GEORG MEYERS
WEIL. ORDENTLICHEN PROFESSORS DER RECHTE IN HEIDELBERG

LEHRBUCH
DES
DEUTSCHEN STAATSRECHTS

NACH DEM TODE DES VERFASSERS IN

SIEBENTER AUFLAGE

BEARBEITET

VON

GERHARD ANSCHÜTZ.

MÜNCHEN UND LEIPZIG.
VERLAG VON DUNCKER & HUMBLOT.
1919.

Ewiger Bund

https://www.ewigerbund.org

Vaterländischer Hilfsdienst

https://www.hilfsdienst.net/

Vorwort zur siebenten Auflage.

Was ich dem kurz nach Ausbruch des Krieges erschienenen ersten Teil der nunmehr vollendeten siebenten Auflage dieses Buches mit auf den Weg gab, sei hier wiederholt. Ich sagte damals:

„Georg Meyers Lehrbuch des deutschen Staatsrechts wird hiermit zum siebenten Male in einer neuen Auflage der Öffentlichkeit übergeben. Die erste und selbstverständliche Aufgabe des Herausgebers bestand auch diesmal darin, die durch die fortschreitende Entwicklung des Rechts, der Rechtsanwendung und der Rechtswissenschaft bedingten Änderungen vorzunehmen. Solche Änderungen sind nicht besonders kenntlich gemacht. Weiterhin aber habe ich mich diesmal, im Unterschied von der Vorauflage entschlossen, in ziemlich erheblichem Umfange Korrekturen und Zusätze im Text wie in den Anmerkungen anzubringen, um solche Ansichten des Verfassers, die mir nach dem jetzigen Stande der Wissenschaft nicht mehr haltbar erschienen, durch die meines Erachtens richtigen Meinungen zu ersetzen. Hier war, im Interesse der Klarstellung der Autorschaft, eine äußerliche Kennzeichnung geboten. Diejenigen Partien und einzelnen Sätze des Buches, welche ich als mein geistiges Eigentum, als Ausdruck meiner von G. Meyer abweichenden Ansichten aufgefaßt zu wissen wünsche, sind in eckige Klammern gesetzt, die ganz von mir herrührenden Anmerkungen mit kleinen Buchstaben bezeichnet. Das Buch wird in drei Teilen ausgegeben werden, die zusammen einen Band bilden." —

Die Bearbeitung des zweiten und dritten Teils hat sich länger hingezogen als es erwünscht und vorauszusehen war. Der Krieg stellte mancherlei politische und publizistische Anforderungen an mich, welche die Arbeit an dem „Meyer-Anschütz" immer wieder, oft auf Monate hinaus, zurückdrängten. Dazu kam, als weitere Hemmung, meine Versetzung von der Berliner an die Heidelberger Universität, und auch die Drucklegung des Buches konnte, infolge der stets steigenden technischen Schwierigkeiten, nicht so schnell fortschreiten als es in friedlichen Zeiten möglich gewesen und geschehen wäre. So vergingen die Jahre 1915 und 1916 bis zum Erscheinen des zweiten Teils (ausgegeben im Frühjahr 1917). Als die Bearbeitung des dritten zur größeren Hälfte fertiggestellt war, wendeten sich unsere Geschicke auf dem Kriegsschauplatz, und der Niederlage auf den Schlachtfeldern folgte der Zusammenbruch unseres Staatswesens im Innern. Die Revolution brach aus und

es erhob sich nun für Verfasser und Verleger dieses Werkes die Frage, ob nach dem Untergange des bisherigen Staatsrechts die Weiterführung einer so umfassenden Darstellung dieses Staatsrechts, wie sie der „Meyer-Anschütz" bietet, noch angezeigt sei.

Diese Frage konnte nur bejaht werden. Ganz abgesehen von der historischen Bedeutung, welche dem vor unsern Augen zertrümmerten Reichsbau, dem Deutschland der Bismarckzeit, für alle Zeiten auch dann innewohnen wird, wenn niemals wieder etwas ihm Gleiches oder Verwandtes aus dem Schutt von heutzutage erstehen sollte, — niemand wird bestreiten, daß viele Abschnitte dieses Buches ihren seitherigen Wert in jedem Falle behaupten werden. Dies gilt vor allem von der Darstellung der Grundbegriffe des Staatsrechts und von den Kapiteln, welche der ferneren staatsrechtlichen Vergangenheit Deutschlands gewidmet sind, ebenso aber auch von den Erörterungen über die zahlreichen Dinge, die aus dem alten in das neue Staatsrecht vorläufig unverändert übernommen sind, wie Erwerb, Verlust und Inhalt der Staatsangehörigkeit, Grundrechte, Stellung der Fremden, Behörden- und Gemeindeorganisation, Beamtenrecht, Gesetz und Verordnung, Justiz und Verwaltung, Staatsverträge und vieles andere mehr. Und über dem allen: auch das neue Deutschland, das Kind des verlorenen Krieges und der Revolution, es wird nicht so neu sein, daß es jede Anknüpfung an das Gewesene, an die bisherige Reichsverfassung, an den monarchisch-konstitutionellen Beamtenstaat des neunzehnten Jahrhunderts, an die Ideen von 1848 vermissen läßt. Wahrscheinlich werden solche Anknüpfungen und Zusammenhänge sogar in viel größerer Fülle vorhanden sein als revolutionärer Enthusiasmus es sich jetzt träumen läßt. Wenn dem aber so ist, dann wird mit dem in die neue Zeit hinübergenommenen alten Recht auch die Lehre von diesem Recht, die so hochentwickelte und fein durchgebildete deutsche Staatsrechtswissenschaft der letzten Jahrzehnte, ihre Bedeutung weiterhin behalten und man wird den „Meyer-Anschütz" weiter brauchen können.

Und so mag denn dieses Buch noch einmal hinausgehen, als eine letzte zeitgenössische Beschreibung des gesamten deutschen Staatswesens, so wie es vor der Umwälzung, in Reich und Einzelstaaten ausgesehen hat. Möge es den Nachlebenden Kunde bringen von der rechtlichen Gestaltung dieses Staatswesens und möge es, über diesen seinen nächsten rechtswissenschaftlichen Zweck hinaus die Erinnerung wach halten an eine Epoche deutschen Staatslebens, die unserm Volke mit der Erfüllung seines Einheitstraumes ein vordem von Vielen ersehntes, von Wenigen für möglich gehaltenes Maß von Macht, Glück und Glanz gebracht hat. Die nach uns kommen, werden sagen können, ob diese Epoche in der deutschen Geschichte nur eine Episode war und ebenso müssen wir es ihrem Urteil überlassen, ob die Ergebnisse der Revolution von 1918 gegenüber dem, was an politischer Freiheit und sozialer Gerechtigkeit im bisherigen Deutschen Reich schon vorhanden war, oder

doch, ohne gewaltsame Umwälzung erreichbar gewesen und auch sicher erreicht worden wäre, in irgendeinem Sinne einen Fortschritt bedeuten. —

Gegenstand der Darstellung ist das deutsche Staatsrecht vor der Revolution. Über den 9. November wird also im Text des Buches nirgends hinausgegriffen. Doch schien es mir nützlich, in einem Nachtrage (S. 1023 ff.), anschließend an eine kurzgefaßte Schilderung der Ursachen der Revolution, die wichtigsten Tatsachen der mit jenem Schicksalstage einsetzenden staatsrechtlichen Entwicklung zu verzeichnen. In diesem Nachtrage findet man auch diejenigen Rechtsänderungen, literarischen Erscheinungen und sonstigen Veränderungen des Materials, welche nach dem Druck der beiden ersten Teile des Werkes (Juni 1914 bzw. März 1917) eingetreten sind und daher dort nicht mehr berücksichtigt werden konnten.

Die mühevolle Arbeit, Text und Anmerkungen auch in bezug auf das Recht der deutschen Einzelstaaten, die kleinen nicht ausgenommen, richtigzustellen, ist mir in weitem Maße durch die Herren Dr. F. W. v. Rauchhaupt in Hamburg (Teil I des Werkes) und Professor Dr. Waldecker in Berlin (Teile II und III) freundlichst abgenommen worden. Das Sachverzeichnis ist von Fräulein cand. jur. Ilse Schmidt in Heidelberg angefertigt. Die mir hierdurch geleistete Hilfe war so wertvoll, daß es mir Bedürfnis ist, ihrer auch an dieser Stelle dankbar zu gedenken.

Heidelberg, April 1919.

Gerhard Anschütz.

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung.

Die Grundbegriffe des Staatsrechts.

Seite

I. Staat und Staatenverbindungen § 1 2
II. Der Einheitsstaat.
1. Die Grundlagen des Staates. § 2 11
2. Der rechtliche Charakter des Staates. § 3 13
3. Der Wirkungskreis des Staates. § 4. 16
4. Organe des Staates und Träger der Staatsgewalt. § 5 . . 17
5. Der Begriff der Souveränetät. § 6. 21
6. Die Legitimität der Staatsgewalt. § 7. 25
7. Die staatlichen Funktionen. § 8. 27
8. Die Staatsformen. § 9 32
9. Die Gliederung des Staates. § 10 35
10. Die subjektiven öffentlichen Rechte. § 11 37
III. Die Staatenverbindungen.
1. Die Staatenverbindungen im allgemeinen. § 12. 41
2. Die Bundesverhältnisse.
a) Der Staatenbund. § 13. 45
b) Der Bundesstaat. § 14 48
IV. Das Staatsrecht. §§ 15—18. 55

Erster Teil.

Geschichte des deutschen Staatsrechts.

Erstes Buch. Die Zeit des Deutschen Reiches.
I. Geschichtliche Übersicht. § 19 61
II. Quellen des deutschen Reichsstaatsrechts. § 20. 68
III. Die Verfassung des Deutschen Reiches.
1. Staatsrechtlicher Charakter des Deutschen Reiches. § 21. 71
2. Der Kaiser. § 22 74
3. Der Reichstag. § 23 78
4. Die Rechtspflege des Reiches. §§ 24—28. 83
5. Die Verwaltung des Reiches. § 29 91
6. Die Kreisverfassung. § 30. 93
IV. Die Landesverfassung. §§ 31, 32. 93
V. Die Auflösung des Deutschen Reiches. § 33. 99
VI. Literatur des deutschen Staatsrechts zur Reichszeit. § 34 . . 101
Zweites Buch. Die Zeit des Rheinbundes. §§ 35—37. 106
Drittes Buch. Die Zeit des Deutschen Bundes.
Erster Abschnitt. Der Bund.
1. Gründung des Deutschen Bundes. § 38 113
2. Quellen des deutschen Bundesrechts. § 39. 116
3. Mitglieder des Bundes. § 40 117
4. Rechtlicher Charakter des Deutschen Bundes. § 41 . . . 121
5. Die Organisation der Bundesgewalt. §§ 42—44. 125
6. Rechte der Bundesangehörigen. § 45 131
7. Die Gesetzgebung des Bundes. § 46. 132

Seite

8. Das Eingreifen des Bundes in die inneren Verhältnisse der Bundesstaaten. § 47 134
9. Die Tätigkeit des Bundes hinsichtlich des Verhältnisses der Bundesglieder zueinander. § 48 136
10. Die auswärtigen Verhältnisse des Bundes. § 49 138
11. Das Heerwesen des Bundes. § 50 140
12. Die Finanzen des Bundes. § 51 142
13. Die Bundesexekution. § 52 142

Zweiter Abschnitt. Die einzelnen Staaten. §§ 53—57 143

Viertes Buch. Die Gründung des Deutschen Reiches.

1. Die Reformbestrebungen zur Zeit des Deutschen Bundes. §§ 58—60 168
2. Gründung des Norddeutschen Bundes. §§ 61—64. 182
3. Die Gründung der Rechtsverhältnisse von Luxemburg. § 65 202
4. Die Beziehungen des Norddeutschen Bundes zu den süddeutschen Staaten. § 66. 203
5. Die Gründung des Deutschen Reiches. §§ 67, 68 205
6. Die Erwerbung von Elsaß-Lothringen. § 69 209
7. Die Erwerbung der Schutzgebiete und Helgolands. § 69a 209

Zum dritten und vierten Buch. Literatur des deutschen Staatsrechts seit Gründung des Deutschen Bundes. § 70 . . 214

Zweiter Teil.

Das heutige deutsche Staatsrecht.

Einleitung.

1. Die politische Organisation Deutschlands und der staatsrechtliche Charakter derselben. § 71. 224
2. Quellen des deutschen Staatsrechts. §§ 72, 73 230

Erstes Buch. Der Herrschaftsbereich.

1. Das Gebiet. §§ 74, 74a 236
2. Die Angehörigkeit. §§ 75—79 242
3. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten. §§ 80, 81 260

Zweites Buch. Die Organe.

Erster Abschnitt. Die Organisation der Staaten.

Einleitung. § 82 267

Erster Unterabschnitt. Die konstitutionell-monarchischen Staaten.

Einleitung. § 83 268

Erstes Kapitel. Der Monarch.

1. Die Rechtsstellung des Monarchen im Staate. § 84. . . . 270
2. Die Thronfolge. §§ 85—90 279
3. Beendigung und Übergang der Regierung. § 91 305
4. Regentschaft und Stellvertretung. §§ 92, 93 309
5. Die Vermögensverhältnisse des fürstlichen Hauses. §§ 94, 95 319

Zweites Kapitel. Der Landtag.

1. Rechtliche Stellung des Landtags. § 96 329
2. Zusammensetzung des Landtags. §§ 97—102 335
3. Die Sitzungsperioden des Landtags. § 103. 358
4. Die Geschäftsformen des Landtags. § 104 363
5. Die persönliche Stellung der Landtagsmitglieder. § 105 . . 369

Drittes Kapitel. Die Staatsbehörden und Kommunalverbände.

I. Grundbegriffe und allgemeine Grundsätze. § 106. 381
II. Geschichtliche Entwicklung der deutschen Behördenorganisation. § 107. 391

Seite

III. Die Organe der Verwaltung.
1. Die Zentralbehörden. § 108 402
2. Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung. § 109. . . . 405
3. Die Gemeinden. §§ 110—114. 408
4. Die Bezirke, Kreise und Provinzen. §§ 115—118 440
IV. Die Organe der Justiz. § 118a 464
Zweiter Unter-Abschnitt. Die Freien Städte. § 119 466

Zweiter Abschnitt. Die Organisation des Deutschen Reiches und der reichsunmittelbaren Gebiete.
Erstes Kapitel. Die Organisation des Deutschen Reiches.
1. Subjekt und Träger der Reichsgewalt; Organe des Reiches. §§ 120—122. 472
2. Der Bundesrat. §§ 123—126 482
3. Der Kaiser. § 127 494
4. Der Reichstag. §§ 128—133 501
5. Die Reichsbehörden. §§ 134—137 522
Zweites Kapitel. Das Reichsland Elsaß-Lothringen. §§ 138—141 540
Drittes Kapitel. Die Schutzgebiete. § 141a 557

Dritter Abschnitt. Die Rechtsverhältnisse der Beamten.
1. Das Rechtsverhältnis der Beamten im allgemeinen. §§ 142—144 563
2. Begründung des Beamtenverhältnisses. § 145. 582
3. Rechte und Pflichten der Beamten. §§ 146—150 591
4. Die Beendigung des Beamtenverhältnisses. §§ 151—153. . . 620
5. Stellung zur Disposition. Versetzung. Suspension. § 154 631

Drittes Buch. Die Funktionen.

Erster Abschnitt. Die Gesetzgebung.
I. Begriff und Wesen der Gesetzgebung. § 155 637
II. Die Landesgesetzgebung.
1. In den monarchisch regierten Staaten.
a) Geschichtliche Entwicklung. § 156 648
b) Gesetze im formellen Sinne. §§ 157 158. 651
c) Verordnungen. §§ 159—161 668
2. In den Freien Städten. § 162 679
III. Die Reichsgesetzgebung.
1. Einfache (formelle) Reichsgesetze. § 163 680
2. Änderungen der Reichsverfassung. § 164 689
3. Reichsverordnungen. § 165. 705
4. Landesgesetze für Elsaß-Lothringen. § 166 712
IV. Das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung. §§ 167, 168 715
V. Die Gesetzgebung für die Schutzgebiete. § 169 719

Zweiter Abschnitt. Die Justiz.
1. Begriff und Arten der Justiz. § 170 723
2. Verteilung der Funktionen der Justiz unter die einzelnen Organe. § 171 726
3. Ausübung der Justiz durch die Gerichte §§ 172, 173 . . . 733
4. Einfluß der Verwaltungsorgane auf die Justiz. §§ 174, 175 745

Dritter Abschnitt. Die Verwaltung.
Erstes Kapitel. Allgemeine Grundsätze.
I. Begriff und Arten der Verwaltung. § 176 750
II. Die rechtliche Natur der Verwaltungsakte. § 177 757
III. Verhältnis der Verwaltung zur Gesetzgebung. §§ 178, 170 . . 759
IV. Verhältnis der Verwaltung zur Justiz 766
1. Abgrenzung des Gebietes. § 180 766
2. Die Kompetenzkonflikte. § 181. 773
V. Die Rechtskontrollen der Verwaltung.
1. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. § 182 778
2. Die Verantwortlichkeit der Verwaltungsbeamten.

Seite
a) Im allgemeinen. § 183 792
b) Die Verantwortlichkeit der obersten Verwaltungsbeamten (Minister). §§ 184—186 798
VI. Die Verwaltungsexekution. § 187 808
Zweites Kapitel. Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten.
Einleitung. § 188 809
1. Die auswärtige Verwaltung der Einzelstaaten. § 189 . . . 810
2. Die auswärtige Verwaltung des Deutschen Reiches. § 190 817
Drittes Kapitel. Die Verwaltung der inneren Angelegenheiten. §§ 191—194 820
Viertes Kapitel. Die Verwaltung des Heerwesens.
1. Allgemeine Grundsätze. § 195, 195a 835
2. Das Landheer. §§ 196—198 839
3. Die Kriegsmarine. § 199 860
4. Die Schutztruppen der Schutzgebiete. § 199a 863
5. Militärgesetzgebung. § 200 865
Fünftes Kapitel. Die Verwaltung der Finanzen.
I. Allgemeine Grundsätze. § 201 869
II. Geschichtliche Entwicklung der Finanzverwaltung in Deutschland. § 202 870
III. Die Finanzverwaltung der Einzelstaaten.
1. Im allgemeinen. § 203 873
2. Mitwirkung der Landtage bei der Finanzverwaltung. § 204 bis 207 878
IV. Die Finanzverwaltung des Deutschen Reiches. §§ 208, 209 . . 906
V. Die Finanzverwaltung des Reichslandes Elsaß-Lothringen. § 219 926
VI. Die Finanzverwaltung der Kommunalverbände. § 211 929
Vierter Abschnitt. Die Funktionen des Reiches gegenüber den Einzelstaaten. §§ 212, 212a, 212b 931
Viertes Buch. Rechtsverhältnisse der Untertanen.
Erster Abschnitt. Rechtsverhältnisse der einzelnen Individuen.
Einleitung. §§ 213, 214 946
Erstes Kapitel. Die bürgerlichen Rechte.
I. Das Recht des Aufenthaltes im Gebiete. § 215 948
II. Anspruch auf staatlichen Schutz und Fürsorge. § 216 951
III. Individuelle Freiheitsrechte.
Einleitung. § 217 953
1. Unverletzlichkeit der Person, der Wohnung und der Papiere. § 218 956
2. Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung. § 219 961
3. Freiheit der geistigen Bewegung. §§ 220, 221 963
4. Unverletzlichkeit des Vermögens. § 222 968
IV. Recht der Beschwerde und Petition. § 223 971
Zweites Kapitel. Die Pflichten. §§ 224—226 973
Drittes Kapitel. Rechtliche Stellung bevorrechtigter Stände.
Einleitung. § 227 982
1. Die Mitglieder der regierenden Fürstenhäuser. § 228 . . . 982
2. Die standesherrlichen Familien § 229 985
3. Der Adel. § 229a 991
Zweiter Abschnitt. Rechtsverhältnisse der Versammlungen, Vereine und Korporationen. §§ 230—232 992

Seite

Dritter Abschnitt. Rechtsverhältnisse der Religionsgesellschaften.
Einleitung. § 233 997
I. Das Reformationsrecht. § 234 999
II. Das Aufsichtsrecht.
1. Die katholische Kirche. §§ 235—239. 1005
2. Die evangelische Kirche. § 240 1017
3. Die übrigen Religionsgesellschaften. § 241. 1021
Nachtrag.
I. Staatsrechtliche Reformen und Reformbestrebungen während der Kriegszeit 1023
II. Ursachen und Ausbruch der Revolution. 1030
III. Die Anfänge des neuen Staatsrechts 1035
Kleinere Nachträge und Berichtigungen 1043
Sachverzeichnis 1045

Verzeichnis der Abkürzungen.

AHE = Allerhöchster Erlaß.
AllgStL = Allgemeine Staatslehre.
A. M. = Anderer Meinung.
AnnDR = Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, begr. von Georg Hirth und Max Seydel, hrsg. von Karl Theodor Eheberg und Anton Dyroff.
ArchÖffR = Archiv des öffentlichen Rechts, hrsg. v. Georg Jellinek, Paul Laband, Otto Mayer, Robert Piloty.
ArchVerwR = Archiv für Verwaltungsrecht, hrsg. von H. Klinckmüller und H. Rousseau.
BA = Bundesakte.
BB = Bundesbeschluß.
BG = Beamtengesetz.
BGB = Bürgerliches Gesetzbuch für das Deutsche Reich vom 18. August 1896.
BGBl = Bundesgesetzblatt.
BRG = Bürgerrechtsgesetz.
Buschs Z. (ZLP) = Zeitschrift für deutschen Zivilprozeß und das Verfahren in Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, hrsg. von Busch u. a.
BV = Bundesverfassung.
DJZ = Deutsche Juristenzeitung, hrsg. von P. Laband u. a.
DO = Dorfordnung.
EG = Einführungsgesetz.
Enzykl. = Enzyklopädie der Rechtswissenschaften, hrsg. von Josef Kohler, begr. von Franz v. Holtzendorff.
Ew. Ldfr. = Ewiger Landfrieden.
FG = Reichsgesetz, betr. die deutsche Flotte, vom 14. Juni 1900.
G. = Gesetz.
GB = Goldene Bulle.
GG = Grundgesetz.
GO = Gemeindeordnung, Geschäftsordnung.
Goltd-Arch = Archiv für Strafrecht und Strafprozeß, begr. von Goltdammer, hrsg. von J. Kohler.
Grünhuts Z. = Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, hrsg. von Karl S. Grünhut.
GS = Gesetzsammlung.
GVG = Gemeindeverfassungsgesetz.
HdwbdStW = Handwörterbuch der Staatswissenschaften, hrsg. von J. Conrad u. a.
HbÖffR = Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, hrsg. von Heinrich Marquardsen u. Max Seydel.
HbdP = Handbuch der Politik, hrsg. von Paul Laband u. a.
HG = Heimatsgesetz.
JahrbÖffR = Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, hrsg. von Paul Laband u. a.
Jherings J. = Jherings Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts, hrsg. von Ferdinand Regelsberger und Victor Ehrenberg.
IPO = Instrumentum pacis Osnabrugensis.
JRA = Jüngster Reichsabschied.
JW = Juristische Wochenschrift, hrsg. vom Deutschen Anwaltverein.
KGG = Konsulargerichtsbarkeitsgesetz vom 7. April 1900.
KGO = Kammergerichtsordnung.
Kl. A. = Kleine Ausgabe.
RMilStrGO = Reichsmilitärstrafgerichtsordnung.
Komm. = Kommentar.
KritVJSchr = Kritische Vierteljahrsschrift f. Gesetzg. u. Rechtswissensch. d. Gegenw.
KrO = Kreisordnung.
LGG = Landesgrundgesetz.
LOG = Landgemeindeordnung.
LO = Landschaftsordnung, Landtagsordnung.
m. a. W. = mit andern Worten.
MonGerm = Monumenta Germaniae.
NF = Neue Folge.
NLO = Neue Landschaftsordnung.
ÖffRdGegenw = Das öffentliche Recht der Gegenwart, hrsg. von Georg Jellinek u. a.

OVG = Oberverwaltungsgericht.
PrALR = Preußisches allgemeines Landrecht.
PreußJ = Preußische Jahrbücher, hrsg. von H. Delbrück.
PrO = Provinzialordnung.
PrVerwBl = Preußisches Verwaltungsblatt.
RA = Reichsabschied.
RBG = Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873.
RCPrO = Reichszivilprozeßordnung vom 20. Mai 1898, Einführungsgesetz dazu vom 30. Januar 1877.
RDA = Reichsdeputationsabschied.
RDHSch = Reichsdeputationshauptschluß.
RG = Reichsgesetz, Rechtsgeschichte.
RGB = Reichsgesetzblatt.
RGG = Revidiertes Grundgesetz.
RGO = Reichsgewerbeordnung, Fassung vom 26. Juli 1900.
RGSt = Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen.
RGVG = Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 20. Mai 1898; Einführungsgesetz dazu vom 27. Januar 1877.
RGZ = Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
RhBA = Rheinbundsakte.
RHO = Reichshofratsordnung von 1654.
RKonkO = Reichskonkursordnung vom 20. Mai 1898.
RMG = Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874.
RPrG = Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874.
RStrGB = Reichsstrafgesetzbuch vom 26. Februar 1876.
RStrPrO = Reichsstrafprozeßordnung vom 1. Februar 1877.
RVerf = Reichsverfassung.
RVO = Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911.
RWG = Reichswahlgesetz vom 31. Mai 1869.
SchGG = Schutzgebietsgesetz, in der Fassung vom 10. September 1900.
Schmollers J. = Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, hrsg. von Gustav v. Schmoller.
SchwSp = Schwabenspiegel.
StenBer = Stenographischer Bericht.
SSp = Sachsenspiegel.
StR = Staatsrecht.
StDG = Staatsdienergesetz.
StGG = Staatsgrundgesetz.
StO = Städteordnung.
SystRechtsw = Systematische Rechtswissenschaft (Kultur der Gegenwart), hrsg. von P. Hinneberg.
V. = Verordnung.
Verf. = Verfassung.
Vertr. = Vertrag.
VerwArch = Verwaltungsarchiv, hrsg. von M. Schultzenstein und A. Keil.
VerwOrgG = Verwaltungsorganisationsgesetz.
VG = Vereinsgesetz.
VR = Verwaltungsrecht.
VU = Verfassungsurkunde.
WG = Wahlgesetz.
WK = Wahlkapitulation.
WKA = Wiener Kongreßakte.
WSA = Wiener Schlußakte.
WStVR = Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, begr. von M. v. Stengel, hrsg. von M. Fleischmann.
Z. = Zeitschrift.
ZDStR = Zeitschrift für deutsches Staatsrecht u. deutsche Verfassungsgeschichte, hrsg. von L. K. Aegidi.
ZKirchR = Zeitschrift für Kirchenrecht, hrsg. von R. Dove, E. Friedberg.
ZPO = Zivilprozeßordnung vom 30. Januar 1877.
Z. preuß. Geschichte u. Landeskunde = Zeitschrift für preußische Geschichte und Landeskunde, hrsg. von Const. Rößler.
ZRG(G) = Zeitschrift für Rechtsgeschichte (Germanistische Abtlg.), hrsg. von A. F. Rudorff u. a.
ZStW = Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, hrsg. von Mohl u. a.
ZustG = Zuständigkeitsgesetz.
ZV = Vertr. Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867.
ZVV = Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867.

Einleitung.

Die Grundbegriffe des Staatsrechts.

Literatur. — Mit den Grundbegriffen des Staatsrechts befassen sich sowohl die Werke über allgemeine Staatslehre, allgemeines Staatsrecht, Politik und Rechtsphilosophie als diejenigen über deutsches Staatsrecht als endlich einzelne besondere Abhandlungen monographischen Charakters. Die wesentlichsten (neueren) Bücher und Schriften dieser Art sind, außer den in den Anmerkungen zu §§ 2—18 angeführten, folgende:

I. Aus der Literatur der allgemeinen Staatslehre, des allgemeinen Staatsrechts, der Politik und Rechtsphilosophie: K. S. Zachariä, 40 Bücher vom Staate, 7 Bde., Heidelberg 1839—43. F. C. Dahlmann, Die Politik auf den Grund und das Maß der gegebenen Zustände zurückgeführt, Bd. 1, 2. A., Leipzig 1847. G. Waitz, Grundzüge der Politik, Kiel 1862. F. J. Stahl, Die Philosophie des Rechts, 3. Aufl. (Heidelberg 1856); Bd. 2: Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung (in Abt. 2 enthalten als viertes Buch: Die Staatslehre und die Prinzipien des Staatsrechts; neu erschienen Berlin 1910). J. C. Bluntschli, Lehre vom modernen Staat (zuerst unter dem Titel Allgemeines Staatsrecht), Bd. 1, 2 6. Aufl., bearbeitet von Loening, 1886, Bd. 3 (Politik als Wissenschaft) 1. Aufl. 1876. v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, 3 Bde., 1855—58. Derselbe, Enzyklopädie der Staatswissenschaften, 2. Aufl., 1872. v. Treitschke, Politik, 2 Bde., 1897/98. Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch des öffeutl. Rechts. v. Ihering, Der Zweck im Recht, 2 Bde., 1877, 1883. E. R. Bierling, Zur Kritik der juristischen Grundbegriffe, Bd. 1, 2, 1877, 1883. Derselbe, Juristische Prinzipienlehre, bis jetzt 4 Bde., Freiburg, Leipzig, Tübingen 1894—1911. L. Gumplowicz, Die soziologische Staatsidee, 2. A., 1902; Allgem. Staatsrecht, 3. A., 1908. F. Oppenheimer, Der Staat, 1909.

Von hervorragender Bedeutung für die Darstellung und Kritik der staatsrechtlichen Grundbegriffe sind die Werke Jellineks: Recht des modernen Staates, Bd. 1; Allgemeine Staatslehre, 3. A., herausgegeben von W. Jellinek, 1914 (Fragmente des nicht erschienenen 2. Bandes, der die Besondere Staatslehre enthalten sollte, in Jellineks nachgelassenen „Ausgewählten Schriften und Reden", 2 Bde„ 1911, 2 153 ff.); Gesetz und Verordnung, 1887; System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. A., 1905. —

Gierke, Genossenschaftsrecht, Bd. 3 (1881) und 4 (1913). Derselbe, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien,

3. A., 1913. Derselbe, Die Grundbegriffe des Staatsrechts und die neuesten Staatsrechtstheorien, in der Ztschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft 30 153 ff., 265 ff. Rosin, Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, Annalen 1883 265 ff. H. Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften (1889). v. Seydel, Vorträge aus dem allgemeinen Staatsrecht, 1903. Loening, Artikel Staat (Allgemeine Staatslehre) im Handwörterb. der Staatswiss. 7 692 ff. Otto Mayer, Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentl. Recht, in der Festgabe für Laband (1908) 1 3 ff. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft (1896), Allgemeine Staatslehre (1899), Allgemeine Staatslehre (Sammlung Göschen, 1907). E. Lingg, Empirische Untersuchungen zur allgem. Staatslehre (1890). Seidler, Das juristische Kriterium des Staates (1905). Richard Schmidt, Allgemeine Staatslehre, 2 Bde. (1901/03). Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre (1911). Menzel, Begriff und Wesen des Staates, im Handbuch der Politik, herausgeg. von Laband, Bentzheimer u. a. (1912/13) 1 35 ff. Zorn, Politik als Staatskunst, das. 1 ff. Rehm, Politik als Wissenschaft, das. 7 ff. v. Frisch, Die Aufgaben des Staates in geschichtlicher Entwicklung, das. 46 ff. A. Affolter, Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts, 1892. Bornhak, Allgemeine Staatslehre, 2. A., 1909. Hatschek, Allgemeines Staatsrecht, 3 Bde. (Sammlung Göschen), 1909. Stier-Somlo, Politik, 2. A., 1911 Frhr. v. Hertling, Art. Politik, im Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 3. A. (1911). Derselbe, Recht, Staat und Gesellschaft (1906).

Duguit, l'État, le droit objectif et la loi positive (1901); l'État, les gouvernants et les agents (1903); Traité de Droit Constitutionnel, 2 vol. (1911); Manuel de Droit constitutionnel (1911). Esmein, Éléments de droit constitutionnel comparé, 4. éd. (1906). Dicey, Introduction to the study of the law of constitution, 7. ed. (1908). Burgess, Political science and comparative constitutional law, 2. ed. (1902).

II. Von den systematischen Werken über deutsches Staatsrecht und deutsches Verwaltungsrecht gehen auf die staatsrechtlichen Grundbegriffe näher ein insbesondere: Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. A., 1865, 1867; Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, 5. A., 1863. O. Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, 2. A., 1884; H. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, 1867; derselbe, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 1881/86; C. F. v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. A., 1880; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4 Bde., Bd. 1, 2, 3 5. A., 1911—13, Bd. 4 4. A., 1901; Haenel, Deutsches Staatsrecht, 1. Bd., 1892; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Bd., 2. A., 1895; Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bde., 1895/96; Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in der Enzykl. der Rechtswissenschaft, 3. A., 1913, 4 1 ff.

I. Staat und Staatenverbindung.

§ 1.

1. Gemeinwesen heißen diejenigen Vereinigungen einer Mehrheit von Menschen, welche einen ihre Glieder beherrschenden Willen und eine zur Bildung und Äußerung dieses Willens bestimmte Organisation besitzen. Der Wirkungskreis derselben kann entweder ein sachlich begrenzter oder ein sachlich unbe-

grenzter sein[1]; er kann sich auf einzelne oder auf alle Seiten des menschlichen Lebens erstrecken. Zu den Gemeinwesen mit sachlich begrenztem Wirkungskreise gehören z. B. die Kirche und die wirtschaftlichen Genossenschaften. Die Gemeinwesen mit sachlich unbegrenztem Wirkungskreise bilden sich auf einer doppelten Grundlage. Die ursprüngliche und zur Zeit des Nomadenlebens einzige ist die gemeinsame Abstammung; auf ihr beruhen die Familie, das Geschlecht, die Stammesgenossenschaft. Nach Begründung fester Wohnsitze[a] tritt daneben eine zweite Grundlage auf, welche jene erste allmählich gänzlich absorbiert, das Gebiet, d. h. ein räumlich abgegrenzter Teil der Erdoberfläche. Mit ihr entsteht der Begriff der *πόλις*, des politischen Gemeinwesens.

Zum Begriff des politischen Gemeinwesens wird also erfordert: 1. das Vorhandensein eines menschlichen Gemeinwesens, d. h. einer organisierten Mehrheit von Menschen, 2. eine territoriale Grundlage, 3. die sachliche Unbegrenztheit des Wirkungskreises. Politische Gemeinwesen sind die Staaten, die als Teile und Glieder des Staates erscheinenden Kommunalverbände (Gemeinden, Kreise, Bezirke, Provinzen) und die Staatenverbindungen, welche mehrere Staaten zu einer höheren Einheit zusammenfassen. Die politischen Gemeinwesen gehören zur Kategorie der Gebietskörperschaften[2].

2. Die politische Organisation kann eine so einfache sein, daß auf einem bestimmten Gebiete nur ein einziges politisches Gemeinwesen existiert, Staat und Gemeinde zusammenfallen. Dies

---

[1] Das Wort „Unbegrenztheit" ist hier nicht im aktuellen, sondern im potentiellen Sinne zu verstehen. Das Entscheidende ist, daß der Wirkungskreis unbeschränkt sein kann (s. oben im Text, Anfang dieses Paragraphen). Die Bemerkung Rehms, Staatsl. 13 Anm. 1: „Dagegen kann gegen diesen Ausdruck (sachlich unbegrenzt) eingewandt werden, daß er die Vorstellung erweckt, als müsse der Wirkungskreis des Staates unbegrenzt sein, während der Staat doch wohl jederzeit den Umfang seiner Tätigkeit abmindern kann" — beruht daher auf einem Mißverständnis.

[a] Die Entstehung der „zweiten Grundlage" ist nicht bedingt durch die Überwindung des Nomadentums und den Übergang zur Seßhaftigkeit. Es ist sehr wohl denkbar, daß ein Nomadenvolk das weite Land, in welchem es umherstreift, als sein Land betrachtet und die Herrschaft darin und darüber mit Ausschluß fremder Herrschermacht erfolgreich behauptet. Ein solcher Nomadenstaat beruht doch schon auf dem Gedanken, daß nicht nur sein Volk, sondern alles Volk, welches in seinem Gebiete sich befindet, seiner Gewalt untertan ist; er ist „Gebietskörperschaft" im Sinne des Textes.

[2] Der Begriff „politisches Gemeinwesen" ist der weitere Begriff, welchem der Begriff „Staat" als engerer sich unterordnet. Es ist durchaus naturgemäß und folgerichtig, zunächst diesen weiteren Begriff festzustellen und erst dann zur Formulierung des engeren überzugehen. Jellinek, Staatenverbindungen 38, polemisiert zwar gegen denselben, gebraucht aber an einer späteren Stelle seines Werkes (a. a. O. 40) einen ganz ähnlichen Begriff, „politisches Gebilde". Vgl. Rosin, Öffentliche Genossenschaft (1886) 42 ff.; Preuß, Gemeinde, Staat, Reich 261, 366 ff., sowie die replizierenden Bemerkungen Jellineks, Staatsl. 180.

ist jedoch nur bei einem sehr geringen Umfange des Gebietes und bei sehr einfachen Verhältnissen möglich. Regelmäßig ist die politische Organisation, selbst bei wenig entwickelten Völkern, noch mehr aber bei solchen, welche einen höheren Standpunkt der Kultur erreicht haben, eine komplizierte. Es besteht eine Mehrheit politischer Gemeinwesen, welche sich im Verhältnis der Über- und Unterordnung befinden und somit zu einem politischen Gesamtverbande vereinigt sind. In diesem Falle verteilt sich die Gesamtheit der Aufgaben, deren Erfüllung als Zweck der politischen Organisation erscheint, unter die einzelnen Gemeinwesen, welche Bestandteile des politischen Gesamtverbandes bilden. Der Wirkungskreis des Gesamtverbandes ist unbegrenzt; den einzelnen politischen Gemeinwesen, aus welchen derselbe besteht, kann dagegen ein beschränkter Wirkungskreis zugewiesen sein.

Hinsichtlich der Art, wie die Verteilung der politischen Aufgaben unter die einzelnen politischen Gemeinwesen stattfindet, bestehen außerordentlich verschiedene Möglichkeiten; es sind daher die verschiedensten Formen der politischen Organisation möglich. Unter diesen treten jedoch, namentlich für das moderne Staatsleben, zwei Hauptgestaltungen hervor: die des Einheitsstaates und die der Staatenverbindung.

3. Die Entwicklung des antiken Staatslebens hat sich in den Städtestaaten vollzogen[3]. Hier war der Staat für jedes Volk die einzige politische Organisation; es gab kein Gemeinleben außerhalb des Staates. Zur Entwicklung eines Unterschiedes zwischen Staat und anderen politischen Gemeinwesen bestand daher keinerlei Veranlassung; und es ist ein solcher weder von den staatsphilosophischen Schriftstellern des Altertums noch von den römischen Juristen formuliert worden. Im späteren römischen Reiche bestand allerdings der Gegensatz von imperium Romanum und municipium; aber die Municipien wurden als künstliche Schöpfungen betrachtet, welche ihr Recht vom Staate ableiteten[4].

Die mittelalterlichen Juristen wendeten den römischen Staatsbegriff auf das Reich an, welches nach den damaligen Vorstellungen die gesamte Christenheit umfaßte. Sie erkannten aber an, daß zwischen dem Reiche und den einzelnen Individuen

---

[3] Über die Entwicklung des Begriffes des Gemeinwesens und des Staatsbegriffes vgl. namentlich O. Gierke, Genossenschaftsrecht 3 und 4.

[4] Über die Entwicklung des antiken Staatslebens vgl. R. Schmidt, Allg. St.L. 2 87 ff., 188 ff. (über Municipien und Selbstverwaltung im römischen Reich 269 ff.), besonders aber Jellinek, Staatsl. 287 ff., dessen Verdienst einmal in der Aufweisung der großen zeitlichen und örtlichen Verschiedenheiten, der antiken Staatsbildung, sodann aber und vor allem in der Richtigstellung der herrschenden, vielfach übertriebenen Vorstellungen über die Allmacht des hellenischen Staates und die Universalität seines Zweckes beruht. „Der Staat, welcher in Wahrheit alle Seiten des menschlichen Gemeindaseins in seinen Bereich gezogen hat, ist der mit unvergleichlich größerer realer Macht als der hellenische ausgestattete Staat der Gegenwart“ (Staatsl. 311).

Zwischenverbände (Königreiche, andere Fürstentümer, Feudalherrschaften, Städte, kirchliche Verbände) existierten, welche obrigkeitliche Befugnisse besaßen, und in denen sich ein selbständiges Gemeinleben entwickelte. Indem sie diese als universitates bezeichneten, schufen sie den Begriff des Gemeinwesens im staatsrechtlichen Sinne. Die Zwischenverbände unterschieden sich vom Reiche dadurch, daß sie der Herrschaft desselben unterworfen waren, während das Reich bezw. der an der Spitze desselben stehende Kaiser keinen Herrscher über sich hatte. Er besaß die höchste Gewalt, die suprema potestas oder plenitudo potestatis.

Nachdem mit dem Ende des Mittelalters die Macht und selbst die Idee des heiligen römischen Reiches verschwunden war, fand der Staatsbegriff auf die einzelnen bisher als Bestandteile desselben betrachteten Königreiche und andere Länder Anwendung. Diesen und den an ihrer Spitze stehenden Herrschern wurde die höchste Gewalt zugeschrieben, welche bisher als Eigenschaft des Reiches und des Kaisers gegolten hatte. In Frankreich kam dafür der ursprünglich in einer wesentlich andern Bedeutung verwendete Ausdruck „souveraineté“ auf[5], welcher auch in andere europäische Sprachen überging. Die Existenz von Zwischenverbänden zwischen Individuen nnd Staat blieb anerkannt, wenn auch die zentralisierende Tendenz des sechzehnten bis achtzehnten Jahrhunderts der Entwicklung derselben wenig günstig und bestrebt war, das Gemeinleben möglichst im Staate zu konzentrieren. Als der wesentliche Unterschied des Staates von diesen untergeordneten Verbänden, als das charakteristische Merkmal des ersteren wurde die Souveränetät betrachtet, der Staat als das souveräne politische Gemeinwesen charakterisiert[6].

[5] Über den Bedeutungswandel in der Geschichte des Ausdrucks vgl. Esmein, Cours élémentaire d'histoire du droit français (3e éd., 1898) 139 ff., 178 ff.; Rehm, Staatsl. 40; Jellinek, Staatsl. 436 ff.

Die Dogmengeschichte des Souveränetätsbegriffs ist am besten und vollständigsten bei Jellinek, Staatsl. 435 ff. dargestellt. Vgl. außerdem Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft 192 ff., Staatsl. 40 ff.; Dock, Der Souveränetätsbegriff von Bodin bis zu Friedrich d. Gr. (1897); Dock, Revolution und Restauration über die Souveränetät (1900); Landmann, Der Souveränetätsbegriff bei den französischen Theoretikern (1896).

[6] Die Ansicht, daß die Souveränetät das wesentliche Merkmal des Staates sei, führt zurück auf die Lehre der italienischen Juristen des späteren Mittelalters (insbes. des Bartolus) von den Verbänden mit und ohne Superior, den universitates superiorem recognoscentes bzw. non recognoscentes: indem die letzteren und nur sie dem Imperium, also dem Staate in vollem Wortsinn gleichgestellt wurden, war die Souveränetät — Unabhängigkeit nach außen, Unbeschränktheit nach innen — als Essentiale des Staatsbegriffes behauptet. Vgl. Gierke, Genoss.R. 3 638 ff., Althusius 229 ff., Rehm, Gesch. der Staatsrechtswiss. 193 ff., Jellinek, Staatsl. 442 f. Mit vollem Bewußtsein ist aber die Theorie von der begrifflichen Notwendigkeit der Souveränetät für den Staat erst von Bodin aufgestellt worden (vgl. Hanke, Bodin, eine Studie über den Begriff der Souveränetät, 1894, Jellinek, Staatsl. 453 f., Rehm a. a. O. 218 ff); bezeichnend der Satz des Bodin: „l'Etat est un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce que leur est commun avec puissance souveraine“ (Six livres de la République, 1576, I, 1). Ihm

4. Diese Theorie hatte sich in Anlehnung an den Einheitsstaat entwickelt und war, sofern man lediglich diese Form politischen Zusammenlebens im Auge hatte, durchaus zutreffend. In neuerer Zeit entstanden aber die bundesstaatlichen Verfassungen der Vereinigten Staaten von Nordamerika, der Schweiz und Deutschlands. Durch diese wurde eine Reihe von Staaten zu einem größeren politischen Verbande zusammengefaßt und der Herrschaft desselben unterworfen. Diese Staaten waren, weil sie der Herrschaft des Bundes unterstanden, nicht souverän, entbehrten also derjenigen Eigenschaft, welche bisher als die für den Staat wesentlichste angesehen war.

Gegenüber diesen Gestaltungen entstand daher die Frage, ob die Souveränetät in der Tat ein notwendiger Bestandteil des Staatsbegriffes sei. Wurde dieselbe bejaht, so blieb nur eine doppelte Möglichkeit. Entweder man wendete den Begriff „Staat" auch ferner auf die Einzelstaaten an und schrieb diesen Souveränetät zu; dann mußte man jede Oberherrschaft des Bundes über dieselben leugnen und letzteren für ein bloßes völkerrechtliches Vertragsverhältnis erklären[7]. Oder man nahm an, daß in einem solchen Verhältnis lediglich der Bund souverän

---

sind die meisten späteren Schriftsteller gefolgt. Auch in neueren Werken wird die Theorie von der notwendigen Souveränetät des Staates noch vielfach vertreten: H. A. Zachariä, Deutsches Staats- u. Bundesrecht 1 (§ 12) 41. Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsr. 1 (§§ 2, 5, 8) 2, 9, 13. v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts (3. Aufl. 1880) (§ 7) 22. Waitz, Politik 18. Bluntschli, Allg. Staatl. 561 ff. v. Treitschke, Bund und Reich, Preuß. Jahrbücher 30 526; Politik 1 35. Seydel, Z.StaatsW. 1872 190; Ann.D.R. 1898 324; Vorträge aus dem allg. St.R. (1903) 14 ff., 76. Bake, Beschouwingen over den staatenbond en den bondsstaat (1881) 11 ff., 36. Zorn, St.R. 1 63 ff. Gierke, Z.StaatsW. 30 304, SchmollersJ. 7 1169. Borel, Etude sur la souveraineté de l'état fédératif (1886) 75 ff. Lingg, Empirische Untersuchungen zur allg. Staatslehre 223, 235. Bornhak, Allg. Staatsl. 9. G. Bansi, Ann.D.R. (1898) 660. Le Fur, État fédéral et confédération d'états (1896), [eine deutsche Bearbeitung zus. mit P. Posener (1902)] 354 ff. Combothecra in der Revue de droit public 8 250 ff. Übrigens sind mehrere dieser Schriftsteller, insbes. Zorn und Bornhak, in ihren Ausführungen nicht konsequent, wie Rehm, Staatsl. 119, 124 ff. nachweist. — Nur scheinbar gehört dieser Gruppe von Schriftstellern an v. Stengel, SchmollersJ. 22 777 ff. Er erklärt zwar die Souveränetät für eine wesentliche Eigenschaft des Staates, verbindet mit dem Worte aber einen ganz andern Begriff als den in der Wissenschaft anerkannten. Die Souveränetät ist nach ihm nur etwas Relatives und schließt eine Unterordnung nicht aus. Souverän nennt er alle Gemeinwesen, welche völkerrechtliche Subjekte sind, sich selbst die von ihnen zu verfolgenden Zwecke setzen und, unkontrolliert von einer übergeordneten Gewalt, Recht schaffen können (a. a. O. 788). Der Verfasser legt also dem Worte „Souveränetät" eine Bedeutung bei, welche von dem bisherigen Sprachgebrauche völlig abweicht. Er versteht darunter nur die relative Selbständigkeit, welche auch Staaten in Bundesverhältnissen zukommt und welche als die wesentliche Eigenschaft dieser schon längst von anderen Schriftstellern, namentlich von G. Meyer und Jellinek erkannt worden ist (vgl. unt. N. 20). Die von ihm charakterisierten Gemeinwesen sind allerdings Staaten, aber nicht notwendig souveräne Staaten.

[7] Seydel, Der Bundesstaatsbegriff, Z.StaatsW. (1872) 185 ff.; Abhandlungen (1893) 1; Kommentar zur Verfassungsurkunde f. d. Deutsche Reich (2) 2 ff.

sei, also den Staat repräsentiere; dann konnte man den Einzelstaaten nur noch den Charakter von Provinzen, also von Kommunalverbänden zuerkennen[8]. Beide Auffassungen stehen aber mit den tatsächlichen Zuständen nicht in Einklang. In den genannten bundesstaatlichen Verhältnissen besteht zweifellos eine Herrschaft des Bundes über die Einzelstaaten. Anderseits haben diese Staaten doch wieder vielfache Eigenschaften, welche ihnen mit den souveränen Staaten gemeinsam sind, und es existieren tiefgreifende Unterschiede zwischen den Einzelstaaten in einem Bundesstaate und den Kommunalverbänden eines Einheitsstaates.

Die Souveränetät ist demnach kein wesentlicher Bestandteil des Staatsbegriffes; es gibt souveräne und nicht souveräne Staaten[9]. Wird aber die Souveränetät nicht mehr als das maßgebende Unterscheidungsmoment zwischen dem Staate und den ihm untergeordneten politischen Gemeinwesen anerkannt, so kommt es darauf an, ein anderweites Unterscheidungsmerkmal festzustellen, durch welches die Grenze zwischen Staat und Kommunalverbänden gezogen werden kann.

5. Der Unterschied von Staat und Kommunalverbänden beruht auf der verschiedenen Rechtsstellung beider Arten von Gemeinwesen, ist also ein juristischer, nicht bloß ein historisch-politischer[10]. Über das Wesen desselben bestehen aber große Meinungsverschiedenheiten. Von einer Seite wird behauptet[11], die charakteristische Eigentümlichkeit der Staaten sei der Besitz von Herrschaftsrechten[b]. Aber Herrschaftsrechte können auch den

---

[8] Zorn, St.R. 1 84; 142 N. 8 und Z.StaatsW. 37 314; Borel, Étude sur la souveraineté de l'État fédératif (1886) 75 ff.. 103; Le Fur, État fédéral et confédération d'États (1896) 397 ff.; v. Treitschke, Politik 40; Bansi, Ann.D.R. (1898) 682.

[9] Die Ansicht, daß die Souveränetät kein wesentliches Element des Staatsbegriffes sei, ist schon von R. v. Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften (§ 13) 86 aufgestellt worden, aber ohne daß daraus weitere Konsequenzen gezogen sind. Sie ist näher ausgeführt und begründet worden von G. Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen 3 ff. und hat in neuerer Zeit immer mehr Anhänger gewonnen. Sie wird namentlich geteilt von Laband, St.R. 1 58, Kl.A. 15 ff.; H. Schulze, Lehrbuch (§ 16) 26; Jellinek, Staatenverbindungen 36 ff.; in der Heidelberger Festgabe 265; Staatslehre 486 ff.; Brie, GrünhutsZ. 11 94, Theorie der Staatenverbindungen 9 ff.; Rosin, Ann.D.R. (1883) 273 ff.; Mejer, Einleitung 24; Ullmann, Völkerrecht (1908) 89; B. Schmidt. Der Staat (1896) 51; Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen 32; Rehm, Staatsl. 21 ff., 116 ff.; Anschütz, Enzykl. 470, 471. Die Behauptung, daß mit dem Aufgeben des Merkmals der Souveränetät jeder Unterschied zwischen Staat und Gemeinde verloren gehe (Seydel, Ann.D.R. [1876] 654 und Vorträge 76), ist, wie die nachfolgenden Erörterungen ergeben, unzutreffend.

[10] Dies behauptet Affolter, Allgemeines Staatsrecht 59 ff.

[11] Laband, St.R. 1 65; Kl.A. 17 ff. Lingg, Empirische Untersuchungen 223, 235.

[b] Dieser Satz gibt Labands Auffassung nicht richtig wieder. Schon in der 1. Aufl. des Labandschen Staatsrechts (1 106) ist der Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband darin gefunden worden, „daß die Staaten eine öffentlich-rechtliche Herrschaft kraft eigenen Rechts haben, nicht durch Übertragung, nicht als Organe, deren sich eine höhere Macht zur Erfüllung

Kommunalverbänden zustehen[12]. Nach einer anderen Anschauung besteht der Unterschied darin, daß die Staaten staatliche, die Kommunalverbände nicht staatliche Zwecke erfüllen[13]. Dies ist eine unverhüllte petitio principii; abgesehen hiervon ist ein prinzipieller Gegensatz zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben nicht vorhanden[14]. Ebensowenig kann die charakteristische Eigentümlichkeit des Staates in der Allseitigkeit seines Zweckes gefunden werden[15]. Denn gerade die Allseitigkeit fehlt den Staaten in bundesstaatlichen Verhältnissen[16]. Sie ist endlich nicht darin zu suchen, daß die Staaten völkerrechtliche Persönlichkeit[17] oder Gebietshoheit, d. h. das Recht, Gebietsveränderungen vorzunehmen, besitzen[18]. Denn auch diese Eigenschaften und Befugnisse sind bei Staaten in bundesstaatlichen Verhältnissen häufig nicht vorhanden, während Verfügungsbefugnisse über das Gebiet auch Gemeinden zustehen können[19].

---

ihrer Aufgaben, zur Durchführung ihres Willens bedient, sondern als selbständige Rechtssubjekte mit eigener Rechtssphäre, mit eigener Willens- und Handlungsfreiheit". Die späteren Auflagen des Werkes (5. A. 1 65) halten hieran unverändert fest. Das Unterscheidungsmerkmal des Staates ist also nach Laband nicht sowohl der Besitz als der unabgeleitete Besitz von Herrschaftsrechten, das Moment des eigenen Rechts.

[12] Vgl. auch Rosin, Ann.D.R. (1883) 284 ff.; Gierke, SchmollersJ. 7 1163; Haenel, St.R. 1 800; Le Fur a. a. O. 377 ff.

[13] Rosin, Ann.D.R. (1883) 291 ff. Mejer, Einleitung 27.

[14] Vgl. auch Gierke a. a. O. 1195; Haenel, St.R. 1 800; Le Fur, a. a. O. 366 ff.

[15] Brie, Theorie der Staatenverbindungen 5 ff.; B. Schmidt, Der Staat 51 ff.

[16] Vgl. auch Jellinek, Gesetz und Verordnung 204 N. 18; Haenel 1 802; Le Fur, Etat Fédéral 371 ff. — Um diesem Einwande zu begegnen, hat B. Schmidt a. a. O. die Theorie von der Universalität der Zwecke als wesentliche Eigenschaft des Staates zu modifizieren gesucht. Er sieht als Staat diejenige Gemeinschaftsform an, welche grundsätzlich für die sozial zu lösenden Zwecke der Menschheit zu sorgen hat. Als solche betrachtet er aber in bundesstaatlichen Verhältnissen trotz der beschränkten Befugnisse der Bundesgewalt nicht die Einzelstaaten, sondern den Bund (a. a. O. 130, 131). Für die Unterscheidung von Staaten in Bundesverhältnissen einer- und Kommunalverbänden anderseits bietet also seine Theorie keinerlei Anhalt. Verf. gelangt zu einer wesentlichen Gleichstellung beider, also zu einer Auffassung, welche, wie schon früher (S. 5, 6) bemerkt, mit den tatsächlichen Verhältnissen nicht im Einklange steht.

[17] Stoeber, Arch.Öffentl.R. 1 638 ff. Vgl. dagegen Preuß a. a. O. 190 ff. Wie Stoeber auch Rehm, Staatslehre 28 ff. (vgl. auch 112 ff.). Gegen ihn: Jellinek, Staatsl. 489 Anm. 1.

[18] Preuß a. a. O. Gemeinde, Staat, Reich 403 ff. Ähnlich auch Arndt, Kommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches (4. A.) 27, welcher den Unterschied zwischen Staaten und Kommunalverbänden darin findet, daß über das Sein, Anderssein und Nichtsein des Kommunalverbandes nicht letzterer, sondern der Staat zu befinden hat, während über Sein, Anderssein und Nichtsein des Staates nur dieser selbst entscheidet.

[19] Vgl. auch Haenel, St.R. 1 800; Jellinek, System 77 N. 3; Brockhausen, Vereinigung und Trennung von Gemeinden (1893) 32 ff.; Bansi, Ann.D.R. (1898) 675 ff. Beispielsweise bestimmt die württembergische Gemeindeordnung v. 28. Juli 1906, Art. 2: „Die Veränderung der Gemeindebezirke ... erfolgt für die Regel durch Übereinkunft der beteiligten Gemeinden." Damit ist das Recht der Gemeinden, über ihr Gebiet zu verfügen, im Prinzip anerkannt.

Der Unterschied zwischen Staaten und Kommunalverbänden liegt vielmehr darin, daß die Herrschaft des Staates über die Kommunalverbände eine rechtlich unbeschränkte, die des Bundes über die Staaten dagegen eine rechtlich beschränkte ist, daß letztere eine zweifache Selbständigkeit besitzen, welche den Kommunalverbänden abgeht, nämlich:

a) die Befugnis, gewisse politische Aufgaben selbständig, d. h. nach eigenen Gesetzen zu erfüllen;

b) die Befugnis, ihre eigene Organisation selbständig, d. h. durch eigene Gesetze zu regeln[20].

---

[20] Die Ansicht Jellineks über den Unterschied von Staaten und Kommunalverbänden befindet sich mit der hier vertretenen in wesentlicher Übereinstimmung. Schon die in Staatenverbindungen 40 aufgestellte Behauptung, daß als „Staat" jedes politische Gebilde bezeichnet werden könne, welches aus eigenem Recht bindende Normen zu erlassen berechtigt sei, sowie die Ausführungen in: Gesetz und Verordnung 201, nach welchen das charakteristische Merkmal der Staaten in der Befugnis, aus eigener Macht bindende Normen für die Untertanen aufzustellen und in der selbständigen Organisationsgewalt besteht, wiesen vielfache Berührungspunkte mit der von G. Meyer vertretenen Meinung auf. Nach der Formulierung aber, welche Jellinek seiner Theorie in der Heidelberger Festgabe Über Staatsfragmente (1896) 265 ff. gegeben hat, kann eine fast vollständige Übereinstimmung beider Ansichten konstatiert werden. Diese Übereinstimmung erkennt Jellinek — Staatsl. 489 Anm. 1 — seinerseits an. — Eine Darstellung und Kritik der Theorien über den Unterschied zwischen Staat und Gemeinde gibt Rosenberg, Arch.Öffentl.R. 14 328 ff., dessen eigene Ansicht mit der oben im Text und von Jellinek vertretenen Meinung im wesentlichen übereinstimmt, ohne daß dies gebührend hervorgehoben wird.

Haenel (St.R. 1 800) macht gegen die von G. Meyer angenommene Unterscheidung geltend, die Grenzen der Autonomie der Selbstverwaltungskörper seien im positiven Rechte des Einheitsstaates relative und könnten zu einer Weite ausgedehnt werden, welche die von G. Meyer angenommenen Merkmale des Staates in sich schließe. An einer späteren Stelle (a. a. O. 801) behauptet er aber, die deutschen Einzelstaaten unterschieden sich von den Selbstverwaltungskörpern dadurch, daß sie in der Erfüllung der ihnen nach ihrer Verfassung gesetzten Aufgaben „frei von allen gesetzlichen Direktiven, frei von allen Rechten der Kontrolle und des Zwanges" seitens des Reiches seien. Dies entspricht durchaus dem von G. Meyer unter anderem aufgeführten Merkmal, denn die selbständige Erfüllung politischer Aufgaben durch die Einzelstaaten schließt nicht nur gesetzliche Direktiven, sondern auch Kontrolle und Zwang seitens der Bundesgewalt aus. Im übrigen treffen seine Ausführungen mit denen von Gierke, SchmollersJ. 7 1166 zusammen, der gegen die von G. Meyer angenommene Unterscheidung bemerkt: eine derartige Selbständigkeit stehe einerseits auch der mit Autonomie und konstitutiver Gewalt begabten Landschaft oder Stadt zu, anderseits könne sie auch für die Gliedstaaten — wie in der Schweiz und in der Union durch die Vorschrift republikanischer Verfassungen — mehr oder weniger beschränkt sein. Diese Einwendungen sind nicht zutreffend. In ersterer Beziehung hat Gierke, wie nach dem Zitat aus Jellinek (a. a. O. 502 N. 2) anzunehmen ist, namentlich einzelne englische Kolonien, z. B. Kanada im Auge, welche allerdings die größte Selbständigkeit besitzen, die Gliedern eines Staates überhaupt zusteht. Aber gerade bei diesen ist die hier als Merkmal der Staaten angenommene Selbständigkeit nicht vorhanden. Denn ihre Verfassung beruht nicht auf eigenen Gesetzen, sondern auf englischen Staatsgesetzen, und die koloniale Gesetzgebung wird zwar unter maß-

6. Staaten sind demnach alle diejenigen politischen Gemeinwesen, welche die Befugnis besitzen, politische Aufgaben selbständig, d. h. nach eigenen Gesetzen zu erfüllen, und ihre Verfassung selbständig, d. h. durch eigene Gesetze zu regeln[c]. Sie zerfallen in:

a) souveräne Staaten (Einheitsstaaten)[d], d. h. solche, welche keiner höheren Gewalt unterworfen sind[21];

---

gebender Beteiligung kolonialer Organe, aber auch unter entscheidendem Einfluß englischer Staatsorgane (König, Gouverneur) ausgeübt; sie hat also keinen andern Charakter, als ihn beispielsweise die Gesetzgebung der österreichischen Kronländer und die Landesgesetzgebung Elsaß-Lothringens besitzt. Was das zweite Moment betrifft, so beschränken sich die Vorschriften über die einzelstaatlichen Verfassungen, welche in den bundesstaatlichen Grundgesetzen der Schweiz und der Vereinigten Staaten vorkommen, auf die Feststellung des allgemeinen staatsrechtlichen Charakters dieser Verfassungen; die Regelung der einzelstaatlichen Organisation, d. h. die Feststellung der Organe und die Normierung ihrer Befugnisse, ist dagegen Sache der Einzelstaaten geblieben, letztere haben ein Recht, dieselbe durch eigene Gesetze vorzunehmen. Eine ganz andere Stellung nehmen Gemeinden und Provinzen ein, deren Verfassung der Staat durch seine Gesetze, sei es durch allgemeine Provinzial- und Gemeindeordnungen, sei es durch Spezialgesetze — wie die englischen Gesetze über einzelne Kolonien oder die deutschen Reichsgesetze über Elsaß-Lothringen —, festzustellen berechtigt ist. — Brie, Theorie der Staatenverbindungen 12 und Preuß, Gemeinde, Staat, Reich 72 treten den obigen Ausführungen mit der Bemerkung entgegen, daß auch die Kommunalverbände in ihren autonomischen Satzungen eigene Gesetze besäßen. Aber der Unterschied der Staaten von den Kommunalverbänden liegt nicht in der Befugnis, eigene Gesetze zu erlassen, welche jedem korporativ organisierten Verbande zusteht, sondern darin, daß ihnen ein Kreis politischer Aufgaben vorbehalten ist, welche sie nach eigenen Gesetzen erfüllen können. Eine derartige Selbständigkeit besitzen die Kommunalverbände nicht; ihre Tätigkeit bei der Erfüllung politischer Aufgaben unterliegt der unbeschränkten Regelung durch Staatsgesetze.

[c] Die hier hervortretende Betonung des „eigenen" trifft den richtigen Punkt. Doch verdient dieses Moment noch schärfer hervorgehoben zu werden. Der Staat unterscheidet sich von der Gemeinde und jedem andern Verbande des öffentlichen Rechts nicht dadurch, daß er Gewalt hat, sondern daß er Gewalt hat kraft eigenen Rechts. Gewalt, z. B. Finanzhoheit, steht auch der Gemeinde über ihre Mitglieder und Einwohner zu, diese Gewalt ist aber aus der Staatsgewalt abgeleitet. Letztere allein ruht auf sich selbst, auf eigenem Recht: Anschütz, Enzykl. 19. Übereinstimmend vor allem Laband 1 65 (oben Anm. b) und Jellinek, Staatsl. 489 ff. (489 f.: „Staatsgewalt ist nicht weiter ableitbare Herrschaftsgewalt, Herrschergewalt aus eigener Macht und daher zu eigenem Recht"), Staat und Gemeinde (Ausgewählte Schriften und Reden 2 352 ff.); vgl. ferner Hatschek, Allgem. Staatsr. 3 45, Ruck im Jahrb.Öff.R. 6 162 („Staat bedeutet eigenherrliche Gebietskörperschaft") und Walther, Das Staatshaupt in den Republiken (1907) 53, 54.

[d] Die hierin liegende Gleichsetzung der Begriffe „souveräner Staat" und „Einheitsstaat" ist unzutreffend. Auch Nicht-Einheitsstaaten, d. h. zusammengesetzte Staaten können souverän sein und sind in der Regel souverän. Das Deutsche Reich ist erstens ein Staat, zweitens ein souveräner Staat, drittens aber kein Einheits-, sondern ein zusammengesetzter (Bundes-) Staat. Anschütz, Enzyklop. 13, 64 ff.

[21] Haenel, St.R. 1 108 ff. findet den Unterschied des Einheitsstaates von andern korporativen Verbänden in drei Momenten: darin, daß derselbe Ge-

b) nicht souveräne Staaten, d. h. solche, über welche einem höheren politischen Verbande eine beschränkte Herrschaft zusteht.

Die Grundlehren unserer Staatswissenschaft sind zum größten Teil an der Hand des Einheitsstaates entwickelt worden[22]. Die für diesen gefundenen Resultate dürfen aber nicht ohne weiteres auf die Staatenverbindungen übertragen werden, sie sind in bezug auf letztere mannigfacher Modifikationen fähig und bedürftig. Im folgenden werden die staatsrechtlichen Grundbegriffe zunächst für den Einheitsstaat entwickelt, während sich eine spätere Erörterung mit den Verhältnissen der Staatenverbindungen und den für diese geltenden besonderen Grundsätzen beschäftigt.

II. Der Einheitsstaat.

1. Die Grundlagen des Staates.

§ 2.

Der Staat ist ein auf ein bestimmtes Gebiet basiertes menschliches Gemeinwesen. Die Grundlagen desselben[1] sind daher:

1. eine Menge von Menschen als persönliche Grundlage.

Den Inbegriff der im Staate geeinigten Menschen bezeichnet man als Volk im politischen Sinne. Verschieden davon ist Volk im natürlichen Sinne oder Nation[2a]. Das Volk in

---

bietskörperschaft ist, einen universellen Gemeinzweck hat und Selbstgenügsamkeit besitzt. Die beiden ersten Merkmale sind zweifellos zutreffend. Der Begriff der „Selbstgenügsamkeit" aber ist, auch nach den weiteren Erläuterungen, welche der Verfasser (a. a. O. 113) gibt, zu unbestimmt, um darauf eine juristische Charakterisierung stützen zu können.

[22] Dies erkennt auch Haenel a. a. O. 73 ff. an. Ebenso Anschütz, Enzyklop. 13.

[1] Jellinek, Staatsl. 394 ff.

[2] Vgl. Fr. J. Neumann, Volk und Nation (1883); Lamprecht, Deutsche Geschichte 1 1 ff.; v. Herrnritt, Nationalität und Recht (1899); Jellinek, Staatsl. 116 ff.; Anschütz, Enzyklop. 5, 6; A. Kirchhoff, Zur Verständigung über die Begriffe Nation und Nationalität (1905); F. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat (2. A. 1911) 1 ff.; Stier-Somlo, Preuß. Staatsrecht (1906) 1 30 ff.

[a] Die Gegenüberstellung von „politisch" und „natürlich" will sagen, daß nicht jedes politisch organisierte (geeinte) Volk — Volk im politischen Sinne, Staatsvolk — ein solches im natürlichen Sinne, eine Nation darstellt. Ein Volk ist und heißt eine Nation dann, wenn es eine Gemeinsamkeit, eine Einheit ist auch abgesehen von dem rechtlichen Ausdruck dieser Einheit, dem Staat, — auch dann, wenn es nicht oder noch nicht (Deutsche und Italiener vor ihrer Einigung) oder nicht mehr (Polen nach der Zerstörung ihres Staates) staatlich geeint ist. An welchen Merkmalen aber erkennt man diese außerstaatliche Einheit? Es sind deren mehrere hervorgehoben worden: die Gemeinsamkeit der Abstammung („natio", von nasci), der Rasse, der Sprache, der Religion, der Kultur im allgemeinen. Allein diese Begriffs-

seiner wirtschaftlichen Gliederung heißt Gesellschaft[3]. Der Begriff „Gesellschaft" ist jedoch kein Rechtsbegriff, die Gesellschaft selbst kein Rechtssubjekt[4].

2. ein Land oder Gebiet als sachliche Grundlage[5].

---

bestimmungen, welche die Erscheinung „Nation" nach objektiven Kriterien erklären wollen, scheitern daran, daß die behaupteten Kriterien nicht immer zutreffen. Diese Kriterien sind in Wahrheit nicht solche, sondern typisch wiederkehrende Faktoren, welche vorzugsweise geeignet sind, dasjenige hervorzubringen, was ein Volk zur Nation macht: das Nationalbewußtsein. Das Entscheidende liegt also nicht in objektiven Tatsachen und Verhältnissen, wie Rasse-, Sprach-, Religionsgemeinschaft usw., sondern im Subjektiven, in der Sphäre des Volksbewußtseins. Das Volk ist eine Nation, welches das Bewußtsein seiner selbst, seiner Eigenart und Einheit hat, welches eine Nation sein will. „L'existence d'une nation", sagt Renan (Qu'est-ce qu'une nation [1882] 27) in schärfster Formulierung dieser Auffassung, est un plébiscite de tous les jours." Das Nationalbewußtsein ist für den Begriff der Nation erforderlich und ausreichend; wodurch und wie es entstand, ist gleichgültig. Sicherlich sind die oben erwähnten Faktoren nicht die einzigen, welche Nationalbewußtsein erzeugen können; hinzuzufügen wäre vor allem die nationalisierende Kraft der gemeinsamen politischen Organisation, des Staates: ein Staatsvolk, welches von Haus aus keine Nation war, kann eine solche werden durch den festigenden Druck der staatlichen Institutionen (Schweiz, Vereinigte Staaten von Nordamerika). Solche Nationen, „die auf der vereinigenden Kraft einer gemeinsamen politischen Geschichte und Verfassung beruhen", mag man mit Meinecke a. a. O. 2, 3 „Staatsnationen" nennen", im Gegensatz zu den auf „gemeinsam erlebtem Kulturbesitz" beruhenden „Kulturnationen".

[3] Der Begriff „Gesellschaft" ist namentlich entwickelt worden von L. Stein, Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich 1 (1850). Einleitung: „Der Begriff der Gesellschaft". Ihm folgt im wesentlichen Gneist in seinen verschiedenen Werken, namentlich in der Schrift: Der Rechtstaat, 2. Aufl. (1879) 1 ff. — Viel weiter faßt R. v. Mohl (Enzyklopädie § 6 und Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften [1855] 1 69 ff.) den Begriff der Gesellschaft. Er nennt alle aus einem gemeinsamen Interesse sich entwickelnden menschlichen Gemeinschaften, einerlei, ob sie eine Organisation besitzen oder nicht, gesellschaftliche Lebenskreise und den Inbegriff aller in einem bestimmten Umkreise (in einem Staate, in einem Weltteile) tatsächlich bestehenden gesellschaftlichen Gestaltungen: Gesellschaft. Aus der neuesten Literatur: Rehm, Staatsl. 284; Jellinek, Staatsl. 84 ff.; G. Rümelin, Über den Begriff der Gesellschaft und einer Gesellschaftslehre, Reden und Aufsätze 3 248; Kistiakowski, Gesellschaft und Einzelwesen (1899); Gothein, Gesellschaft und Gesellschaftswissenschaft. Handw. d. Staatsw. (3. A.) 4 680; Simmel in SchmollersJ. 20 575; Spann, Untersuchungen über den Gesellschaftsbegriff in der Z.StaatsW. 59 574.

[4] Völlig verkannt ist dies von H. Rösler, Lehrbuch d. deutsch. Verwaltungsrechtes 1 (1872) § 2, der den „Rechtsbegriff der Gesellschaft" zur Grundlage des sogenannten sozialen Verwaltungsrechtes machen will. — Vgl. dagegen auch Laband (2. Aufl.) 1 98 N. 1 und Rosin, Ann.D.R. (1883) 310.

[5] Die Notwendigkeit des Gebietes als Merkmal des Staatsbegriffs ist heute nahezu unbestritten. Vgl. Rehm, Staatsl. 36, der die vereinzelten abweichenden Meinungen (Curtius, Bruno Schmidt, v. Treitschke) angibt; Jellinek, Staatsl. 404; Anschütz, Enzyklop. 6; G. Seidler, Das jurist. Kriterium des Staates (1905) 37, 59 ff. Affolter, Ann.D.R. (1903) 116 will das „festbegrenzte Gebiet" nur als eine „regelmäßig auftretende Eigenschaft wenn auch nicht des Staates überhaupt, so doch des modernen Staates" gelten lassen.

2. Der rechtliche Charakter des Staates[1].

§ 3.

Der Staat ist ein menschliches Gemeinwesen. Er faßt die in ihm verbundenen Glieder zu einer höheren Einheit zusammen und unterwirft sie seiner Herrschaft. Neben dem Staate bestehen noch andere menschliche Gemeinwesen. Dieselben beruhen teils auf natürlicher Abstammung, teils auf der Gemeinsamkeit bestimmter Zwecke und Anschauungen. Die ersteren (Familie, Geschlecht) pflegen im Zustande höherer Kultur ihre rechtliche Gliederung gänzlich zu verlieren und erscheinen vom Rechtsstandpunkte dann nur als eine Gemeinschaft von Personen, welche durch individuelle Rechte und Pflichten verbunden sind. Unter den letzteren nehmen die Religionsgesellschaften, namentlich die christlichen Kirchen, die hervorragendste Stelle ein, daneben gibt es Vereinigungen zu wirtschaftlichen, geselligen, wissenschaftlichen, künstlerischen und anderen Zwecken. Auch diese besitzen die Möglichkeit, durch Beschlüsse und Statuten ihren Mitgliedern Pflichten aufzuerlegen und so eine Herrschaft über sie auszuüben. Aber das Moment der Beherrschung tritt bei ihnen mehr in den Hintergrund, und sie kommen für das Recht vorzugsweise als vermögensrechtliche Subjekte in Betracht, welche mit anderen Rechtssubjekten in Verkehr treten. Ausgebildetere Herrschaftsverhältnisse haben sich nur im Staate und in der Kirche entwickelt[2].

Man hat den Staat vom natürlichen Standpunkte als Organismus bezeichnet (organische Staatstheorie)[a]. Diese Bezeichnung

---

[1] H. Preuß, Die Persönlichkeit des Staates organisch und individualistisch betrachtet, Arch.ÖffentlR. 4 62 ff.; Derselbe über Organspersönlichkeit, SchmollersJ. (1902) 103; Stellvertretung und Organschaft, IheringsJ. 2. F. 8 429; Jellinek, System 12 ff., Staatsl. 140, 174 ff.; Anschütz, Enzyklop. 7 ff.

[2] Gegen die Zusammenfassung des Staates mit anderen menschlichen Gemeinwesen erhebt Widerspruch v. Gerber, St.R. (§ 1) 2 N. 2 u. 3. Er nimmt das Wort und den Begriff „Herrschen" als etwas dem Staate Spezifisches in Anspruch und nur die Kirche will er ihm in dieser Beziehung gleichstellen. Wenn aber auch die Herrschaft des Staates ihrem Umfange nach viel weitgehender, ihrem Inhalte nach viel intensiver ist als die eines anderen menschlichen Gemeinwesens, so beschränkt sich die Verwirklichung der Herrschaftsidee doch keineswegs bloß auf Staat und Kirche. In der neueren Wissenschaft wird die Gleichartigkeit des Staates mit anderen menschlichen Gemeinwesen namentlich anerkannt von Gierke an zahlreichen Stellen seines Genossenschaftsrechtes, Z.StaatsW. 30 302, SchmollersJ. 7 1125 sowie von Preuß, SchmollerJ. (1902) 103 ff.; IheringsJ. 2. F. 8 429 ff.

[a] Gierke, Genoss.R. 3 549 ff.; derselbe, Z.StaatsW. 30 170 ff.; Jellinek, Staatsl. 148 ff.; Wundt, System der Philosophie (2. A., 1897) 616 ff.; van Krieken, Über die sogenannte organische Staatstheorie (1873); Loening im Handwörterb. der Staatswiss. 7 697 ff.; Preuß in den in voriger N. zit. Schriften und in seinem Buche Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften (1889); Menzel im Handb. d. Politik 1 38 ff.; Erich Kaufmann, Über den Begriff des Organismus in der Staatslehre des 19. Jahrhunderts (1908). Vgl. auch Walther, Staatshaupt in den Republiken (1907) 40 ff.; Grosch im Arch.Öff.R. 25 407 ff.

enthält jedoch nur einen Vergleich, dessen Verwendung mit großer Vorsicht erfolgen muß[3]. Das Hauptverdienst der organischen Staatstheorie liegt auf der negativen Seite. Es besteht darin, daß sie früheren unrichtigen Auffassungen, z. B. der, daß der Staat eine Maschine[4], daß er eine vertragsmäßige Vereinigung einzelner Individuen, überhaupt, daß er etwas künstlich Gemachtes sei, entgegengetreten ist[5]. Für die juristische Konstruktion des Staates kann der Begriff des Organismus nicht verwendet werden[6].

Vom juristischen Standpunkte bezeichnet man den Staat als Person, d. h. als Rechtssubjekt des öffentlichen Rechtes. Die Herrschaftsrechte gegenüber den Untertanen stehen dem Staate als Gemeinwesen und nicht dem Herrscher zu; der Herrscher erscheint nur als Organ des Staates[7]. Die Auffassung des Staates als eines selbständigen, von der Person des Herrschers unabhängigen Rechtssubjektes findet sich schon bei den politischen Schriftstellern des klassischen Altertums mit völliger Klarheit ausgesprochen. Dagegen war es der mittelalterlich-germanischen Staats- und Rechtsanschauung eigentümlich, daß sie alle Rechtsverhältnisse in individuelle Beziehungen von Person zu Person auflöste. Von diesem Standpunkte erschien der Herrscher nicht als Organ des Gemeinwesens, sondern als persönlicher Herr, welcher mit seinen Untertanen durch eine Reihe einzelner Rechte und Pflichten verbunden war. Die mittelalterlich-italienische Doktrin hielt jedoch unter dem Einfluß der antiken Anschauungen den

---

[3] Am weitesten geht in der Vergleichung des Staates mit einem Organismus, speziell mit dem menschlichen Körper, Bluntschli in seinen Psychologischen Studien über Staat und Kirche (1844). Auch in seinen späteren Werken tritt diese Auffassung, wenngleich in gemilderter Form, stark in den Vordergrund. Zu den entschiedensten Vertretern der organischen Staatstheorie ist ferner Herbert Spencer zu zählen. Vgl. über ihn Grosch im Arch.Öff.R. 25 410.

[4] Sogenannte mechanische Staatstheorie. Hauptvertreter: Schlözer. (Nähere Angaben bei Gierke, Althusius 200.)

[5] Gänzlich verkannt ist dieses Verdienst in der Schrift von van Krieken, Über die sogenannte organische Staatstheorie (1873). — Vgl. Gierke, Z. StaatsW. 30 281 ff.; v. Treitschke, Politik 1 28; E. Kaufmann in der in voriger Nr. zit. Schrift.

[6] Am besten handelt über diesen Gegenstand v. Gerber, St.-R. Beilage I. Der Staat als Organismus 217 ff. Vgl. auch Jellinek, System 35 ff. Gegen die Auffassung des Staates als Organismus Combothecra, L'état en tant qu'organisme in der Revue de droit public 5 279. Im Sinne des Textes: Rehm, Staatsl. 155; Jellinek, Staatsl. 148; Anschütz, Enzyklop. 8.

Das Hauptverdienst um die Kritik und Bekämpfung der organischen Staatstheorie gebührt Jellinek, Staatsl. 148. Gegen ihn neuestens Preuß, Über Organpersönlichkeit. SchmollersJ. (1902) 103 ff.: scharfsinnige Untersuchungen, welche einerseits die wissenschaftliche Position der organischen Theorie wiederum nicht unbeträchtlich heben dürften, andererseits aber einen Beitrag zu der Erkenntnis liefern, daß der Abstand zwischen jener Theorie und der heute herrschenden Persönlichkeitslehre (Jellinek, Stastsl. 169 ff.) nicht so groß ist als allgemein angenommen wird. — Vermittelnd zwischen den Anhängern und Gegnern der organischen Theorie: R. Schmidt, Allg. Staatsl. 156 ff., 161 ff.

[7] Vgl. J. Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlamentes ... (1901) 66.

Gedanken der selbständigen Persönlichkeit des Staates fest, und unter ihrem Einfluß kehrte man seit dem sechzehnten Jahrhundert allgemein wieder zu der Auffassung des Staates als eines selbständigen Rechtssubjektes zurück[8]. In der heutigen Staatswissenschaft darf dieselbe als die für die rechtliche Betrachtung des Staates maßgebende angesehen werden[9b]. Es hat jedoch auch

---

[8] Vertreter derselben im sechzehnten und siebzehnten Jahrhundert sind z. B. Bodin, De re publica, I, 1 u. I, 8; Hugo Grotius, De iure belli ac pacis, Lib. I cap. 3 § 7 i f., welcher die Verschiedenheit der Rechtsstellung des Staates und des Herrschers klar und richtig entwickelt, und Hobbes, de cive V, 9. — Eine ausführliche Darstellung der Entwicklung des Begriffes des Gemeinwesens im deutschen Recht gibt Gierke, Genossenschaftsrecht, namentlich 2 u. 3.

[9] Mit voller Schärfe und Klarheit ist sie im neunzehnten Jahrhundert zuerst von Albrecht in seiner Besprechung von Maurenbrechers Grundsätzen des deutschen Staatsrechtes, in den Göttinger gelehrten Anzeigen (1837) 1492 ff. entwickelt worden. [Nicht mit Unrecht meint O. Mayer, Festgabe f. Laband 1 54 von dieser Besprechung, daß sie für die Lehre von der Persönlichkeit des Staates geradezu die Bedeutung einer symbolischen Schrift habe. Vgl. über Albrecht auch Bernatzik Arch.Öff.R. 5 246 ff. Vgl. außerdem namentlich v. Gerber, St.R. Beilage II, Die Persönlichkeit des Staates 225 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung 192 ff., System 28 ff. und besonders Staatsl. 148—174; Bernatzik, Arch.Öff.R. 5 169 ff.; v. Treitschke, Politik 1 25; Laband, St.R. 1 56 ff.; Haenel, St.R. 1 81 ff.; Hübler, Organis. der Verwaltung (1898), 1; Anschütz, Enzyklop. 10 f.; Schmidt, Allgem. Staatsl. 1 225, 226; Seidler, Jurist. Kriterium des Staates 55 ff. Auch Rehm steht in seiner Allg. Staatslehre 150 ff. auf dem Boden dieser herrschenden Persönlichkeitstheorie (mit der sich aber die einseitig dynastischen, halb patrimonialen Anschauungen, welche seine späteren Schriften — die staatsrechtliche Stellung des Hauses Wittelsbach zu Bayern (1901), 18; Modernes Fürstenrecht (1904), 7 ff. (vgl. jedoch Arch.Öff.R. 25 393 ff.) — kennzeichnen, schwer vereinbaren lassen dürften).]

[b] Anders in Frankreich, wo es gegenwärtig Mode zu sein scheint, den Begriff der juristischen Person überhaupt zum alten Eisen zu werfen. (Duguit, de Vareilles-Sommières, Le Fur; näheres bei O. Mayer, Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht, in der Festgabe für Laband 4 ff.). Damit ist dann natürlich auch die Lehre von der Persönlichkeit des Staates erledigt. Wissenschaftlich weiterzukommen ist mit diesem Pseudorealismus, der nur das als vorhanden betrachten will, was sich mit Händen greifen läßt und die juristischen Personen mit der Wendung abtut, sie seien Personen „qui n'existent pas", nicht. Ohne mit den Franzosen, über deren Theorien er berichtet, durchweg übereinzustimmen, gelangt auch O. Mayer a. a. O. 11 ff. zur Verwerfung der Persönlichkeitslehre. Der Begriff der jur. Person passe nur auf die dem Staatswillen unterworfenen Wesen, Vereine, Stiftungen usw., denen der Staat durch seine Rechtsordnung die Eigenschaft als jur. Person aufprägte. „Der Staat ist der Simson, den man vergeblich zu binden sucht mit den Stricken der juristischen Persönlichkeit" (67). Vergeblich gewiß, wenn er sich nicht binden lassen will. Daß er es will, muß im Gegensatz zu O. Mayer mit allem Nachdruck behauptet werden. Der Staat will gebunden sein durch die Stricke nicht sowohl der „juristischen Persönlichkeit" als vielmehr der Rechtsordnung, durch deren Willen allein freilich die juristische Person etwas ist. Der Staat stellt sich unter das Recht; er will unter anderem betrachtet und behandelt sein als ein Etwas, welches im Rechtssinne wollen und handeln kann. Ein solches Etwas aber fällt unter den Gattungsbegriff der Person. Die „deutschen Professoren", welche, nach dem ironischen Ausdrucke O. Mayers (S. 59) „den Staat zur juristischen Person ernannt haben", erfüllten in folgerichtiger Anwendung

diejenige staatsrechtliche Anschauung, welche die Herrschaftsrechte nicht als Rechte des Staates, sondern als persönliche Rechte des Herrschers auffaßt, noch im gegenwärtigen Jahrhundert Vertreter gefunden[10]. Man bezeichnet diese Anschauung als „Herrschertheorie" (Jellinek).

3. Wirkungskreis des Staates.

§ 4.

Der Wirkungskreis des Staates ist räumlich und persönlich begrenzt: räumlich durch das Staatsgebiet, persönlich durch die Staatsangehörigkeit. Sachlich dagegen hat der Staat einen unbegrenzten Wirkungskreis. Seine Tätigkeit beschränkt sich nicht auf eine einzelne oder einzelne Seiten des menschlichen Lebens, er kann alle in den Bereich seines Handelns hineinziehen; es bleibt ihm keine Sphäre desselben prinzipiell verschlossen. Allgemein ist nur diese negative Bestimmung der Tätigkeit des Staates möglich. Die positive Feststellung der Staatsaufgaben kann lediglich für einen konkreten Staat und auch für diesen nicht in einer einzigen Formel, sondern nur mit genauer Untersuchung der einzelnen Gebiete des Staatslebens erfolgen. Sie ist Gegenstand der Politik[1].

---

eines von ihnen nicht erfundenen, sondern der Rechtswirklichkeit entnommenen Begriffs, einfach ihre Berufspflicht als Juristen, als sie diese „Ernennung" vollzogen.

[10] Maurenbrecher, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechtes (1837), § 245, und Die deutschen regierenden Fürsten und die Souveränetät (1839.) Seidel, Allg. Staatsl., namentlich S. 7 u. 41, Ann.D.R. (1876) 641 ff.; (1898) 325. Seydel-Piloty, Bayer. St.R. 78; Vorträge aus dem Allg. Staatsrecht 2 ff. Rehm, Ann.D.R. (1885) 78 (hat seine Anschauungen später geändert; s. die vorstehende Anm.). E. Mayer, Ann.D.R. (1887) 550 ff. Bornhak, Preußisches Staatsrecht (2. Aufl. 1911) 1 132; Allg. Staatsl. 13. Lingg, Empirische Untersuchungen zur allgemeinen Staatslehre. v. Hagens Staat, Recht u. Völkerrecht 14. — Zur Kritik dieser Schriftsteller vgl. Jellinek, System 32 ff. und Staatsl. 145; Rehm, Staatsl. 156 ff.; Anschütz, Enzyklop. 9; J. Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments 35 ff. Nichts anderes als eine Spielart oder, wenn man will, Verhüllung der Herrschertheorie ist die Lehre Loenings (Art. „Staat" im Handw. d. Staatsw., 3. Aufl. 7 692 ff., insbes. 702 ff.), wonach der Staat keine Persönlichkeit, sondern ein „Rechtsverhältnis" (nämlich zwischen Herrscher und Beherrschten) darstellt. Gegen Loening: Jellinek, Staatsl. 168, Anschütz, Enzyklop. 10, namentlich aber Preuß, Über Organpersönlichkeit SchmollersJ. (1902) 106, 107.

[1] R. Schmidt, Allg. Staatsl. 1 148 ff. Für die Feststellung der Natur des Staates ist auch die Normierung der Sphäre, innerhalb deren er tätig sein kann, erforderlich. Darauf hat sich aber das Staatsrecht zu beschränken; die ausführliche Erörterung der Lehre vom Staatszweck ist anderen Disziplinen zu überlassen. Vgl. F. v. Holtzendorff, Die Prinzipien der Politik, (2. A. 1879) Buch III: „Der Staatszweck als Prinzip der Politik". Eine umfassende Darstellung der Lehren vom Zweck des Staates gibt Jellinek, Staatsl. 230; vgl. auch Menzel im Handb. d. Pol. 1 43 ff., v. Frisch das. 46 ff.; Loening im Handwörterbuch 7 705 ff. — Rehm, Staatsl. 35, will den Staatszweck auf die weltlichen (d. h. nicht religiösen) Angelegenheiten

Die Tätigkeit des Staates äußert sich namentlich in der Ausübung von Herrschaftsrechten. Aber die Ausübung von Herrschaftsrechten erschöpft keineswegs die gesamte staatliche Tätigkeit. Es gibt zahlreiche staatliche Funktionen, bei deren Ausübung der Staat anderen Rechtssubjekten nicht als Herrscher, sondern als gleichberechtigte Person gegenübertritt. Zu diesen Funktionen gehört einmul der völkerrechtliche Verkehr mit anderen Staaten. Aber auch im Innern erwachsen dem Staate vielfache Aufgaben, deren Erfüllung ohne Anwendung von Herrschaftsrechten möglich ist, so namentlich die auf Förderung der Volksinteressen gerichtete Tätigkeit, welche sich in der Gewährung von Unterstützungen, in der Errichtung und Verwaltung allgemeiner Anstalten äußert, und die Beschaffung des Staatsbedarfs an Geldmitteln und Arbeitsleistungen im Wege des gewöhnlichen vermögensrechtlichen Verkehrs[2 3].

Da der Staat nur mit äußerlichen Zwangsmitteln ausgerüstet ist, so beschränkt sich seine Tätigkeit auf die äußeren Verhältnisse der Menschen; eine Einwirkung auf das innere Leben derselben bleibt ihm verschlossen.

4. Organe des Staates und Träger der Staatsgewalt.

§ 5.

1. Der Staat ist eine begriffliche Abstraktion[1]. Er bedarf physischer Personen, welche die ihm zustehenden Rechte ausüben.

---

beschränkt wissen. Auch dies ist eine Frage der Politik, nicht des Rechts. Einen Rechtssatz, der es dem Staate verwehrt, seine Tätigkeit auf das Gebiet der Religion zu erstrecken, gibt es nicht.

[2] Die Ansicht, daß die spezifisch staatliche Tätigkeit sich lediglich in der Ausübung von Herrschaftsrechten äußere, wird namentlich von v. Gerber St.R. (§ 1) 3 N. 3 und Zorn, St.R. 1 62, 287 vertreten. — Vgl. Rosin Ann.D.R. 1883 295 ff. Laband, St.R. 1 66. Jellinek, Gesetz und Verordnung 190 N. 1.

[3] Jellinek, System 234 ff. unterscheidet den Staat als Subjekt der Macht und als Vertreter der Gemeininteressen und nimmt in einzelnen Fällen eine Selbstverpflichtung des ersteren gegen den letzteren an. Die Unterscheidung ist an und für sich zutreffend. Gegen die Annahme einer Verpflichtung spricht aber doch der Umstand, daß hier nur zwei Eigenschaften desselben Verbandes, nicht zwei verschiedene Rechtssubjekte in Frage kommen.

[1] Nicht etwa eine Fiktion, wie in neuerer Zeit immer noch, z. B. von Bierling, Kritik der juristischen Grundbegriffe, 2, 222 ff., Juristische Prinzipienlehre 1 223 ff. behauptet wird. Übereinstimmend: Jellinek, System 17; B. Schmidt, der Staat, 1 ff.; Hübler, Organisation der Verwaltung (1898), 1; Rehm, Staatsl. 156; H. v. Treitschke, Politik, 1 25 ff. — Schloßmann, Lehre von der Stellvertretung 1 125 bleibt gleichwohl dabei, daß „die Zusammenfassung ... von zahlreichen Menschen zu einer einheitlichen Person ... eine Fiktion, ein Ausfluß dichtender Phantasie“ sei. Hiergegen vorzüglich Preuß in dem oben S. 13 zitierten Aufsatz „Stellvertretung oder Organschaft?“, S. 430 ff. [Von sonstigen „Fortschritten“ der Fiktionslehre sei hier nur noch der von Affolter, Arch.Öff.R. 17 135 erteilte Rat erwähnt:

Die Ausübung der staatlichen Rechte kann entweder einer einzelnen physischen Person oder einer kollegialisch organisierten Personenmehrheit übertragen sein. Die Personen oder Personenmehrheiten, welche zu einer solchen Ausübung berufen sind, in deren Willen und Handlungen also der Wille und die Handlungen des Staates zum Ausdruck gelangen, heißen Organe des Staates[2]. Das Organ unterscheidet sich vom Stellvertreter dadurch, daß es ein Glied des betreffenden Gemeinwesens sein muß, während der Stellvertreter dem Vertretenen als eine fremde Persönlichkeit gegenübersteht[3].

Jeder Staat besitzt zahlreiche Organe, welche sich im Verhältnis der Über- und Unterordnung befinden. Die im Staate herrschende höchste Macht wird als Staatsgewalt (im subjektiven Sinne) bezeichnet; sie kommt in denjenigen Organen zum Ausdruck, welche allen anderen übergeordnet sind und die obersten Herrschaftsrechte im Staate ausüben. Aber die Fortdauer der Staatsgewalt ist unabhängig von der Existenz der speziellen Organe, in welchen sie sich verkörpert. Die einzelne physische Person, welche die Staatsgewalt repräsentiert, kann wegfallen und durch eine andere ersetzt werden. Die ganze Organisation kann eine Umgestaltung erleiden, an die Stelle einer republikanischen Verfassung kann eine monarchische, an die Stelle einer monarchischen eine republikanische treten. Immer aber bleibt eine höchste herrschende Macht im Staate bestehen[4].

Die Ausübung der obersten Herrschaftsrechte im Staate kann entweder einem einzigen Organe übertragen sein, wie z. B. in absoluten Monarchien dem Monarchen, in reinen Demokratien der in der Volksversammlung vereinigten Gesamtheit der Bürger, oder mehreren Organen, welche dazu in verfassungsmäßiger

---

„Versuche man nur die Staatspersönlichkeit, überhaupt den Begriff des Staates (!) bei Darstellungen des positiven Rechts eines Staates verschwinden zu lassen; man wird sehen, daß es sehr gut geht." Diesen Versuch wird Affolter wohl zuerst selbst vormachen müssen; ob es ihm dabei „gut geht", wird sich ja zeigen.]

[2] v. Gerber, Grundzüge 76, 77; Bernatzik, Arch.Öff.R. 5 230 ff.; Jellinek, Staatslehre 540 ff.; Rehm, Staatsl. 179 ff.; Gierke, Z.StaatsW. 30 329 ff.; Kelsen, Hauptprobleme 450 ff.

[3] Das Vorhandensein eines begrifflichen Unterschiedes zwischen Organschaft und Stellvertretung wird nicht von allen anerkannt, nicht z. B. von Rehm, Staatsl. 180, Schloßmann in JheringsJ. 44 291 ff., O. Mayer, V.R. 2 395 N. 2, Kelsen, Hauptprobleme 693—709. Dagegen: Gierke, D. Privatrecht 1 472 Anm. 10 und besonders Preuß in seiner Polemik gegen Schloßmann, Stellvertretung oder Organschaft in JheringsJ. 44 429 ff.

[4] Haenel, St.R. 1 99 ff. bemerkt, es gebe kein Organ schlechthin, sondern nur Individuen, deren Beruf es sei, Organ zu sein. Allerdings kann ein Organ ohne Individuen, in welchen es zur Erscheinung tritt, nicht bestehen. Nichtsdestoweniger ist der Begriff des Organs in abstracto erforderlich, um die Fortdauer desselben auch beim Wechsel der einzelnen Individuen zum Ausdruck zu bringen. Übrigens erkennt Haenel 1 100 selbst an, daß derartige Abstraktionen für die Jurisprudenz notwendig sind. Vgl. Jellinek, System 23.

Weise zusammenwirken, so namentlich in den konstitutionellen Monarchien und Repräsentativdemokratien[5].

2. Neben dem Begriffe des Organs tritt noch ein weiterer Begriff, der des Trägers der Staatsgewalt auf. Als Träger der Staatsgewalt wird diejenige Person oder Personenmehrheit bezeichnet, welcher die Staatsgewalt als eigenes Recht zusteht[6a]. Der Träger der Staatsgewalt kann die ihm zustehenden Herrschaftsrechte entweder selbst ausüben, oder sie können in seinem Namen durch einen andern ausgeübt werden.

Der Begriff „Träger der Staatsgewalt" wird nicht durch die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit der Staatsgewalt gefordert[7]. Denn die begriffliche Einheitlichkeit der Staatsgewalt schließt nicht aus, daß dieselbe in einer Mehrheit von Organen zum Ausdruck gelangt[8]. So wurden z. B. im alten deutschen Reiche Kaiser

---

[5] Die Einheit der Staatspersönlichkeit und des Staatswillens schließt also die Mehrheit der Staatsorgane nicht aus. Ebenso Haenel, St.R. 1 93; Rehm, Staatsl. 194; Jellinek, Staatsl. 550 ff.

[6] Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündung der Reichsgesetze. Dekanatsprogramm (Leipzig 1885) 18. G. Meyer, Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung (aus der Festgabe der juristischen Fakultät für Gneist, 1888) 9. Triepel, Das Interregnum (1892) 63 ff.

[a] Als „eigenes Recht" kann die Staatsgewalt nur dem Staate selbst, als solchem „zustehen": die Staatsgewalt ist ein Wille, dessen Subjekt der Staat ist. Der Satz des Textes verwechselt also Subjekt und Träger der Staatsgewalt. Ebenso meint Jellinek, Staatsl. 552: „Träger der Staatsgewalt ist der Staat und niemand anders." Danach wäre „Träger" und „Subjekt" der Staatsgewalt dasselbe. Die beiden Begriffe sind aber wohl zu unterscheiden: Subjekt seiner Gewalt ist der Staat selbst, Träger der Staatsgewalt ist das oberste Organ des Staates, also beispielsweise in den Monarchien der Monarch. Auch der „Träger" der Staatsgewalt ist Staatsorgan, auch seine Stellung ist nicht Herrschaft über den Staat, sondern Organschaft im Staat. So auch Jellinek, System 148; Rehm, Staatsl. 180 (vgl. auch 150, 176 ff.); Anschütz, Enzyklop. 17 f., 25 f., 93 f., 118; Hubrich im Handb. d. Pol. 1 74. Ebenso scheidet Laband, St.R. 1 99, 101 scharf zwischen dem Subjekt und dem Träger der Reichsgewalt. Auch Schücking, Staatsr. des Großh. Oldenburg (1911) 44 und Anm. 2 unterscheidet Subjekt und Träger der Staatsgewalt. In der gleichen Richtung bewegen sich die Erörterungen von Lukas über den „Träger der Staatsgewalt": Rechtl. Stellung des Parlaments 64 ff., der aber, wie Kulisch, Arch.Öff.R. 16 153, fehlgeht, wenn er den Begriff „Träger der Staatsgewalt" für unbrauchbar und entwertet erklärt. Gewiß ist der „Träger" Staatsorgan (durchaus kein „außerstaatlicher Träger der Staatsgewalt": Jellinek, Staatsl. 552, Anm. 2), er ist dies aber in einem besonderen, einem eminenten Sinne: ein Organ, welches den Staat voll repräsentiert und die Vermutung der Alleinberechtigung für Ausübung der Staatsgewalt auf seiner Seite hat (Anschütz, Enzyklop. 19, 25, 93 f., 116; Walther, Das Staatshaupt in den Republiken 57 ff.). Also eine besondere Art Organ. Für besondere Erscheinungen sind aber eigene Namen, wie hier der Name „Träger", nicht ungerechtfertigt.

[7] Dies ist die Meinung von Laband, St.R. 1 257; 2 6. Auch Triepel, Interregnum 70 und Geffcken, Das Gesamtinteresse als Grundlage des Staats- und Völkerrechts (1908) 14 erklären das Vorhandensein eines Trägers der Staatsgewalt für ein begriffliches Erfordernis des Staates. Gegen Triepel Jellinek, Staatsl. 552 Anm. 1.

[8] Haenel, Ann.D.R. (1877) 91. Rosin, SchmollersJ. 8 954. Merkel, Enzyklopädie (2. A. 1909) 170 in v. Holtzendorffs Enzyklopädie (5. A.) 29. Jellinek,

und Reich, d. h. Kaiser und Reichsstände als Träger der Reichsgewalt angesehen, in den freien Städten steht die Staatsgewalt Senat und Bürgerschaft, in England dem Parlamente, d. h. dem König in Verbindung mit den beiden Häusern zu [9]. Wohl aber nötigen uns die Bestimmungen einer Reihe von Verfassungen, den besonderen Begriff des Trägers der Staatsgewalt aufzustellen, weil der rechtliche Inhaber der Hoheitsrechte und diejenigen Personen, welche mit der Ausübung derselben betraut sind, nicht zusammenfallen. So gehen die modernen Repräsentativdemokratien häufig von der Anschauung aus, daß das Volk[b] Träger der Staatsgewalt sei, während als staatliche Organe der Präsident, das Regierungskollegium, die parlamentarischen Versammlungen erscheinen. Am deutlichsten tritt diese Auffassung in der Verfassung der Vereinigten Staaten hervor [10]. In konstitutionell-monarchischen Verfassungen wird vielfach der Monarch als Träger der Staatsgewalt angesehen, so z. B. in der französischen Charte von 1814 und den deutschen Verfassungen [11]. Die Volksvertretung bildet ihm gegenüber dann nur ein beschränkendes Element. Die praktische Konsequenz dieser Auffassung ist die, daß der Monarch die Vermutung der Berechtigung für sich hat; ihm stehen alle Hoheitsrechte zu, welche ihm nicht ausdrücklich entzogen, der Volksvertretung nur die, welche ihr ausdrücklich übertragen sind. Andere konstitutionell-monarchische Verfassungen gehen vom Standpunkte der Volkssouveränetät aus; sie betrachten das Volk als Quelle und Ursprung aller Gewalten, von welchem auch der Monarch seine Befugnisse ableitet [12]. In diesem Falle erscheint der Monarch zwar als Organ des Staates, aber nicht als Träger

---

Gesetz und Verordnung 208, Staatsl. 550 ff. v. Hagens Staat, Recht u. Völkerrecht 11.

[9] G. Meyer, Anteil der Reichsorgane 11 ff.

[b] Unter „Volk" darf hier nicht die Gesamtheit aller Staatsangehörigen verstanden werden, denn diese bildet, wie Walther, Staatshaupt in den Republiken 59 richtig bemerkt, den Staat selbst, „kann also nicht Organ sein". „Volk" heißt hier vielmehr soviel wie Gesamtheit der politisch Berechtigten, „Aktivbürgerschaft" (Walther a. a. O. 59, 60). Unzutreffend ist es, wenn Geffcken, Gesamtinteresse 14, 15 und Verfassung des Deutschen Reiches (1901) 43, den republikanischen (pleonarchischen) Träger der Staatsgewalt — die Aktivbürgerschaft in der Demokratie, den herrschenden Stand in der Aristokratie, die verbündeten Regierungen im Deutschen Reich — für eine juristische Person erklärt: eine engere Korporation innerhalb der weiteren Korporation „Staat". Diese Träger sind nur Mehrheiten, in keinem juristischen Sinne Einheiten von Personen. Gegen Geffcken Jellinek, Staatsl. 553 Anm. 1. Vgl. auch unten § 120 Anm. 2.

[10] Verfassung, Einl. Amend. IX, X. Vgl. v. Holst, Staatsrecht der Vereinigten Staaten, in Marquardsens H.B. d. öffentl. R. 23 ff., im Arch.Öff.R. 2 270 ff.

[11] Vgl. §§ 54, 83, 84.

[12] Diese Auffassung kommt namentlich in solchen Ländern vor, in welchen einem ursprünglich republikanischen Magistrate erbliche Qualität beigelegt ist, wie Napoleon I. u. III., oder da, wo das erbliche Königtum aus einer revolutionären Bewegung des Volkes hervorgegangen ist, wie im Königreich Belgien (Verf. vom 25. Februar 1831 Art. 25.

der Staatsgewalt. Der Begriff des Trägers der Staatsgewalt ist in Monarchien endlich beim Eintritt einer Regentschaft von Bedeutung. In einem solchen Falle bleibt Träger der Staatsgewalt der Monarch, als Organ des Staates fungiert dagegen an seiner Stelle der Regent[13].

5. Der Begriff der Souveränetät[1].

§ 6.

Souveränetät bedeutet Unabhängigkeit von einer höheren Gewalt.

Die Herrschaft wurde im früheren Mittelalter als ein von Gott verliehenes Amt angesehen. Gegenüber dieser Auffassung entwickelten sich aber schon seit dem zwölften Jahrhundert die Keime der Souveränetätslehre, welche den Monarchen als Träger einer selbständigen Herrschergewalt auffaßt. Eine plenitudo potestatis oder suprema potestas wurde seitens der mittelalterlichen Juristen auf staatlichem Gebiete lediglich dem römisch-deutschen Kaiser als dem weltlichen Oberhaupte der Christen-

---

[13] Der hier entwickelte Begriff des „Trägers der Staatsgewalt" wird nicht deshalb angenommen, weil er durch die Natur des Staates bedingt ist, sondern deshalb, weil sich eine Reihe von Verfassungen ohne denselben juristisch nicht konstruieren läßt. Eine Widerlegung müßte daher von den Bestimmungen dieser Verfassungen ausgehen und nicht bloß mit Argumenten operieren, welche ganz allgemeinen staatsrechtlichen Erwägungen entnommen sind, wie dies von Landsberger, GrünhutsZ. 18 252 ff.. Affolter, Allg. Staatsr. 10 N 8, B. Schmidt, Der Staat 112 ff. geschieht. Insbesondere kann gegen den Begriff des Trägers der Staatsgewalt nicht eingewendet werden, daß derselbe mit der Auffassung des Staates als Persönlichkeit unvereinbar oder ein Festhalten an überlebten patrimonialen Anschauungen sei und zur Herrschertheorie führe. Denn der Grundsatz, daß die Herrschaftsrechte dem Staate zustehen, bleibt durch die Annahme eines Trägers der Staatsgewalt ganz unberührt. Andererseits dürfen Bestimmungen über den Ursprung der staatlichen Gewalt, wie sie z. B. in der belgischen Verfassung und in der der Vereinigten Staaten vorkommen, bei staatsrechtlichen Erörterungen nicht ignoriert werden. Auch bei der Darstellung des deutschen Staatsrechts ist die Charakterisierung des Monarchen als Träger der Staatsgewalt nicht „ein Rückfall in die Theorie vom Monarchen als Subjekt der Staatsgewalt selbst" (Jellinek, System 148 N. 6), sondern nur ein juristischer Ausdruck für die Bestimmungen unserer Verfassungen, nach welchen der Monarch alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt. Hiergegen: Jellinek, Staatsl. 552 Anm. 2. Vgl. im übrigen § 5 Anm. 6 a. E.

[1] Zur Geschichte des Souveränetätsbegriffes vgl. Jellinek, Staatsl. 431 ff. Gierke, Johannes Althusius und die naturrechtlichen Staatstheorien (3. A. 1913) 139 ff.; Genossenschaftsrecht 3 199 ff., 381 ff., 452 ff., 562, 4 290 ff, 448 ff. H. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft 192 ff., 200 ff., 220 ff. E. Hancke: Bodin, eine Studie über den Begriff der Souveränetät (1894). M. Landmann, Der Souveränetätsbegriff bei den französischen Theoretikern von Jean Bodin bis auf Jean Jacques Rousseau (1896). A. Dock, Der Souveränetätsbegriff von Bodin bis zu Friedrich dem Großen (1897). Die neueste Literatur über die Geschichte des Souveränetätsbegriffes ist bereits oben § 1 Anm. 6 angegeben. — Vom Souveränetätsbegriff handelt außerdem Combothecra, La conception de la souveraineté in der Revue de droit public 8 241 ff.

heit zugeschrieben, eine Anschauung, auf welche Aussprüche des römischen Rechtes über die Machtfülle der römischen Imperatoren von wesentlichem Einfluß waren. In voller Ausbildung tritt uns diese Theorie gegen Ende des Mittelalters bei Aeneas Sylvius entgegen[2],

Der moderne Souveränetätsbegriff hat sich aber nicht in Anlehnung an die dem römischen Kaiser zugeschriebene summa potestas, sondern aus den Verhältnissen entwickelt, welche infolge des Sinkens der kaiserlichen Macht und des Zerfalles des heiligen römischen Reiches eintraten. Er ist in Frankreich entstanden. Souverän (lateinisch „superanus", italienisch „soverano", französisch „sovrain") bezeichnet ursprünglich nicht den Inhaber der höchsten Gewalt, sondern nur einen höher Stehenden (superior)[a]. Souveränetät wurde daher in Frankreich nicht bloß dem Könige[b], sondern auch den Baronen zugeschrieben[3]; doch verstand man unter „sovrain", wenn das Wort ohne weiteren Zusatz gebraucht wurde, regelmäßig den König. Eine Unterordnung unter eine höhere Gewalt galt also ursprünglich als mit der Souveränetät nicht unvereinbar. Die Fortentwicklung des Souveränetätsbegriffes nach dieser Richtung vollzog erst Bodin. Er bezeichnet die Souveränetät als eine höchste Gewalt und leitet aus dieser Eigenschaft die Schrankenlosigkeit derselben ab. Souveränetät ist nach ihm eine höchste und durch Gesetze nicht gebundene Gewalt[4]. Die Souveränetät steht aber nicht dem Staate, sondern dem Herrscher, also je nach der Staatsform, entweder dem Volke oder den bevorzugten Geschlechtern oder dem Könige, im damaligen Frankreich dem letzteren, zu. Die Begriffsformulierung Bodins ist ein theoretischer Ausdruck für die absolute Gewalt, welche die französischen Könige nach Beseitigung der ständischen Rechte gewonnen hatten. Daraus erklärt sich auch der große Erfolg derselben in der Staatspraxis. Die Auffassung von der schrankenlosen Macht des Herrschers erhielt sich in der Staatswissenschaft, solange die absolute Monarchie die im kontinentalen Europa herrschende Staatsform war. Noch im Anfange des neunzehnten Jahrhunderts besaß sie eine große Verbreitung, und in Deutschland wurde der Souveränetätsbegriff namentlich von den Rheinbundfürsten in dem angegebenen Sinne verwendet.

Gegenüber der Vorstellung von der absoluten Machtfülle des Monarchen gab die germanische Auffassung von den Rechten des

---

[2] Rehm, Geschichte 200 ff. Jellinek, Staatsl. 442, 450.

[a] Also kein Superlativ, sondern nur ein Komparativ!

[b] Vgl. Jellinek, Staatsl. 444 f. mit näheren Nachweisen.

[3] Vgl. Jellinek, System 77 N. 3. Rehm a. a. O. 193 N. 2. Viollet, Histoire des institutions politiques et administratives de la France (Paris 1898) 2 103. Jellinek, Staatsl. 447, 448 Anm. 5. („Çascuns barons est sovrains en sa baronnie".)

[4] Bodin, De re publ. I, 8: „Maiestas (in der französischen Ausgabe souveraineté) est summa in cives legibusque soluta potestas". Vgl. oben § 1 Anm. 6 nebst weiteren Nachweisen.

Volkes Veranlassung, die Quelle der weltlichen Gewalt im Volkswillen zu suchen, eine Auffassung, welche durch die Eigenschaft des heiligen römischen Reiches als eines Wahlreiches unterstützt wurde. So entwickelten sich gegenüber der einseitigen Auffassung von der Souveränetät des Monarchen schon im Mittelalter die Keime der Theorie der Volkssouveränetät. Diese wurde von den Schriftstellern des siebzehnten und achtzehnten Jahrhunderts in ebenso einseitiger Weise wie die Theorie von der Souveränetät des Monarchen entwickelt. Ihre schroffste Ausbildung fand sie durch Rousseau[5], ihre praktische Verwirklichung in der französischen Revolution.

Eine größere Klärung über den Begriff der Souveränetät hat erst im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts stattgefunden. Die Einführung konstitutioneller Verfassungen hat den Gedanken von der Schrankenlosigkeit des Herrschers beseitigt. Mit der Durchdringung der historischen Staatsauffassung ist die Vorstellung, daß das eine oder das andere der angeführten Prinzipien das allein zulässige sei, überwunden worden. Durch die weitere Ausbildung der juristischen Lehre vom Staat sind die Personen des Staates und des Herrschers schärfer von einander geschieden worden[6].

Der Begriff der Souveränetät stammt aus einer Zeit, wo eine strenge Scheidung der Personen des Staates und des Herrschers noch nicht stattgefunden hatte. Dies hat zur Folge gehabt, daß der Ausdruck „Souveränetät" auch noch in der heutigen Wissenschaft, sowie namentlich im Sprachgebrauch der Staatspraxis teils angewandt wird, um gewisse Eigenschaften des Staates, teils, um die Rechtsstellung bestimmter Personen im Staate zu bezeichnen[7].

---

[5] Rousseau, Du contrat social, namentlich livres II chap. 6 und III chap. 1, 16—18. Eine erschöpfende Darstellung der Geschichte des Begriffs der Volkssouveränetät gibt Gierke, Althusius 123 ff.

[6] Preuß, Gemeinde, Staat, Reich 92 ff., 100 ff. will den Souveränetätsbegriff aus der Dogmatik des Staatsrechts völlig eliminieren, weil derselbe nur für den absoluten Staat passe, der kein anderes Gemeinwesen neben sich anerkenne. Aber wenn der Souveränetätsbegriff sich auch im absoluten Staate entwickelt hat, so ist doch seine Anwendbarkeit nicht auf diesen beschränkt. Gerade für die Bestimmung des Verhältnisses mehrerer Gemeinwesen zueinander besitzt er eine erhebliche Bedeutung. Ebensowenig ist Affolter, Allg. St.R. 11 und Arch.Öff.R. 17 137 zuzustimmen, der den Begriff der Souveränetät für einen bloß politischen erklärt. Die Aufstellung des Souveränetätsbegriffes hat allerdings politischen Zwecken gedient, aber der Begriff selbst hat im Laufe der Zeit den Charakter eines Rechtsbegriffes angenommen. Vgl. auch Jellinek, Staatsl. 474 f.

[7] Vgl. Rehm, Staatsl. 62; Jellinek, Staatsl. 457, 474; Anschütz, Enzyklop. 21 ff. In dieser Unterscheidung ist nicht etwa, wie Jellinek, Staatenverbindungen 24 meint, eine Spaltung der Souveränetät enthalten. Dieselbe ist deshalb notwendig, weil das Wort „Souveränetät" tatsächlich zur Bezeichnung eines doppelten Verhältnisses gebraucht wird, indem es einerseits dazu dient, das Verhältnis des Staates zu anderen Rechtssubjekten, andererseits die Stellung bestimmter Personen im Staate zu bezeichnen. Im ersteren Sinne spricht man von Staats-

1. Souveränetät bezeichnet die Eigenschaft des Staates als höchstes herrschendes Gemeinwesen[8]. Die Souveränetät in diesem Sinne äußert sich in einer zweifachen Richtung:

a) der Unabhängigkeit des Staates von der Herrschaft anderer Gemeinwesen,
b) der Überordnung desselben über alle auf seinem Gebiet befindlichen Personen und Personenverbände.

In der Freiheit von der Herrschaft anderer Gemeinwesen zeigt sich die äußere (völkerrechtliche), in der Überordnung über die auf dem Staatsgebiete befindlichen Personen und Verbände die innere (staatsrechtliche) Seite der Souveränetät[9].

Die Souveränetät des Staates schließt jede rechtliche Bindung desselben durch einen höheren Willen aus. Dagegen ist die Bindung desselben durch seinen eigenen Willen, d. h. durch Übernahme vertragsmäßiger Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten, mit dem Wesen der Souveränetät vollkommen vereinbar[10].

Der Einheitsstaat ist stets souverän. Er ist formell durch keine Schranke gebunden, in diesem Sinne also omnipotent. Allerdings bestehen auch für ihn materielle Schranken, welche durch den Staatszweck gegeben sind. Diese Schranken wird eine verständige und umsichtige Staatsleitung niemals verkennen, aber es steht ihr kein staatsrechtliches Hindernis entgegen, über dieselben hinauszugehen[11].

---

souveränetät, im letzteren von Fürsten- und Volkssouveränetät. — Es muß zugegeben werden, daß es — theoretisch betrachtet — zweckmäßig sein würde, für die Charakterisierung des letzteren Verhältnisses die Bezeichnung „Souveränetät" völlig aufzugeben und den Ausdruck „Souveränetät" lediglich auf Gemeinwesen anzuwenden. Der praktische Sprachgebrauch ist aber zurzeit noch ein anderer. (Gesteht auch Jellinek, Staatsl. 458 zu.) Die Herrscher monarchischer Staaten werden in der politischen und diplomatischen Praxis noch ganz allgemein als Souveräne bezeichnet und in denjenigen Staaten, in welchen das Volk als Träger der Staatsgewalt erscheint, spricht man auch heute noch von dem Grundsatz der Volkssouveränetät. Ein derartiger allgemeiner Sprachgebrauch kann auch in wissenschaftlichen Darstellungen des Staatsrechts nicht ignoriert werden. Vgl. Anschütz, Enzyklop. 22. In der Schrift über Gesetz und Verordnung 207 ff. gebraucht übrigens Jellinek selbst den Ausdruck Souveränetät auch von Personen. Ebenso unterscheidet Merkel, Enzykl. (2. Aufl. 1909) 162, 172 die Souveränetät als Eigenschaft des Staates und als Eigenschaft bestimmter Personen im Staate. Vgl. auch Haenel, St.R. 1 114 N. 1.

[8] Lingg, Empirische Untersuchungen 223, 235 identifiziert die Begriffe der Souveränetät und Herrschaft; ebenso Seydel, Ann.D.R. (1898) 324. Dies ist unrichtig. Allerdings kann Souveränetät nur da vorkommen, wo Herrschaftsrechte existieren. Aber nicht jede Herrschaft ist eine souveräne.

[9] Vgl. Haenel, St.R. 1 118; Heilborn, das völkerrechtliche Protektorat. (1891.) 47, 48. Rehm, Staatsl. 63 ff.; Jellinek, Staatsl. 474 und Anm. 5.

[10] Dies hebt mit Recht Jellinek, Staatenverbindungen 34, 54 hervor, dem sich Le Fur a. a. O. État Fédéral 443 anschließt. Vgl. auch Anschütz, Enzyklop. 23. Aber es ist nicht notwendig, dieses Moment in den Begriff der Souveränetät aufzunehmen.

[11] Den Charakter der formellen Unbeschränktheit und materiellen Beschränktheit des Staates heben richtig hervor H. Schulze, Einleitung (§ 51)

Der Einheitsstaat besitzt ferner einen unbeschränkten Wirkungskreis. Er hat allein zu bestimmen, welche politischen Aufgaben er sich zur eigenen Erfüllung vorbehalten, welche er den ihm untergeordneten Kommunalverbänden überlassen will. Ihm steht die Verteilung der Kompetenzen unter die verschiedenen ihm untergeordneten Gemeinwesen zu; er hat die sogenannte Kompetenz-Kompetenz. Die Kompetenz-Kompetenz macht jedoch das Wesen der Souveränetät nicht aus[12]. Souveränetät ist auch innerhalb eines beschränkten Bereiches und ohne Kompetenz-Kompetenz denkbar. Zur Souveränetät eines Gemeinwesens wird nur erfordert, daß die demselben zustehenden Kompetenzen ihm ohne seinen Willen nicht entzogen werden dürfen[13].

2. Souveränetät als Eigenschaft einer Person oder Personenmehrheit bezeichnet die Rechtsstellung desjenigen im Staate, der als Träger der Staatsgewalt (oben § 5 S. 20) erscheint. Seine Macht ist die höchste im Staate, es kann ihm keine andere Person übergeordnet sein. Aber sie ist nicht notwendig schrankenlos[14], der Souverän kann bei Ausübung seiner Herrschaftsrechte sowohl an die Beobachtung gewisser Formen als an die Mitwirkung anderer Organe gebunden werden.

6. Die Legitimität der Staatsgewalt.

§ 7.

Es ist nicht Aufgabe des Staatsrechtes, die Frage zu entscheiden, wie die Staaten überhaupt entstanden und wie namentlich die Anfänge der Staatenbildung beschaffen gewesen sind. Ebensowenig hat das Staatsrecht einen Rechtfertigungsgrund für

---

16 ff., Lehrbuch (§ 17) 27 ff.; ferner Hinschius in Marquardsens Hb. d. öffent. Rechts 1 1 233 N. 2; Jellinek, Gesetz und Verordnung 198; Merkel in v. Holtzendorffs Enzyklopädie (5. A.) 26, während andere Schriftsteller, z. B. H. A. Zachariä 1 (§ 14) 50, lediglich die materielle Begrenzung der Staatssphäre betonen, das Fehlen jeder formellen Schranke dagegen übersehen. Le Fur, État Fédéral 432 ff., handelt ausführlich von den rechtlichen Beschränkungen der Souveränetät und hält es für notwendig, auf diese Beschränkungen in dem Begriffe der Souveränetät hinzuweisen. Solche Beschränkungen bestehen aber nur auf Grund völkerrechtlicher Verpflichtungen, auf welche bereits N. 10 Bezug genommen ist. Verpflichtungen dagegen, welche der Staat seinen Untertanen gegenüber übernimmt, sind für ihn keine rechtliche Schranke, da er sich stets in der Lage befindet, dieselben im Wege der Gesetzgebung wieder zu beseitigen.

[12] Dies behaupten Haenel, Vertragsmäßige Elemente 149; Laband, St.R. 1 93 N. 1; Zorn, St.R. 1 83, Z. StaatsW. 307, 314; G. Liebe, Staatsrechtliche Studien Heft 1 (1880), 10, 31; Bake, Beschouwingen 29 ff.; Borel, Etude sur la souveraineté 31, 47; Jellinek, Gesetz und Verordnung 197 ff.; Le Fur a. a. O. 465 ff.; Bansi, Ann.D.R. (1898) 682; Treitschke, Politik 1 39.

[13] Vgl. auch Rosin, Ann.C.R. (1883) 271—273.

[14] Seydel, Allgemeine Staatslehre 8 u. 9, nimmt freilich an, daß für den Herrscherwillen eine rechtliche Schranke nicht existiere; dies erklärt sich aber aus seiner vollständigen Identifizierung des Staates mit der Person des Herrschers.

das Bestehen der Staaten im allgemeinen aufzufinden[a]. Wohl aber kann die Berechtigung eines konkreten Staates Gegenstand staatsrechtlicher Erörterung werden. Da mit der Existenz eines Staates notwendig auch das Vorhandensein einer höchsten Gewalt gegeben ist, so fällt die Frage nach der Berechtigung des Staates zusammen mit der Frage nach der Berechtigung der Staatsgewalt. Dagegen kann der Rechtsgrund der Staatsgewalt Gegenstand der Erörterung sein, ohne daß die Berechtigung des Staates in Frage steht. Dies ist da der Fall, wo es sich nicht um eine neue Staatenbildung, sondern um eine Verfassungsänderung oder einen Thronwechsel in einem bestehenden Staate handelt.

Legitim heißt eine Staatsgewalt, welche dem bestehenden Rechte gemäß; illegitim eine Staatsgewalt, welche gegen das bestehende Recht zur Herrschaft gelangt ist[1]. Der Begriff der Legitimität findet ebensowohl auf republikanische als auf monarchische Staatsverfassungen Anwendung[2].

Die Befugnis zur Ausübung der Staatsgewalt ist aber nicht durch den rechtmäßigen Erwerb, sondern nur durch den tatsächlichen Besitz derselben bedingt[3]. Die Staatsgewalt kann in keinem Momente eines Repräsentanten entbehren, der die Herrschaftsrechte handhabt. Da der vertriebene legitime Herrscher dazu nicht imstande ist, so muß es der tatsächlich im Besitz befindliche illegitime Herrscher tun. Die Frage nach der Legitimität einer Staatsgewalt kann daher zwar nach Rechtsgrundsätzen entschieden werden, aber die Eigenschaft einer Staatsgewalt als einer legitimen äußert keine besonderen Rechtswirkungen. Legitimität ist „kein Wesensmoment der Staatsgewalt“[b].

Ein illegitimer Herrscher kann durch die Restauration des legitimen wieder verdrängt werden. In diesem Falle hat die illegitime Staatsgewalt den Charakter einer Zwischenherrschaft. Aus dem Grundsatze, daß die Befugnis zur Ausübung

---

[a] Vgl. aber die eingehenden Untersuchungen Jellineks über diese Fragen: Staatsl. 184 ff. (Rechtfertigung des Staates), 266 ff. (Entstehung und Untergang des Staates). Vgl. auch Rehm, Staatsl. 266 ff.; Brie, Entstehung und Untergang der Staaten, im Handb. d. Pol. 1 66 ff.; Stier-Somlo, Politik (2. Aufl. 1911) 107 ff.

[1] S. Brie, Die Legitimation einer usurpierten Staatsgewalt, Abt. I (1866). F. Brockhaus, Das Legitimitätsprinzip (1865).

[2] Völlig zu verwerfen ist daher die ausschließliche Verwertung des Legitimitätsprinzips im monarchischen Interesse, wie sie beim Wiener Kongresse erfolgte. Vgl. Brockhaus a. a. O. 11 ff.; Anschütz, Enzyklop. 12.

[3] Brockhaus a. a. O. 232 ff.; v. Seydel, Vorträge aus dem allg. St.R. 2, 3; Jellinek, Staatsl. 274 ff., 285; Anschütz, Enzyklop. 12. Die von Bierling, Kritik 1 3 ff. aufgestellte Theorie, nach welcher das Recht auf der Anerkennung basieren soll, führt tatsächlich zu demselben Resultate, da der Verf. auch die erzwungene Anerkennung für genügend erachtet (S. 6). Über die Bedeutung der Anerkennung für das Staatsrecht vgl. auch Jellinek, System 199 ff.; Staatsl. 273 ff. Vom politischen Standpunkte aus wenden sich scharf gegen das Legitimitätsprinzip v. Treitschke, Politik 1 134 und Bismarck in seinen Gedanken und Erinnerungen 1 176.

[b] Pohl, Arch.Öff.R. 20 180.

der Staatsgewalt nicht von dem rechtmäßigen Erwerb, sondern nur von dem tatsächlichen Besitz derselben abhängt, folgt, daß der restaurierte legitime Herrscher die staatlichen Akte des Zwischenherrschers anerkennen muß. Dagegen besteht keine Verpflichtung zur Anerkennung von Handlungen eines Prätendenten oder einer politischen Partei, welche sich zwar im Kampfe um die Staatsgewalt befunden hat, aber nicht in den vollen Besitz derselben gelangt ist[4].

7. Die staatlichen Funktionen[1].

§ 8.

1. Die Tätigkeit des Staates zerfällt in die Gesetzgebung, welche den Erlaß von allgemeinen oder abstrakten Vorschriften (Rechtssätzen), und die Verwaltung im weiteren Sinne, welche die Regelung individueller oder konkreter Angelegenheiten zum Gegenstand hat[2]. Die Verwaltung im weiteren

[4] H. A. Zachariä 1 (§ 78) 401 ff.; Zöpfl 1 (§ 207 ff.) 564 ff.; H. A. Zachariä, Über die Verpflichtung restaurierter Regierungen aus den Handlungen einer Zwischenherrschaft, Z.StaatsW. 9 79 ff. Brockhaus, Art. „Zwischenherrschaft" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 1503 ff. Für Deutschland sind die Fragen hauptsächlich praktisch geworden durch die französische Herrschaft und das Bestehen des Königreichs Westfalen im Anfang des neunzehnten Jahrhunderts.

[1] Jellinek, Gesetz und Verordnung 213 ff., Staatsl. 595 ff.; Anschütz, Enzykl. 26 ff., 143 ff., Justiz und Verwaltung, in der Kultur der Gegenwart, Syst. Rechtswiss. 372 ff.

[2] Über das Wesen der Gesetzgebung besteht Meinungsverschiedenheit. Ziemlich allgemeine Übereinstimmung herrscht darüber, daß es die Aufgabe der Gesetzgebung ist, Rechtssätze aufzustellen. Streitig ist dagegen, ob ein Rechtssatz bzw. ein Gesetz eine allgemeine Regel enthalten muß. Gegen dieses Erfordernis haben sich erklärt: Laband, Das Budgetrecht nach der preußischen Verfassungsurkunde (1871) 3; St.R. 2 2; Kl.A. 108 ff.; v. Martitz, Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, ZStaatsW. 36 241 ff.; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts 1 123; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 144; Bierling, Kritik 2 232; Gareis, Allg.St.R. 76, 116, 180; Loening, V.R. (§ 48) 225 ff.; H. Schulze, Preuß.St.R. (2. Aufl.) 2 4 N. 2 (in Abweichung von seiner früheren Meinung); Jellinek, Gesetz u. Verordnung 236 ff.; Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 319; Haenel, Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Studien z. deutschen Staatsrecht 2 116 ff.. St.R. 1 122; Thon, Arch.ÖffR. 5 149 ff.; Dyroff, Ann.D.R. (1889) 826; Dantscher v. Kollesberg, Die politischen Rechte der Untertanen 203 N. 4; Gierke, Deutsch. Privatrecht 1 123; Bornhak, Verw.Arch. 5 142; G. Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz 22 ff.; Enzyklop. 155. — Für dasselbe sprechen sich aus: Jhering, Zweck im Recht 1 327 ff.; H. Schulze, Lehrbuch 1 (§ 184) 515 ff.; v. Roenne, Preuß.St.R. (4. Aufl.) 1 (§ 88) 327 ff.; E. v. Meier, Enzyklop. 1157; v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen 1; v. Sarwey, Württemb. Staatsr. 2 3; anders dagegen in der Bearbeitung des allgemeinen Verwaltungsrechtes in Marquardsens H.B. d. öffentl. Rechtes 1 s S. 7 ff.; G. Meyer, der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats in GrünhutsZ. 8 1 ff.; Göppert, JheringsJ. 22 77, 148; Seligmann, Der Begriff des Gesetzes (1886) 61 ff.; v. Kirchenheim, Einführung in das Verwaltungsrecht (1885) 31, 75; Wielandt, Badisches Staatsrecht 162; O. Mueller, Die Begriffe der Verwaltungsrechts-

Sinne scheidet sich in die Rechtspflege (Justiz), d. h. die auf die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gerichtete Tätigkeit, und die Verwaltung im engeren Sinne, d. h. die Sorge für die Staats- und Volksinteressen. Da, wo das Wort „Verwaltung" ohne weiteren Zusatz gebraucht wird, ist es in der letzteren Bedeutung zu verstehen[3a].

Verwaltung und Justiz sind der Gesetzgebung untergeordnet. Aber das Verhältnis beider zur Gesetzgebung und zum geltenden Recht überhaupt ist ein wesentlich verschiedenes. Für die Justiz sind nur Rechtsgrundsätze, für die Verwaltung sowohl Rechtsgrundsätze als Zweckmäßigkeitsrücksichten maßgebend[4]. Die

---

pflege und des Verwaltungsstreitverfahrens nach preußischem Recht 8 N. 2, namentlich aber O. Mayer, V.R. 1 5, 97 ff. Daß das Moment der Allgemeinheit, wenn auch kein Essentiale, doch wenigstens ein Naturale des Gesetzbegriffes sei, gestehen auch die Gegner meist zu (Laband, St.R. 2 2; Kl.A. 108; Jellinek, Staatsl. 610 ff.; Anschütz, Kritische Studien 25 und Enzykl. 155. Eine vermittelnde Formulierung hat Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen (2. A. 1895) 10 ff., versucht. Nach dieser kann das Gesetz zwar nicht bloß einen konkreten Tatbestand, wohl aber ein individuelles Rechtsverhältnis regeln. Ähnlich: Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft (1886) 5 N. 5. Ein Gegensatz zwischen konkret und individuell, wie ihn Rosin annimmt, besteht aber überhaupt nicht; seine Theorie kommt im Resultat durchaus auf die Ansicht hinaus, daß der Begriff des Gesetzes sich nicht auf allgemeine Vorschriften beschränkt.

[3] Haenel macht in seiner Schrift über Gesetz im formellen und materiellen Sinne 183 ff. der „neueren staatsrechtlichen Kompendienliteratur" den Vorwurf, sie begehe den „handgreiflichen Fehler", Gesetzgebung, Rechtspflege und Verwaltung als „koordinierte Glieder einer Einteilung" zu behandeln. Dieser Vorwurf ist gegenüber der hier zugrunde gelegten Einteilung der staatlichen Funktionen jedenfalls ungerechtfertigt, da in den früheren Auflagen des Lehrbuches, ebenso wie in der gegenwärtigen, der Gesetzgebung die Verwaltung im weiteren Sinne gegenübergesetzt und erst als Unterabteilungen der letzteren Rechtspflege und Verwaltung im engeren Sinne unterschieden werden. Eine Behandlung der drei Funktionen als koordinierter Glieder liegt demnach hier nicht vor. Wenn Haenel (a. a. O. 186) statt „Verwaltung im weiteren Sinne" die Bezeichnung „Vollziehung" beliebt, so ist das eine Frage der Nomenklatur. Doch hat der Ausdruck „Vollziehung" immer das Bedenken, daß dadurch der Eindruck erweckt wird, als ob die Verwaltung nur eine Vollziehung der Gesetze sei, während sie doch auch ein Handeln nach freiem Ermessen innerhalb gesetzlicher Schranken ist. Für die systematische Darstellung empfiehlt sich dagegen allerdings, die übliche Dreiteilung beizubehalten, weil für Verwaltung und Rechtspflege nicht bloß eine „eigentümlich charakterisierte Behördenorganisation" (Haenel a. a. O. 186) besteht, sondern auch verschiedene materielle Grundsätze gelten. — Wie im Text: E. v. Meier in der Enzykl. der Rechtswiss. (6. Aufl.), 2 729.

[3a] Der im Text vorgeschlagene Ausdruck „Verwaltung im weiteren Sinne", welcher auch die Justiz mitumfaßt, hat sich nicht einzubürgern vermocht. Der herrschende Sprachgebrauch verwendet das Wort „Verwaltung" nur für diejenige Tätigkeit, welche oben als „Verwaltung im engeren Sinne" bezeichnet ist, also im Sinne eines Gegensatzes zur Justiz; er verharrt also, im Anschluß an die von den modernen Verfassungsurkunden aufgenommene Lehre von der Gewaltenteilung, bei der funktionellen Dreigliederung der Staatsgewalt in Gesetzgebung, Justiz, Verwaltung. Anschütz, Kultur der Gegenwart a. a. O. 373, 381.

[4] Vgl. auch Jhering, Zweck im Recht 1 377 ff.

Justiz ist demnach eine bloße Ausführung der Gesetze, die Verwaltung ist teils eine Ausführung derselben, teils ein freies Handeln innerhalb der vom Gesetze gezogenen Schranken[5]. Die Tätigkeit der Verwaltung zur Ausführung der Gesetze nennt man Vollziehung, das freie Handeln innerhalb der gesetzlichen Schranken Regierung[6]. Einen Staat, in dem die Befugnisse der Verwaltung gesetzlich fest begrenzt sind und nur in Übereinstimmung mit den Gesetzen ausgeübt werden können, bezeichnet man als Rechtsstaat[7]. [Ein Rechtsstaat ist ein Staat, welcher nicht nur das Verhältnis der Justiz, sondern auch das der Verwaltung zu den Untertanen in eine rechtliche Ordnung gebracht hat, dergestalt, daß die Verwaltung niemals einer gesetzlichen Bestimmung zuwiderhandeln und in die Freiheit der Untertanen nur insoweit eingreifen darf, als das Gesetz ihr dies gestattet][b].

Die Gesetzgebung als die höchste Funktion des Staates ist formell durch keine Schranke gebunden. Als eine höhere Norm über den gewöhnlichen Gesetzen besteht aber in vielen Staaten noch ein besonderes Grundgesetz (Verfassung). Die Bestimmungen desselben sollen bei der Ausübung der Gesetzgebung als Schranke beobachtet werden[8]. Dem englischen Staatsrecht

---

[5] Vgl. Anschütz, Enzykl. 28 f., 169 ff., Justiz und Verwaltung a. a. O. 373, 381 ff.; Fleiner Institut. 3 ff.

[6] Auf den Unterschied zwischen Regierung und Vollziehung hat in neuerer Zeit im Anschluß an Albrecht namentlich F. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes (1868) 2, aufmerksam gemacht. Vgl. übrigens auch Stahl § 57, sowie Fleiner Instit. 4, 5.

[7] In diesem Sinne wird das Wort in neuerer Zeit ausschließlich gebraucht, so namentlich in den Büchern und Schriften R. v. Mohls [auf den die heute allgemein gewordene Bedeutung des Ausdruckes zurückgeht; vgl. Thoma, Jahrb. d. öff. R. 4 197], in Gneists Rechtsstaat, L. v. Steins Verwaltungslehre, Bährs Rechtsstaat. Vgl. insbesondere auch O. Mayer, V.R. 1 53 ff., 61 ff.; E. v. Meier in der Enzykl. der Rechtswiss. (6. A.) 2 729 ff. und Anschütz im Verw.Arch. 14 325.

[b] Der Ausdruck „Rechtsstaat" geht also auf eine bestimmte Ordnung des Verhältnisses zwischen Gesetz, Verwaltung und Individuum. Diese Verhältnisordnung, gekennzeichnet dadurch, daß die Verwaltung weder gegen ein Gesetz (contra legem) noch ohne gesetzliche Grundlage (praeter, ultra legem) in die Freiheitssphäre des Individuums eingreifen darf, steht im historischen und dogmatischen Gegensatz zu der Verwaltung des (insoweit „Polizeistaat" genannten) absoluten Staates, welche eine ausschließlich durch Zweckmäßigkeitsrücksichten, nicht durch Rechtssätze gebundene Tätigkeit darstellte. Die rechtsstaatliche Ordnung der Dinge wird auch als „Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung" bezeichnet: Anschütz, Verw.Arch. 5 23, 14 325 ff., im Pr.Verw.Bl. 22 83 ff., Enzykl. 153, Kultur der Gegenwart 381, 382, Komm. z. preuß. Verfass. 1 97; Fleiner, Instit. 6, 121 ff.

Eingehende dogmengeschichtliche und begriffliche Erörterungen über den Rechtsstaat gibt Thoma: Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft, J.Öff.R. 4 196 ff. Vgl. ferner: Stier-Somlo, Rechtsstaat, Verwaltung und Eigentum (1911), derselbe Handb. der Pol. 1 305 ff.

[8] Über die Geschichte des Begriffs „Verfassung" und über die Bedeutung der Verfassungen im Staatsrecht der Gegenwart: Jellinek, Staatsl. 505 ff., 531 ff.

ist der Begriff der Verfassung in diesem Sinne unbekannt. Derselbe hat seine Ausbildung in Nordamerika gefunden[9]. Nach der Unabhängigkeitserklärung der englischen Kolonieen verwandelten einzelne derselben die ihnen von der englischen Krone verliehenen Kolonialcharten in Verfassungen, andere gaben sich besondere Grundgesetze[10]. Auch die Union erhielt bei ihrer Begründung eine von den gewöhnlichen Gesetzen verschiedene Verfassung. Dem amerikanischen Beispiel folgten die Staaten des europäischen Kontinents nach[11]. Die Bedeutung der Verfassung ist jedoch in den verschiedenen Ländern eine verschiedene. In Nordamerika bestehen für die Abänderung der Verfassung besondere verfassunggebende Organe, welche mit den gesetzgebenden nicht identisch sind[c]. Ähnliche Einrichtungen haben auch in den europäischen Republiken, nämlich in Frankreich und der Schweiz, Eingang gefunden. Nach dem Staatsrecht der konstitutionell-monarchischen Staaten Europas, insbesondere nach deutschem Staatsrecht steht dagegen die Abänderung der Verfassung den gewöhnlichen Organen der Gesetzgebung zu, und es sind dafür nur erschwerende Formen vorgeschrieben[d]. [Die Verfassung gilt hier nicht als Wille einer

---

[9] Jellinek, Staatsl. 515 ff.; E. Zweig, Die Lehre vom Pouvoir constituant, ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution (1909) 50 ff.

[10] Vgl. Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (2. Aufl., 1904), 11 ff., Staatsl. 518 ff.

[11] Über den Begriff der Verfassung und der verfassunggebenden Gewalt (pouvoir constituant) in der Staatslehre der französischen Revolution vgl. das oben N. 9 zit. Buch von Zweig.

[c] Freund, Das öff. Recht der Vereinigten Staaten von Amerika (1911) 6 ff., 11 ff.

[d] Die früheren Auflagen enthielten an dieser Stelle noch folgende Sätze: „Die Justiz darf unter keinen Umständen gegen die bestehenden Rechtsvorschriften verstoßen, denn ihre Aufgabe ist die Aufrechterhaltung derselben. Dagegen darf die Staatsgewalt in Ausübung ihrer andern Tätigkeiten die rechtlichen Schranken durchbrechen, wenn die Existenz oder Sicherheit des Staates dies erfordert. In einem solchen Falle kann die Verwaltung gesetzwidrig, die Gesetzgebung verfassungswidrig handeln. Man nennt dies Recht der Staatsgewalt das ius eminens oder Staatsnotrecht. Der Ausdruck „Staatsnotrecht“ ist jedoch nicht korrekt. Die betreffenden Handlungen sind nicht Ausfluß eines Rechtes, sondern werden entgegen dem bestehenden Recht vorgenommen.“ — Diese Ausführungen sind, soweit sie sich auf die Justiz beziehen, selbstverständlich, soweit auf die „andern Staatstätigkeiten“, abwegig. Eingriffe der Verwaltung bedürfen im Rechtsstaate stets der gesetzlichen Grundlage; auch dann, wenn sie durch „die Existenz oder Sicherheit des Staates erfordert“ sind. Der „Notstand“ kann die gesetzliche Grundlage nicht ersetzen: was die Verwaltung nach dem Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung (oben Anm. b) nicht darf, darf sie unter keinen Umständen, auch nicht unter solchen, in denen ihre Organe einen Notstand erblicken. Sie hat kein Recht, das Recht zu brechen. Wenn ferner die Legislative „verfassungswidrig handelt“, d. h. ein Gesetz ohne Wahrung der Formen der Verfassungsänderung erläßt, so ist dies gleichfalls ein durch keinen „Notstand“ zu rechtfertigendes Unrecht, freilich eines, dessen Begehung der Begehende lediglich vor sich selbst zu verantworten hat, indem es — nach richtiger Ansicht, vgl. unten § 173 — den Behörden und Untertanen nicht zusteht, Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Die auf naturrechtlichem Boden erwachsene (O. Mayer, Verwalt.R.

von der gesetzgebenden Gewalt verschiedenen, ihr übergeordneten „verfassunggebenden“ Gewalt, sondern, abgesehen von jenen erschwerten Formen der Abänderung, als einfaches Gesetz.]

2. Der Inbegriff der dem Staate gegenüber seinen Gliedern zustehenden Herrschaftsrechte wird als Staatsgewalt (im objektiven Sinne) bezeichnet. Bei Ausübung derselben können sowohl verschiedene staatliche Organe als verschiedene Gemeinwesen (Staat und Kommunalverbände) beteiligt sein. Trotzdem ist die Staatsgewalt begrifflich als eine einheitliche Gewalt aufzufassen. Zur Aufrechterhaltung dieser Einheitlichkeit ist es aber notwendig, daß bestimmte Organe im Staate existieren, welchen die Regelung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Organen und den verschiedenen Gemeinwesen zusteht[e].

---

1 32 ff.) Kategorie des ius eminens hat im modernen Verfassungs- und Rechtsstaate keine Daseinsberechtigung mehr. Vgl. Anschütz, Verw.Arch. 5 22 ff., 14 329, Kommentar 142; Jellinek, Staatsl. 361 ff.; Schultzenstein, Verw.Arch. 16 141; Wolzendorff, Arch Öff.R. 27 220 ff., 238.

e Hier folgte im Text der früheren Auflagen eine Polemik gegen die Lehre von der Gewaltenteilung. G. Meyer behauptete da, diese Lehre sei von der „neueren Staatswissenschaft “verworfen worden, und zwar mit Recht, weil sie die Einheit des Staates vernichte, indem sie die einzelnen Ausflüsse der Staatsgewalt zu selbständigen Gewalten erhebe und weil sie das Verhältnis der Funktionen zueinander verschiebe, sofern die Gesetzgebung der Justiz und Verwaltung nicht, wie die Lehre behaupte, neben-, sondern übergeordnet sei. Die Lehre habe weder in England, dessen Verfassung sie entlehnt sei (vgl. Montesquieu, Esprit des Lois XI, 6 „de la constitution d'Angleterre“) noch auf dem europäischen Kontinent Geltung erlangt.

Diese Behauptungen beruhen auf einem Mißverständnis der von ihnen bekämpften Lehre und auf einer Verkennung der Rechtswirklichkeit.

Es ist erstens nicht richtig, daß die Gewaltenteilung die Einheit des Staates vernichtet. Montesquieus Lehre bedeutet einerseits eine theoretische Unterscheidung, andererseits eine praktisch-politische Forderung (vgl. Anschütz in der Kultur der Gegenwart 373, 374). Weder in jener noch in dieser Bedeutung widerspricht sie dem Gedanken der Staatseinheit. Als theoretische Unterscheidung will die Lehre die einheitliche Staatsgewalt einteilen, drei verschiedene Seiten oder Stücke (Funktionen) der Staatsgewalt aufzeigen. Das ist doch nicht Zerreißung der Staatsgewalt. Und ebensowenig ist es eine solche Zerreißung, wenn die Lehre als praktisch-politisches Organisationsprinzip die Verteilung der drei als verschieden erkannten Funktionen auf getrennte Organe fordert; vgl. oben § 5 S. 19 und Anm. 5.

Zweitens behauptet die Gewaltenteilungslehre, jedenfalls in der Gestalt, welche für Frankreich und die meisten kontinentalen Länder maßgebend geworden ist, nicht, daß die Gesetzgebung den beiden anderen Grundfunktionen nebengeordnet sei. Aus Montesquieu ist das nicht herauszulesen, und von einer Gleichordnung der richterlichen und vollziehenden mit der gesetzgebenden Gewalt ist in keinem europäischen Staate jemals die Rede gewesen. Anders allerdings in den Vereinigten Staaten von Nordamerika; dort ist die richterliche der gesetzgebenden Gewalt koordiniert, sofern die Organe der ersteren, die Gerichte, die Anordnungen der letzteren, die Gesetze, nicht unbesehen, sondern nur insoweit anzuwenden haben, als sie mit der Verfassung (die als eine den drei Gewalten, auch der Gesetzgebung, gleicherweise übergeordnete Potenz gilt) im Einklange stehen (vgl. oben § 8, S. 28, unten § 173). Das ist aber eine amerikanische Besonderheit, die nicht als allgemeines Merkmal oder notwendige Konsequenz der Gewaltenteilungslehre bezeichnet werden darf.

Drittens ist die Behauptung, die Gewaltenteilung sei im positiven

8. Die Staatsformen [1].

§ 9.

Mit dem Ausdruck Staatsformen bezeichnet man die Gattungen und Arten des Staates. Je nach der Verschiedenheit des Einteilungsgrundes sind sehr verschiedene Einteilungen des Staates möglich. Die gebräuchlichste und für das Staatsrecht

---

Staatsrecht nicht zur Geltung gebracht, nicht einmal für England (Loening im Handwörterb. d. Staatswiss. 7 713), geschweige denn für den Kontinent richtig. „Die Grundgedanken der Gewaltenteilungslehre haben im Laufe des 19. Jahrhunderts in dem Verfassungsrecht aller zivilisierten Staaten (mit Ausnahme Rußlands) Aufnahme gefunden." (Loening a. a. O.; vgl. auch Loening, Die Repräsentativverfassung im 19. Jahrhundert (1899), 5 ff.). „Die vielverkannte Trennung der Gewalten haben wir nach französischem Vorbild übernommen und aller Verwahrungen ungeachtet in tatsächlicher Geltung" (O. Mayer, Verwalt.R. 1 67, 68). Wie fest die deutschen Verfassungen auf dem Boden der Gewaltenteilung stehen, dafür wird immer an erster Stelle die preußische Verf.-Urk. v. 31. Januar 1850 als Beweiszeugnis dienen. Ganz klar sondert und verteilt sie die drei Gewalten: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt" (Art. 62 Abs. 1). „Die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte ausgeübt" (Art. 86 Abs. 1). „Dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu" (Art. 45 Satz 1). Wir haben also die Gewaltenteilung: daran ist nicht zu drehen und zu deuteln; auch nichts zu bedauern, weder im Interesse der Staatseinheit noch (ein Bedenken, das manche nicht unterdrücken können) im Interesse des monarchischen Grundcharakters unserer Verfassungen. Denn die Gewaltenteilung „hängt nicht an der Idee der Volkssouveränetät" (O. Mayer a. a. O. 1 69); sie läßt sich gleich gut im monarchischen wie im demokratischen Staate verwirklichen (vgl. zu dem letzteren Punkte auch Anschütz, Enzyklop. 29, Gegenwärtige Theorien 9 ff.). Für die Gestaltung des Prinzips der Gewaltenteilung im positiven deutschen Staatsrecht haben sich außer den bisher angeführten (Loening, O. Mayer, Anschütz) noch folgende Schriftsteller ausgesprochen: Rehm, Staatsl. 285 ff., 294 ff., R. Schmidt, Allg. Staatsl. 1 66, 209 ff., Arndt im Arch.Öff.R. 18 166 ff., Fleiner, Institut. 9 ff., W. van Calker im Handb. der Pol. 1 136, Hubrich, preuß. Staatsr. 114 ff. — Auch Laband, der bisher von der Gewaltenteilung nichts wissen wollte, scheint an dieser ablehnenden Haltung nicht mehr festhalten zu wollen, wie die Streichung einer scharfen Bemerkung (St.R., 4. Aufl., 2 6 N. 2: „Eine Kritik dieser Lehre — nämlich der Gewaltenteilung —, welche die Einheit des Staates zerstört und welche weder logisch haltbar noch praktisch durchführbar ist, kann hier unterbleiben, da in der deutschen Literatur über die Verwerflichkeit dieser Theorie seit langer Zeit fast vollkommenes Einverständnis besteht") in der neuesten Auflage seines Staatsrechtes (5. Aufl. 2 7) vermuten läßt.

[1] E. Bernatzik, Republik und Monarchie (1892); v. Treitschke, Politik 2 1 ff.; W. Roscher, Politik: Geschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie. (3. A. 1908); J. v. Held, Die Monarchie als Staatsform, GrünhutsZ. 21 481 ff.; Bornhak, Allg. Staatsl. 28 ff.; Rehm, Staatsl. 180 ff., 285 ff., 348 ff.; Jellinek, Staatsl. 661—736; Loening, Art. „Staat" im Handwörterbuch 717 ff. (eine besonders gründliche Darstellung der Materie); derselbe, die Repräsentativverfassung im 19. Jahrhundert (1899); v. Martitz, Die Monarchie als Staatsform (1903); R. Schmidt, Staatsl. 1 259 ff.; v. Seydel, Vorträge aus dem allgem. Staatsr. 17 ff.; Hubrich, Handb. d. Pol. 1 74 ff.; W. van Calker, das. 1 129 ff. [mit reichen Literaturangaben]; Hatschek, Allgemeines Staatsrecht I, II; Walther, Das Staatshaupt in den Republiken (1907); Stier-Somlo, Politik (2. A. 1911) 130 ff.

wichtigste ist die nach der Formation des Trägers der Staatsgewalt. Je nachdem als Träger der Staatsgewalt eine einzelne Person, ein hervorragender Bruchteil des Volkes, oder das ganze Volk erscheint, unterscheidet man Monarchie, Aristokratie und Demokratie. Die beiden letzteren faßt man seit Machiavelli[a] unter dem Namen Republik zusammen; sie haben die gemeinsame Eigentümlichkeit, daß in ihnen die Staatsgewalt einer unter einem Kollektivbegriff zusammengefaßten Personenmehrheit zusteht[2].

Es kann vorkommen, daß in einem Staate eine bestimmte Person oder Personenmehrheit als rechtlicher Inhaber der

---

[a] Il Principe, c. 1: „Tutti gli stati sono o repubbliche o principati". Vgl. Alfred Schmidt, Niccolò Machiavelli und die allgemeine Staatslehre der Gegenwart (Freib. Diss., 1907).

[2] Die Dreiteilung der Staatsformen ist in Griechenland aufgekommen und findet sich schon bei Herodot und Platon, von denen sie Aristoteles (Pol. III, 4 ff.) übernommen hat (Loening im Handwörterb. a. a. O. 717, van Calker a. a. O. 131 ff.). Von neueren Schriftstellern halten daran fest: Stahl, Philosophie des Rechts. (§ 63) 211; H. Schulze, Lehrbuch 1 (§ 19 ff.) 31 ff.; Merkel, Enzyklopädie (2. Aufl.) 175 ff.; W. Roscher a. a. O. 1 ff.; v. Seydel, Vorträge 18 ff. Andere nehmen dagegen nur eine Zweiteilung in Monarchie und Republik an: H. A. Zachariä, St.R. 1 (§ 21) 75 ff.; Zöpfl, St.R. 1 (§ 59) 112; Waitz, Politik 122 ff.; Bernatzik a. a. O. 1 ff.; Affolter, Allg. Staatsr. 43; Jellinek, Arch.Öff.R. 8 177, Staatsl. 661; Hatschek, Allgem. Staatsr. 2 u. 3; B. Schmidt, Der Staat 117 ff.; Treitschke, Politik 2 7 ff.; ebenso auch Geffcken, Das Gesamtinteresse (1908) 14, 15 und van Calker, Handb. d. Pol. 1 134, 135, nur daß diese beiden Schriftsteller für den Gegensatz der Monarchie nicht „Republik", sondern „Pleonarchie" oder „Pleonokratie" als Bezeichnung vorschlagen. Diese Verschiedenheit ist aber praktisch von keiner großen Bedeutung, da einerseits von den Vertretern der Dreiteilung die gemeinsamen Eigentümlichkeiten der Aristokratie und Demokratie zugegeben werden, andererseits die Vertreter der Zweiteilung anerkennen, daß die Republiken in Aristokratien und Demokratien zerfallen [vgl. auch Loening a. a. O. 720]. — Der Unterschied von Monarchie und Republik besteht nicht darin, daß in jener der Grundsatz der Fürstensouveränetät, in dieser dagegen der der Volkssouveränetät gilt (Zöpfl a. a. O.), denn letzteres ist in Aristokratien regelmäßig nicht der Fall. Auch gibt es Monarchien, in denen das Prinzip der Volkssouveränetät Geltung hat. Ebensowenig kann der Unterschied darin gefunden werden, daß in Monarchien das oberste Organ ein eigenes Recht auf Organstellung hat, in Republiken dagegen nur Beauftragter, Diener des Staates ist, ohne ein Recht auf seine Stellung zu besitzen (Bernatzik a. a. O. 29, ähnlich Treitschke a. a. O. 8). Denn auch in Republiken kommen Personen vor, welche ein Recht auf Organstellung haben, so z. B. der Erbstatthalter der Niederlande, namentlich aber in der Aristokratie die regierenden Geschlechter und in der Demokratie das herrschende Volk (Jellinek a. a. O.). Andererseits hat es Monarchen gegeben, welche absetzbar waren (Bernatzik a. a. O. 4), also kein unbedingtes Recht auf Organstellung hatten. Endlich trifft auch die Behauptung nicht zu, daß in der Monarchie die Besetzung der „obersten Regierungsbehörde mit der Mitgliedschaft einer bestimmten Familie nach Maßgabe von erbrechtlichen Grundsätzen verknüpft sei, in der Republik auf periodischer Wahl beruhe" (Affolter a. a. O.). Tatsächlich sind die jetzt bestehenden Monarchien allerdings Erbmonarchien, aber die früheren Wahlmonarchien fallen gleichfalls unter den Begriff der Monarchie (Bernatzik a. a. O. 36; Jellinek, Staatsl. 691 ff.).

Hoheitsrechte (Träger der Staatsgewalt) erscheint, eine andere dagegen zur Ausübung der Herrschaftsrechte befugt ist. In diesem Falle wird, je nachdem man den einen oder anderen Gesichtspunkt zugrunde legt, die systematische Unterordnung des Staates unter die Staatsformen eine verschiedene sein[b]. Als Träger der Staatsgewalt kann nach der Anschauung eines bestimmten Volkes auch ein göttliches Wesen erscheinen. Einen Staat, in welchem das der Fall ist, nennt man eine Theokratie. Nur in diesem Sinne kann man von derselben als einer besonderen Staatsform sprechen, während eine Theokratie in dem Sinne, daß die Ausübung der Herrschaftsrechte durch die Gottheit stattfände, selbstverständlich unmöglich ist[3].

Die Staatsformen treten nicht immer in voller Reinheit auf, so daß lediglich ein einziges Element als das im Staate herrschende erscheint. Vielmehr sind häufig bei der Bildung der Staatsgewalt verschiedene Elemente beteiligt. Diese Beteiligung kann aber entweder so gestaltet sein, daß eines dieser Elemente das maßgebende und die Staatsform bestimmende ist, die anderen ihm gegenüber nur beschränkende Faktoren bilden[4] oder so, daß die verschiedenen Elemente als durchaus gleichberechtigt erscheinen[5]. Es darf jedoch auch im letzteren Falle nicht an eine Teilung der Staatsgewalt unter die verschiedenen Elemente gedacht werden, dieselbe steht vielmehr einem aus diesen gebildeten zusammengesetzten Subjekte zu.

---

[b] So sind z. B. die französische Verfassung von 1791, die napoleonischen Verfassungen, die geltenden Verfassungen der Königreiche Norwegen und Belgien, denen durchweg das Prinzip der Volkssouveränetät zugrunde liegt, im ersteren Sinne demokratisch, im letzteren monarchisch. Vgl. Loening a. a. O. 7 721, Geffcken a. a. O. 15, Bornhak, Allg. Staatsl. 68 ff. („demokratische Tyrannis").

[3] Die Annahme der Theokratie als einer besonderen Staatsform verteidigen Waitz a. a. O., Treitschke a. a. O. 6 ff. und Bluntschli, Allg. Staatsl. 371 ff., der aber an die Stelle dieses Begriffes einen noch weiteren, den der Ideokratie, zu setzen sucht. Ideokratie nennt er einen Staat, in welchem keine menschliche Obrigkeit anerkannt ist, sondern entweder Gott oder ein Gott oder ein anderer übermenschlicher Geist oder eine Idee als Herrscher erscheint. Zur Aufstellung dieses Begriffes ist keinerlei Bedürfnis vorhanden. Daß „Theokratie" ein Rechtsbegriff sei, wird mit zutreffenden Gründen bestritten von Jellinek, Staatsl. 669. [Ganz im Sinne des Textes Loening im Handwörterb. 7 719, der mit Recht betont, daß man die „Theokratie" nicht ohne Verstoß wider die Logik der drei bzw. zwei üblichen Grundformen des Staates (oben Anm. 2) an die Seite stellen darf. „Das sog. theokratische Prinzip bezieht sich nicht auf die Organisation der Staatsgewalt, sondern auf die Begründung und Verbindlichkeit der staatlichen Herrschaft . . . Die Theokratie ist mit jeder Staatsform verträglich."]

[4] So ist in den konstitutionell monarchischen Staaten Deutschlands der Monarch Träger der Staatsgewalt, die Landtage sind ihm gegenüber nur ein beschränkendes Element. Vgl. §§ 83 und 84 und aus der Literatur vor allem van Calker, Handb. d. Pol. 1 140 ff.

[5] So z. B. in England, im alten Deutschen Reich, in den Freien Städten Deutschlands. Vgl. § 5 S. 18.

Überall, wo demokratische Elemente am Staatsleben beteiligt sind, muß man unterscheiden, ob das Volk unmittelbar in seinen einzelnen Gliedern die Herrschaftsrechte ausübt oder sich darauf beschränkt, Vertreter zu wählen, die an seiner Stelle die staatlichen Befugnisse handhaben. Im ersteren Falle sind rein demokratische Formen vorhanden [„unmittelbare Demokratie"][c], im letzteren liegt eine Repräsentativverfassung vor[6].

9. Die Gliederung des Staates[1].

§ 10.

Jeder Staat, der ein größeres Gebiet umfaßt, bedarf einer Gliederung in einzelne Teile (Provinzen, Bezirke, Kreise, Gemeinden). Diese Teile können den Charakter bloßer Staatsbezirke haben. Dies ist der Fall, wenn die innerhalb derselben tätigen Organe als Staatsorgane erscheinen, d. h. unmittelbar vom Staate eingesetzt werden. Sie können aber auch als selbständige Gemeinwesen, insbesondere als Kommunalverbände (lokale Kommunalverbände oder Gemeinden und Kommunalverbände höherer Ordnung) organisiert sein, d. h. ihre eigenen Organe besitzen, welche nicht den Willen des Staates, sondern den Willen der Provinz oder der Gemeinde repräsentieren. Diese Organe müssen in dem betreffenden Kommunalverbande selbst ihren Ursprung finden, ein Bestätigungsrecht der Staatsgewalt ist dadurch nicht ausgeschlossen. Die Kommunalverbände sind Rechtssubjekte des öffentlichen Rechtes, sie können sowohl zum Staate, als untereinander, als zu den einzelnen Individuen in Rechtsbeziehungen treten. Es stehen ihnen Herrschaftsbefugnisse gegenüber ihren Gliedern zu.

Den dem Staat untergeordneten politischen Gemeinwesen ist ein Teil der Staatsaufgaben zur Erfüllung überwiesen; dadurch sind denselben öffentlich-rechtliche Pflichten auferlegt. Ein Staat, welcher alle politischen Funktionen selbst auszuüben und demgemäß in den Händen seiner eigenen Organe zu vereinigen sucht, heißt ein zentralisierter, ein Staat, der dabei eine weitgehende Mitwirkung der Kommunalverbände eintreten läßt, ein dezentralisierter Staat.

Die Tätigkeit der kommunalen Organe liegt in neuerer Zeit fast ausschließlich auf dem Gebiete der Verwaltung[2], namentlich der inneren und Finanzverwaltung, während im Mittel-

---

[c] Hatschek, Allgem. Staatsr. 2 20 ff., Loening im Handwörterb. 7 722, 723, van Calker im Handb. d. Pol. 1 145 ff.

[6] Über Repräsentation und repräsentative Organe: Jellinek, Staatsl. 566 ff.; vgl. ferner Loening, Die Repräsentativverfassung im 19. Jahrhundert (1899); Rehm, Staatsl. 285 ff., 348 ff.

[1] Jellinek, Staatsl. 625—660; R. Schmidt, Staatsl. 1 271 ff.

[2] Vgl. Loening, V.R. 180 ff.; E. v. Meier, Enzyklop. (6. A.) 2 641 ff.

alter den Gemeinden vielfach auch das Recht der Gesetzgebung und die Justiz zustand. Im modernen Staat werden dagegen Gesetzgebung und Justiz als spezifische Funktionen des Staates angesehen. Nun gibt es jedoch einzelne Verbände, welche zwar Bestandteile eines Staates sind, aber Organe besitzen, die zur Mitwirkung an der Gesetzgebung, also zur Ausübung staatlicher Befugnisse berufen werden. Beispiele dafür sind die österreichischen Kronländer[3] und das Reichsland Elsaß-Lothringen. Auf diese Gebiete würde, da sie als Glieder eines Staates erscheinen, die Bezeichnung „Provinz" noch angewendet werden können, wobei jedoch nicht verkannt werden darf, daß ihre Rechtsstellung eine wesentlich andere ist als die solcher Provinzen, deren Organe lediglich kommunale Tätigkeiten ausüben, z. B. der preußischen, niederländischen, belgischen Provinzen.

Der Herrschaft des Staates können aber außerdem auch Gebietsteile unterworfen sein, welche dem Staate nicht in der Weise einverleibt sind, daß sie als Bestandteile desselben erscheinen, sondern ein eigenes vom Staate getrenntes Gebiet und eigene Angehörige besitzen. Diese haben nicht den Charakter von Provinzen, sondern den von Nebenländern. Zu ihnen gehören namentlich die auswärtigen Kolonien und Schutzgebiete europäischer Mächte, sowie abgetretene Gebietsteile, ehe deren Einverleibung vollzogen ist. Derartige Gebiete können entweder lediglich von Staatsorganen beherrscht werden oder eine eigene Verfassung besitzen, kraft deren die aus ihnen hervorgehenden Organe zur Ausübung staatlicher Funktionen, jedoch in Unterordnung unter den Staat berufen werden. Letzteres ist namentlich bei gewissen englischen Kolonien (Kanada, Kapland, Australien) der Fall[4].

Die Herrschaft des Staates über alle ihm untergeordneten Verbände ist eine unbeschränkte. Der Staat allein hat zu bestimmen, welche Angelegenheiten er ihnen zur Erledigung überlassen will. Er besitzt die Befugnis, durch seine Gesetze die Organisation derselben zu regeln.

---

[3] Jellinek, Staatsl. 650 f.

[4] Mit denjenigen Gebieten, welche entweder Organe besitzen, die zur Ausübung staatlicher Funktionen berufen werden oder der Herrschaft eines Staates unterworfen sind, ohne Bestandteile desselben zu sein, beschäftigt sich die Abhandlung von Jellinek über Staatsfragmente (Heidelberger Festgabe) 259 ff. Der Verfasser führt daselbst aus, daß die betreffenden Gebilde zwar nicht Staaten sind, aber doch gewisse Elemente des Staates besitzen. Als gemeinsamen Terminus dafür bringt er den Ausdruck „Land" in Vorschlag (a. a. O. 300). Weitergeführt und ausgebaut ist diese Theorie in dem „Dezentralisation durch Länder" betitelten Abschnitt der Jellinekschen Allg. Staatsl. 647 ff. Über und teilweise gegen die Theorie Jellineks von „Staatsfragment" und „Land": Rehm, Staatsl. 169 ff.

10. Die subjektiven öffentlichen Rechte[1].

§ 11.

I. Subjektive öffentliche Rechte stehen sowohl dem Staate und den anderen öffentlichrechtlichen Verbänden als den Individuen im Staate zu. Dagegen haben die staatlichen Organe als solche keine selbständigen Rechte, sondern nur staatliche Kompetenzen[2]; Rechtsverhältnisse bestehen nur zwischen dem Staate und den Individuen[3].

Die subjektiven öffentlichen Rechte der einzelnen sind teils Rechte aller Staatsangehörigen oder doch ganzer Klassen von Personen, teils Rechte bestimmter einzelner Individuen. Von den Privatrechten unterscheiden sich die öffentlichen subjektiven Rechte dadurch, daß sie dem Berechtigten nicht in seiner Eigenschaft als Individuum, sondern als Glied des Gemeinwesens zustehen[4]. Die Privatrechte dienen den eigenen Interessen des berechtigten Subjektes; die öffentlichen Rechte werden im öffentlichen Interesse geschaffen. Deshalb entspricht dem öffentlichen Rechte regelmäßig eine öffentliche Pflicht, welche freilich nicht immer die Ausprägung als Rechtspflicht erhalten hat.

---

[1] Hauptwerk: Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte (2. A. 1905). Vgl. ferner: Jellinek, Staatsl. 409 ff.; C. F. Gerber, Über öffentliche Rechte (1852); J. Ulbrich, Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit (1875); E. Loening, Deutsches V.R. 8 ff.; v. Stengel, Öffentliche Rechte und Pflichten, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 2 177 ff.; Th. Dantscher von Kollesberg, Die politischen Rechte der Untertanen (3 Lieferungen, 1888, 1892, 1894); Jellinek, Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte (2. Aufl. 1904); v. Stengel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte, im Verw.Arch. 3 176 ff.; Affolter, Ann.D.R. (1903) 181 ff.; O. Mayer, V.R. 1 104 ff., Fleiner, Instit. 138 ff.; Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre 567 ff., 618 ff., 629 ff.; Anschütz, Enzykl. 87 ff. und Komm. 81 ff.; Rehm, Allgem. Staatsl. (1907) 97 ff. Sehr beachtenswert ist die neuere italienische Literatur über die Materie; vgl. bes. Longo, La teoria dei diritti pubblici subbiettivi e il diritto amministrativo italiano (Palermo 1892); Santi Romano, la teoria dei diritti pubblici subbiettivi, in Orlando, Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano (Milano 1900) 1 108 ff. — Gegen die begriffliche Möglichkeit subjektiver öffentlicher Rechte des Individuums gegenüber dem Staat: Bornhak, Allg. Staatsl. 84, Preuß. Staatsr. (2. A.) 1 285 ff.

[2] „Da das Organ kein eigenes Recht, sondern nur staatliche Zuständigkeiten hat, so können diese auch kein Recht der das Organ versehenden Persönlichkeiten sein": Jellinek, Staatsl. 561. Dagegen Preuß, Über Organpersönlichkeit, SchmollersJ. (1902) 136: „Auch die Kompetenz ist ein subjektives Recht, aber ein besonders qualifiziertes; auch ihr Subjekt ist eine Person, aber eine besonders qualifizierte: kurz: die Kompetenz ist das subjektive Recht der Organpersonen als solcher."

[3] Jellinek, System 138, 146, 193 ff., 223 ff. And. Ans.: B. Schmidt, Der Staat 98 ff. Den neuesten Versuch, das öffentliche Recht in Rechtsverhältnisse nur zwischen Individuen aufzulösen und das Dasein von Rechten und Pflichten des Staates als solchen zu leugnen, macht Affolter, Arch.Öff.R. 17 130 ff., bes. 131 Anm. 18.

[4] Jellinek, System 54, 92.

Die öffentlichen Rechte zerfallen in drei Gruppen:

1. Die Freiheit von staatlicher Einwirkung innerhalb einer bestimmten individuellen Rechtssphäre;

2. Ansprüche auf gewisse positive Leistungen des Staates;

3. das Recht, als Organ des Staates zu fungieren oder an der Bildung staatlicher Organe teilzunehmen (sogenannte staatsbürgerliche oder politische Rechte[5 6]).

II. Die Begründung der öffentlichen Rechte erfolgt, da Staat und einzelne sich nicht als gleichberechtigte Subjekte gegenüberstehen, nicht durch Vertrag[7]. Vielmehr entstehen dieselben:

---

[5] Diese drei Arten von öffentlichen Rechten unterscheidet auch Jellinek, System 87, 94 ff. Sachlich übereinstimmend die Einteilung von Anschütz, Enzyklop. 87 ff. Dagegen kann die Befreiung von staatsbürgerlichen Pflichten nicht, wie Dantscher v. Kollesberg a. a. O. Liefer. 2 3 ff. will, als eine besondere Kategorie von Rechten angesehen werden.

[6] Jellinek, System 41 ff. stellt folgende Theorie der subjektiven öffentlichen Rechte auf: Die subjektiven Privatrechte charakterisieren sich dadurch, daß bei ihnen Können und Dürfen vereinigt sind; das subjektive öffentliche Recht enthält dagegen ein Können ohne Dürfen. Es beruht nicht auf erlaubenden, sondern auf Recht verleihenden Rechtssätzen. Das subjektive öffentliche Recht ist eine persönliche Qualifikation, untrennbar von der Person, ein status. Nach Maßgabe der drei erwähnten Gruppen öffentlicher Rechte werden dann negativer, positiver und aktiver (politischer) Status unterschieden. Diese Charakterisierung der öffentlichen Rechte trifft für die politischen Rechte vollständig zu, dagegen nicht für die beiden anderen Gruppen. Das Recht auf eine Freiheit der individuellen Rechtssphäre von staatlicher Einwirkung besteht viel mehr in einem Dürfen als in einem Können. Und die Ansprüche auf positive Leistungen des Staates (Gewährung von Rechtsschutz, von Schutz nach außen) können nicht wohl als eine persönliche Qualifikation aufgefaßt werden. — O. Mayer, V.R. 1 110, 112 ff. charakterisiert die subjektiven öffentlichen Rechte der einzelnen als rechtliche Macht über die öffentliche Gewalt. Diese Auffassung ist zu verwerfen, da der Staat über die Individuen, nicht aber die Individuen über den Staat herrschen. Auf die beiden ersten Gruppen subjektiver Rechte, von denen übrigens O. Mayer die erstere nicht anerkennt, findet seine Theorie gar keine Anwendung, da diese den Charakter bloßer Ansprüche auf Handlungen oder Unterlassungen des Staates haben. Aber selbst für die politischen Rechte ist sie nicht zutreffend. Dem Staate gegenüber können die einzelnen, welche derartige Rechte besitzen, nur verlangen, als „staatliche Organe anerkannt oder zur Bildung staatlicher Organe zugelassen zu werden. Herrschaftsrechte üben sie nur gegenüber den Untertanen aus, und auch diese Herrschaftsrechte stehen nicht ihnen persönlich, sondern dem Staate zu. Vgl. auch Jellinek, Verw.Arch. 5 307 ff. [In der französischen Ausgabe seines Verwaltungsrechts (Le droit administratif allemand, Paris 1903), 1 140, hat O. Mayer den mindestens mißverständlichen Satz von der Macht des Individuums über die öffentliche Gewalt dahin eingeschränkt, daß er das subjektive öffentliche Recht definiert als „pouvoir juridique sur l'exercice de la puissance publique". Das läßt sich eher hören; vgl. auch Jellinek, System 2. A. 52 N 1.]

[7] Übereinstimmend: v. Gerber, St.R. (§ 6) 17 N. 11; Haenel, Vertragsmäßige Elemente 33; Zorn, St.R. 1 105; Hinschius in Marquardsens H.B. d. öffentl. R. 1 1 277; Gierke, Schmollers J. 7 1156; Grotefend, Preuß. Verwaltungsr. 1 53; Dantscher v. Kollesberg a. a. O. Lief. 3 76. Vgl. auch Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichtes 30 269. And.

1. unmittelbar durch Rechtssatz. Auf einem solchen beruhen stets diejenigen Rechte, welche allen Staatsangehörigen oder ganzen Klassen von Personen zustehen. Aber auch die Rechte einzelner Individuen (z. B. das Recht auf die Thronfolge, auf einen Sitz in der ersten Kammer) können unmittelbar durch Rechtssatz begründet sein. Es erzeugen aber nicht alle Rechtssätze des öffentlichen Rechtes subjektive Rechte, und auch, so weit diese Rechtssätze dem einzelnen zugute kommen, liegen vielfach nur Reflexwirkungen des objektiven Rechtes vor. Allgemeine gesetzgeberische Prinzipien, welche in der Verfassungsurkunde ausgesprochen werden, begründen keine subjektiven Rechte[8];

2. durch Verfügungen staatlicher Organe;

3. durch Wahlen der Staatsangehörigen.

Der Besitz ist keine allgemeine Quelle öffentlicher Rechte[9]. Auch der Besitz einer obrigkeitlichen Gewalt gibt an und für sich kein Recht zur Ausübung derselben. Wenn er nicht auf rechtmäßige Weise erworben ist, so haben die obersten Staatsorgane die Pflicht, den unrechtmäßigen Besitzer außer Besitz zu setzen. Nur in bezug auf die höchste Gewalt selbst entscheidet, da es an einem höheren regulierenden Organe fehlt, lediglich die Tatsache des Besitzes[10]. Auch die Verjährung (Ersitzung) ist im allgemeinen keine Entstehungsart staatsrechtlicher Befugnisse. Als ein dem Privatrecht spezifisch eigentümliches Institut darf sie nicht analog auf das Staatsrecht übertragen werden. Nur da, wo eine besondere gesetzliche Vorschrift ausnahmsweise die Verjährung als Entstehungsgrund öffentlicher Rechte zuläßt, kommt dieselbe als solcher in Betracht[11]. Die Unvordenklichkeit, welche nach der Ansicht vieler Schriftsteller eine Vermutung für

---

Ans.: Laband, St.R. 2 188 ff.; Loening, V.R. 245 ff.; v. Stengel, Organisation der preußischen Verwaltung 28, 40, V.R. 40, 43, 186; v. Kirchenheim, Lehrbuch d. deutsch. St R. 144; Jellinek, System 67 ff. Aber die Akte, auf welche diese sich berufen, z. B. die Anstellung der Beamten und die Verleihung der Staatsangehörigkeit, sind nicht als Verträge anzusehen. Die von Loening a. a. O. 246 N. 1 erwähnten Verträge mit der katholischen Kirche, den Standesherren usw. sind, wie er selbst bemerkt, und auch in diesem Werke § 72 bemerkt ist, nur auf Grund eines Gesetzes zulässig, beruhen also in ihrem eigentlichen Geltungsgrunde doch auf einer einseitigen Anordnung des Staates. O. Mayer, Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrage, Arch.Öff.R. 3 1 ff.; V.R. 1 98 N 5; 137 N. 3 gebraucht zwar den Ausdruck „öffentlich-rechtlicher Vertrag", versteht darunter aber Verwaltungsakte, welche auf Grund der Einwilligung des davon Betroffenen erfolgen, stimmt also materiell mit der hier vertretenen Auffassung überein.

[8] Jellinek, System 67 ff. Anschütz, Gegenwärt. Theorien (2. A.) 51 ff., in der Enzyklop. 89, und Komm. 94, 95.

[9] Dies behauptet Zöpfl, St.R. 1 (§ 75) 144.

[10] Vgl. die Auseinandersetzungen in § 7 S. 25 f.

[11] Dantscher v. Kollesberg a. a. O. Lief. 3 58 ff.; F. Wielandt, Rechtsprechung des badischen Verwaltungsgerichtshofes (1891) 108 ff.; Kormann, Ann.D.R. (1912) 120 ff., 127. Einige Fälle von Verjährung erwähnen Loening, V.R. 17 N. 1 und Dantscher v. Kollesberg a. a. O. 58 ff.

die rechtmäßige Entstehung einer Befugnis begründet[12], hat bei den genauen Aufzeichnungen, die über alle staatsrechtlich wichtigen Vorgänge zu erfolgen pflegen, für das moderne Recht keinerlei praktische Bedeutung.

III. Eine Aufhebung der öffentlichen Rechte kann erfolgen:

1. durch einen staatlichen Akt: jedenfalls durch Gesetz; so weit es gesetzlich vorgesehen ist, auch durch Verwaltungsverfügung. Der Grundsatz der Unverletzlichkeit gilt nur für Privatrechte, insbesondere Vermögensrechte, und auch hier nur als gesetzgeberisches Prinzip, nicht als formelle Schranke der staatlichen Tätigkeit[13]. Öffentliche Rechte dagegen unterliegen unbedingt der Aufhebung und Umgestaltung im Wege der Gesetzgebung; doch wird auch bei diesen, sofern sie einen Vermögenswert repräsentieren, im Falle der Aufhebung regelmäßig eine Entschädigung gewährt[14];

2. durch den Tod des Berechtigten;

3. durch Verzicht, der aber nicht grundsätzlich und allgemein, sondern nur insoweit zulässig und wirksam ist, als dies durch Rechtssatz — Gesetz oder Gewohnheitsrecht — ausdrücklich anerkannt ist[a];

---

[12] Zöpfl 1 (§ 75) 145; v. Gerber (§ 6) 17 N. 12.

[13] Vgl. unten § 222, wo auch die Literatur angegeben ist.

[14] Vgl. Jellinek, System 334 ff.; G. Meyer, Der Staat und die erworbenen Rechte (1895), namentlich 36 ff.; Anschütz im Verw.Arch. 5 7 ff. — Der Umstand, daß subjektive öffentliche Rechte durch einen einseitigen Akt des Staates aufgehoben werden können, berechtigt nicht, wie Bornhak, Preuß. St.R. 1 285 ff., Allg. Staatsl. 84 ff. und B. Schmidt, Der Staat 81 ff. tun, denselben den Charakter subjektiver Rechte überhaupt abzusprechen. — Beispiele für die (auch hier freiwillig, nicht in Erfüllung einer Rechtspflicht vom Staate gewährten) Schadloshaltung der Betroffenen wegen Beseitigung ihrer öffentlichen Rechte bieten die Gesetze Preußens (vom 18. Juli 1892) und Bayerns (vom 9. Juni 1899) betr. die Entschädigung der Standesherren für Aufhebung ihrer Steuerfreiheiten. — Thronfolgeansprüche der Mitglieder regierender Häuser machen von dem im Text ausgesprochenen Grundsatz keine Ausnahme; s. u. § 86. A. M. Rehm, Modernes Fürstenrecht (1904) 7 ff., 79 ff., der insbesondere irrt, wenn er (79 ff.) nach positivem Recht eine Entschädigungspflicht des Staates bei Schmälerungen agnatischer Rechte behaupten will. Die von ihm (81) angerufenen Präzedenzfälle beweisen nur, daß Billigkeitserwägungen und Rechtssätze nicht dasselbe sind.

[a] Der Text der Vorauflagen (6. A. 37) drückt sich hier einigermaßen unbestimmt aus. Doch war G. Meyer jedenfalls zu denjenigen Schriftstellern zu rechnen, welche die subjektiven öffentlichen Rechte grundsätzlich für unverzichtbar erklären. In diesem Sinne ist der Text klargestellt worden. — Die Frage der Verzichtbarkeit öffentlicher Rechte ist streitig; vgl. darüber die monographische Darstellung von Schoenborn, Studien zur Lehre vom Verzicht im öffentlichen Recht (1908). Das Prinzip der Unverzichtbarkeit vertreten außer Schoenborn (61, 71 ff., 95) insbesondere Jellinek, System 340 ff. und Fleiner, Institut. 169, 170. Ihnen ist zuzustimmen Der grundsätzliche Ausschluß der Verzichtbarkeit gründet sich nicht darauf, daß jedes öffentliche Recht zugleich eine Pflicht sei (dies trifft nicht notwendig zu und ist auch oben S. 37 nur als Regel behauptet), sondern darauf, daß das öffentliche Recht (man denke an das Wahlrecht, den Anspruch auf Unterlassung gesetzwidriger Eingriffe der Verwaltung in die persönliche Freiheit, den Gehalts-

4. durch Verlust derjenigen Eigenschaften, welche die Voraussetzung der Berechtigung bilden;

5. durch Zeitablauf bei denjenigen Rechten, welche, wie z. B. das Recht auf gewisse Beamtenstellungen oder auf die Mitgliedschaft in Vertretungskörpern, nur auf Zeit erworben werden.

Dagegen wird durch Verlust des Besitzes an und für sich nicht das Recht verloren, sondern nur die Geltendmachung desselben unmöglich gemacht. In bezug auf die höchste Macht ist jedoch auch in dieser Beziehung der Besitzstand entscheidend. Die erlöschende Verjährung ist nur dann ein Aufhebungsgrund öffentlicher Rechte, wenn sie durch eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung dafür erklärt wird [15].

III. Die Staatenverbindungen.

1. Die Staatenverbindungen im allgemeinen [1].

§ 12.

Der Begriff Staatenverbindungen wird in einem weiteren und in einem engeren Sinne gebraucht.

1. Staatenverbindungen im weiteren Sinne sind alle Vereinigungen mehrerer Staaten. Es gehören dazu auch die rein völkerrechtlichen Staatenvereine und Allianzen sowie die Unionen [2], d. h. die Vereinigungen monarchischer Staaten,

---

anspruch der Beamten, das Recht des Versicherten auf Krankenhilfe) nicht lediglich im Einzel-, sondern immer auch im Gesamtinteresse statuiert ist (richtig Fleiner, Institut. a. a. O.), so daß sein Bestand nicht von der Disposition des Inhabers abhängig sein kann.

Vgl. zu der hier erörterten Frage auch die Spezialliteratur über den Thronverzicht unten bei § 91.

[15] Dantscher v. Kollesberg a. a. O. Lief. III 173.

[1] Über den Begriff und die Arten der Staatenverbindungen vgl. außer Brie, Theorie der Staatenverbindungen (1886) und Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen (1882): Jellinek, Staatsl. 737 ff. und System 234 ff.; Rehm, Staatsl. 70 ff. und Staatsl. (1907) 24 ff.; Bornhak, Allgem. Staatsl. 218 ff.; Loening, Handwörterb. 3. Aufl. 7 724 ff.; Anschütz, Enzyklop. 13 ff.; v. Ullmann, Völkerr. (1908) 91; v. Liszt, Völkerrecht (6. Aufl.) 51; Hubrich, Handb. d. Pol. 1 82 ff.; Hatschek, Allgem. St.R. 3, das Recht der modernen Staatenverbindung.

[2] Auf die Entwicklung der Begriffe Personalunion und Realunion ist von wesentlichem Einflusse gewesen: H. A. Zachariä, Zur schleswig-holsteinischen Frage. (1847), Deutsches Staats- und Bundesrecht 1 (§ 28) 104 ff. Aus neuerer Zeit ist zu nennen: F. v. Juraschek, Die Entwicklungsgeschichte der Begriffe Personalunion und Realunion, in Hartmanns Z. f. Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentl. Rechtes 4 105 ff.; Derselbe, Personalunion und Realunion. (1878); J. Ulbrich, Die rechtliche Natur der österreichisch-ungarischen Monarchie. (1879); Jellinek, Staatsl. 750 ff.; Hatschek a. a. O. 3 18 ff.; v. Juraschek gibt jedoch dem Begriffe Realunion eine durch die geschichtliche Entwicklung und den bisherigen Sprachgebrauch nicht gerechtfertigte Ausdehnung, wenn er denselben auch auf solche Fälle anwendet, in welchen nicht der Monarch, sondern andere Organe, z. B. Volksvertretung oder Gerichte, den mehreren Staaten gemeinsam sind.

welche dadurch bewirkt werden, daß der Monarch in mehreren Staaten derselbe ist. Letztere kommen in einer doppelten Form vor:

a. Personalunion heißt die Vereinigung, welche durch ein rechtlich zufälliges Ereignis, namentlich durch Übereinstimmung der Thronfolgeordnungen in beiden Staaten herbeigeführt ist[a]. [Die Personalunion ist eine Gemeinschaft nicht der Absicht, sondern des Zufalles (communio incidens), welche die Selbständigkeit der verbundenen Staaten unberührt läßt und ohneweiteres fortfällt, sobald die Thronfolgeordnungen der beiden Staaten wiederum zwei verschiedene Personen zur Herrschaft berufen][b].

b. Realunion heißt diejenige Vereinigung, welche auf einem die mehreren Staaten gemeinsam verpflichtenden Rechtsgrunde und insofern auf Absicht[c] beruht. Dieser Rechtsgrund kann ein Vertrag, kann aber auch Gewohnheitsrecht oder der Wille eines übergeordneten Herrschers sein[3 d].

---

[a] In der gegenwärtigen Staatenwelt kommen Personalunionen zurzeit nicht vor. Beispiele aus der Vergangenheit sind: Die Personalunion zwischen England und Hannover (1714—1837), Dänemark und Schleswig-Holstein (bis 1864), den Niederlanden und Luxemburg (1815—1890), Preußen und Neuchatel (1707—1857), Belgien und dem Kongostaat (1885—1908).

[b] Die Kennzeichnung der Personalunion als Zufallsgemeinschaft und der Vergleich mit der communio incidens ist Gemeingut der Wissenschaft. Vgl. z. B. Jellinek, Staatsl. 750; Loening a. a. O. 7 724; Anschütz, Enzyklopädie 15; Hubrich im Handb. d. Pol. 1 83; Hatschek, Allgem. Staatsr. 3 18, 19; Rehm, Staatsl. (1907) 32. — Die meisten der bisher vorgekommenen Personalunionen haben sich dadurch gelöst, daß das Thronfolgerecht des einen, nicht das des andern Staates Frauen zur Thronfolge zuläßt, so daß beim Erlöschen des Mannesstammes die Erbtochter in dem einen Lande sukzedierte, in dem andern jedoch männlichen Kognaten weichen mußte. Dieser Erlöschungsgrund ist nicht der einzig mögliche. So wurde die Personalunion Preußen-Neuchatel (Neuenburg) dadurch beendigt, daß N. aus einem Fürstentum in eine Republik verwandelt wurde, die zwischen Belgien und dem Kongostaat durch Inkorporation des letzteren in das erstere (Hatschek a. a. O. 3 19).

[c] Vgl. die in vorstehender Anm. zitierten Schriftsteller; insbes. auch Hatschek 3 28 („von beiden Staaten planmäßig gewollter Organisationsparallelismus").

[3] Die bisherige Theorie fand das Wesen der Realunion darin, daß die Verbindung auf einer gemeinsamen grundgesetzlichen Bestimmung der beiden Staaten beruhe. Diese Ansicht ist durch Jellinek, Staatenverbindungen 197 ff. und Staatsl. 754 ff. widerlegt worden, der ausführt, daß auch eine übereinstimmende grundgesetzliche Bestimmung mehrerer Staaten den einzelnen Staat nicht hindere, die Verbindung einseitig zu lösen. Seine Auffassung ist jedoch zu eng, wenn er den Rechtsgrund der Vereinigung lediglich in einem Vertrage (Staatsl. 754: „Vereinbarung") finden will, obgleich zuzugeben ist, daß die anderen Fälle nur geringe praktische Bedeutung haben. Erbfolge und Eroberung, welche Affolter, Allg. St.R. 54 N. 46, als Entstehungsgründe der Realunion anführt, werden dagegen, wenn nicht ein anderes Moment hinzukommt, immer nur zur Personalunion führen. Vgl. Brie in GrünhutsZ. 11 136 ff., Theorie der Staatenverbindungen 70 ff.

[d] Die Hauptbeispiele für die Figur der Realunion sind Österreich-Ungarn und Schweden-Norwegen. Von diesen Verbindungen ist die zweite durch Vertrag der beiden Staaten vom 26. Oktober 1905 aufgelöst worden (näheres bei Bredo Morgenstierne, Das Staatsrecht des Kgr. Norwegen (1911); Anathon Aall und Nikolaus Gjelsvik, Die norwegisch-schwedische Union, ihr Bestehen

Die Vereinigung der Staaten beruht sowohl in dem Falle der Personalunion als in dem der Realunion lediglich auf der Person des Herrschers. Gemeinsame Organe für die durch Union verbundenen Staaten sind freilich denkbar und werden namentlich in Fällen der Realunion vorkommen (österreichisches gemeinsames Ministerium, Delegationen des österreichischen Reichsrates und ungarischen Reichtages). Aber diese gemeinsamen Organe erscheinen nicht als etwas für das Verhältnis Wesentliches, sondern sind akzessorischer Natur. Sie haben außerdem nicht den Charakter von Organen eines größeren, über den Staaten stehenden Gemeinwesens, sondern fungieren als Organe jedes einzelnen der verbundenen Staaten[4].

[Zu den Staatenverbindungen im weiteren Sinne gehören auch die einseitigen Abhängigkeitsverhältnisse des Völkerrechts: ein Staat oder mehrere Staaten haben sich — tatsächlich vielleicht gezwungenermaßen, rechtlich jedenfalls freiwillig, in der Regel durch Vertrag — in ein Verhältnis zu einem dritten Staate begeben, kraft dessen dieser Dritte gewisse (insbesondere auswärtige, nach Befinden auch innere) Hoheitsrechte des oder der andern auszuüben befugt ist. Ein Musterbeispiel dieser Art von Staatenverbindung ist das Protektorat, kraft dessen der eine Staat — die Schutzmacht oder der Protektor — den andern — den Schutzstaat — gegen Angriffe dritter Staaten zu schützen verpflichtet ist, wogegen letzterer im Verkehr mit dritten die Vor-

---

und ihre Lösung (1912); Fleischmann, Das Staatsgrundgesetz des Kgr. Norwegen (1912) IX ff., 38 ff.), während die erstgenannte noch fortbesteht (über ihre Geschichte und rechtliche Natur vgl. aus der reichhaltigen Literatur insbes. Jellinek, Staatenverbindungen 227 ff., Staatsl. 757 ff.; v. Juraschek, Personalunion und Realunion; Ulbrich, Österr. Staatsrecht (3. A. 1904) 47 ff.; Seidler, Das juristische Kriterium des Staates 90 ff; Hauke, Grundriß des Verfassungsrechtes (im Grundriß des österr. Rechts) 141 ff.; Tezner, Der österr. Kaisertitel, das ungarische Staatsrecht u. die ungar. Publizistik (1899); Derselbe, Der Kaiser (1909) 199 ff.; Hatschek a. a. O. 3 23 ff.)

Als Real- und nicht als Personalunion ist auch die Gemeinsamkeit des Landesherrn aufzufassen, welche die beiden deutschen Fürstentümer Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen seit 1909 (Erlöschen der Sondershäuser Linie des Fürstlich Schwarzburgischen Gesamthauses) verbindet: Rehm, Staatsl. (1907) 35; a. M. Strupp im Jahrb. ÖffR. 6 293, der das Verhältnis (ohne nähere Begründung) für eine Personalunion erklärt.

[4] So mit Recht: Brie in GrünhutsZ. 11 139, Theorie der Staatenverbindungen 77 ff.; v. Juraschek, Personalunion und Realunion 103 ff. Unrichtig ist es daher, die Realunion für einen Spezialfall des Staatenbundes anzusehen (Jellinek, Staatenverbindungen 225 ff, System 307; Triepel, Interregnum 92) oder die österreichisch-ungarische Monarchie für eine zu einem Staatenbunde entwickelte Realunion (Ulbrich, Österreich. Staatsrecht, § 315, einen Staatenstaat (Bidermann, Die rechtl. Natur der österr.-ungarischen Monarchie, 1877, Die staatsrechtlichen Wirkungen der österr. Gesamtstaatsidee, GrünhutsZ. 21 339 ff.) oder für einen Bundesstaat zu erklären (Dantscher v. Kollesberg, Der monarchische Bundesstaat Österreich-Ungarn, 1880). Dasselbe gilt von der Behauptung, daß die Realunion keine besondere staatliche Einrichtung, sondern entweder Staatenbund oder Bundesstaat sei (Affolter, Allgem. Staatsr. 54 N. 46).

schriften des Protektors befolgen, bzw. unter Verzicht auf jede selbständige völkerrechtliche Daseinsbetätigung, sich durch den Protektor vertreten lassen muß[e]. Ein solches Protektoratsverhältnis war der Rheinbund (unten § 36) und ist die gegenwärtige Schutzherrschaft Frankreichs über Annam, Kambodja, Tunis, Marokko.]

[2. Staatenverbindungen im engeren Sinne sind Vereinigungen mehrerer Staaten zu einer dauernden, organisierten Gemeinschaft[f]. Die Gemeinschaft kann eine solche des Völkerrechts oder des Staatsrechts sein. Im ersteren Fall beruht sie stets auf Vertrag und ist auch ihrem Wesen nach ein Vertragsverhältnis, welches, wie alle völkerrechtlichen Vertragsverhältnisse, die Souveränetät der verbundenen Staaten unberührt läßt. In diese Kategorie gehört die „Staatenbund" genannte Verbindungsweise. Die staatsrechtlichen Verbindungen sind, im Gegensatz zu diesen völkerrechtlichen, nicht sowohl Gemeinschaften als Gemeinwesen, und zwar staatliche Gemeinwesen: Verbände von Staaten, welche als solche selbst wieder Staaten darstellen (zusammengesetzte oder Gesamtstaaten, Staatenstaaten im weiteren Sinne).

---

[e] Jellinek, Staatsl. 745 ff.; Bornhak, Einseitige Abhängigkeitsverhältnisse unter den modernen Staaten (1896); Rehm, Staatsl. 71 ff. und Staatsl. (1907) 28 ff.; — vgl. außerdem die einschlägige Literatur des Völkerrechts, vor allem v. Liszt, Völkerrecht (6. Aufl. 1910) 54; v. Ullmann, Völkerrecht (1908) 105.

[f] Die Vorauflagen sagten hier (6. A. 39) statt „Gemeinschaft": „Gemeinwesen", in welchem „eine höhere Gewalt" existiere, „welchem eine Herrschaft über die einzelnen Staaten zusteht". Diese Merkmale treffen aber nur auf die Staatenstaaten i. w. S. (oben im Text), nicht auf den Staatenbund zu. Der Text der Vorauflagen verwischte somit einen fundamentalen Unterschied auf dem Gebiete der Staatenverbindungen: den zwischen völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Verbindungen (richtig Jellinek, Staatsl. 762). Die völkerrechtlichen Verbindungen sind ihrer Entstehung wie ihrer Natur nach Verträge. Ein Vertrag ist wohl eine Gemeinschaft, niemals aber ein Gemeinwesen: ein Rechtsverhältnis kann nie ein Rechtssubjekt sein. Daher ist jetzt das Wort „Gemeinwesen" durch den umfassenderen Ausdruck „Gemeinschaft" ersetzt. Wenn man, wie es G. Meyer wollte, für Staatenbund und Bundesstaat einen höheren, vereinigenden Gattungsbegriff finden will, darf man unter dessen Merkmale nicht das Moment „Gemeinwesen" aufnehmen. Denn ein Gemeinwesen ist wohl der Bundesstaat, nicht aber der Staatenbund. Dagegen haben beide gemeinsam, daß sie auf die Dauer eingerichtete, organisierte Staatengemeinschaften sind. — Auch die Behauptung, daß in allen Staatenverbindungen i. e. S., also auch im Staatenbunde, eine „höhere, die Verbundenen beherrschende Gewalt" bestehe, war irrig. In einer völkerrechtlich-vertragsmäßigen Staatenverbindung, als welche der Staatenbund in jeder seiner geschichtlichen Verkörperungen — Deutscher Bund, Schweiz 1815—1848, Vereinigte Staaten von Nordamerika 1776—1787 — gewesen ist, kann es eine solche „höhere", von den verbundenen Staatsgewalten und auch von ihrer Summe verschiedene Gewalt gar nicht geben. Der Staatenbund hat keinen selbständigen, von dem Willen der Mitglieder gesonderten Willen: deshalb nicht, weil die notwendige Voraussetzung fehlt: das eigene Selbst im Rechtssinne. Der Staatenbund ist nicht Rechtssubjekt, nur Rechtsverhältnis.

Die staatsrechtlichen Staatenverbindungen scheiden sich nach der Struktur der Verbindung in Staatenstaaten im engeren Sinne (auch „Suzeränetätsverhältnisse“ genannt)[g] und Bundesstaaten. Beim Staatenstaat im engeren Sinne ist die Struktur des Verbandes eine herrschaftliche (Herrschaftsverband), beim Bundesstaat dagegen eine genossenschaftliche (Genossenschaftsverband, Staatenkorporation). Die Verschiedenheit kommt darin zum Ausdruck, daß beim Staatenstaat im engeren Sinne einer der verbundenen Staaten (der Suzerän) als Alleinträger der die andern beherrschenden Verbandsgewalt erscheint, (Beispiel: das Verhältnis der Türkei zu ihren Vasallenstaaten), während die Gewalt des Bundesstaates in der korporativen Gesamtheit der verbundenen Staaten ruht, sodaß jeder dieser Staaten zugleich Beherrschter und Mitherrscher, Untertan und Mitglied der Gesamtheit ist. Der Bundesstaat ist nicht sowohl eine Verbindung als eine Verbündung von Staaten, ein Staat, der zugleich ein Bund ist. Der Staatenbund ist nur ein Bund, nicht auch ein Staat. Staatenbund und Bundesstaat faßt man zusammen als „Bundesverhältnisse“.]

2. Die Bundesverhältnisse.

a) Der Staatenbund.

§ 13.

[Staatenbund ist die auf Vertrag beruhende, in diesem Sinne und nach ihrer rechtlichen Natur vertragsmäßige, organisierte Verbindung souveräner Staaten zur gemeinsamen Wahrnehmung bestimmter politischer (auf dem Gebiete des staatlichen Machtzwecks liegender) Interessen der Verbundenen, insbesondere zum Schutze des Bundesgebietes nach außen und zur Bewahrung des Friedens innerhalb desselben[a]. Ein Begriff, abgezogen vornehmlich von den Staatenvereinigungen, welche früher in Nordamerika (1776—1787), der Schweiz (1815—1848) und in Deutschland (1815—1866), durchweg als Vorstufe der heutigen, bundesstaatlichen, Einigung bestanden[b].

---

[g] Jellinek, Staatenverbindungen 137 ff., Staatsl. 748 ff.; Lorenz im Handwörterb. a. a. O. 7 724, 725; Anschütz, Enzyklop. 14, 16; Boghitchévitch, Halbsouveränetät (1903) 85 ff.; Hatschek, Allgem. Staatsr. 3 15, 16.

[a] Die Vorauflage definierte: „Staatenbund ist dasjenige Bundesverhältnis, in welchem der Bundesgewalt eine Herrschaft nur über die einzelnen Staaten zusteht.“ Diese Begriffsbestimmung konnte aus den in Anm. f zum vorigen § angegebenen Gründen nicht beibehalten werden. Von einer Herrschaft der „Bundesgewalt“ über die einzelnen Staaten kann im Staatenbunde überhaupt nicht die Rede sein. Andererseits ist es mit dem Wesen des Bundesstaates nicht unverträglich, daß die Bundesgewalt „nur die einzelnen Staaten“, d. h. nicht unmittelbar das Volk beherrscht (Laband, St.R. 1 59, 78 ff.). Die im Text gegebene Definition entspricht der heute herrschenden Meinung.

[b] Die ausführlichste Darstellung der Geschichte des Staatenbundbegriffes gibt jetzt Ebers, Die Lehre vom Staatenbunde (1910) 1—258.

Die Lehre von dem Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat

Der Staatenbund ist ein bloßes Vertragsverhältnis, kein Rechtssubjekt des öffentlichen Rechtes[c]. Er

war bis zum Jahre 1866 wesentlich beherrscht durch eine Abhandlung von Waitz, „Das Wesen des Bundesstaates", zuerst veröffentlicht in der Kieler Allgem. Monatsschrift für Wissensch. und Lit., 1853, 494 ff., dann wieder abgedruckt in den Grundzügen der Politik 153 ff. Die Waitzsche Bundesstaatstheorie fußt auf A. de Tocqueville, De la démocratie en Amérique (1835); vgl. v. Seydel, Vorträge 72, 73; O. Mayer, Arch.Öff.R. 18 340; Ebers a. a. O. 100 ff., 109 ff. Über die Waitzsche Theorie: Laband St.R. 1 60 Anm. 2, 62 ff. und — als Beispiel für ihren Einfluß auf die staatsrechtlich-politischen Anschauungen der Zeit vor 1866: v. Treitschke, Bundesstaat und Einheitsstaat in den histor. u. pol. Aufsätzen 2 (6. A.) 109 ff. Die Abkehr von Tocqueville-Waitz seit 1866/71 bedeutet vor allem eine Verselbständigung der deutschen Theorie über Staatenbund und Bundesstaat, eine Befreiung von ausländischen Vorbildern und Einflüssen. Vgl. auch Anschütz, Bismarck und die Reichsverfassung (1899) 24. Mag auch diese Befreiung noch keine ganz vollständige sein — O. Mayer, Arch.Öff.R. 18 369, 372 —, so nimmt doch sicher, wie Jellinek, Staatsl. 762 Anm. 1 mit Recht bemerkt, für die wissenschaftliche Erfassung von Staatenbund und Bundesstaat die deutsche Wissenschaft die führende Stelle ein. Erst seit den Neugestaltungen der Jahre 1866/67 und 1870 sind wieder selbständige Bearbeitungen des Gegenstandes aufgetreten (Ebers a. a. O. 132 ff.). Vgl. namentlich: G. Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts § 2 und staatsrechtliche Erörterungen 12 ff.: Seydel, Der Bundesstaatsbegriff in der Z.StaatsW. 28 185 ff., Abhandlungen (1893) 1 ff.; Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich (2. A. 1897) 1 ff.; Die neuesten Gestaltungen des Bundesstaatsbegriffes, Ann.D.R. (1876) 641 ff.; Abhandlungen 101; Vorträge aus dem allg. St.R. 71 ff.; A. Haenel, Vertragsmäßige Elemente (1 der Studien zum deutschen Staatsrecht) 31 ff. und Zur Kritik der Begriffsbestimmung des Bundesstaates, Ann.D.R. (1877) 78 ff.; S. Brie, Der Bundesstaat, Abt. I (1874), Zur Lehre von den Staatenverbindungen, GrünhutsZ. 11 85 ff.: Theorie der Staatenverbindungen (1886); Laband, St.R. 1 55, Kl. A. 15 ff.; Zorn, St.R. 1 46 ff.; Streitfragen des deutschen Staatsrechtes in der Z. StaatsW. 37 292 ff. und Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat, in Ann.D.R. (1884) 453 ff.; Liebe, Staatsrechtliche Studien, Heft 1 (1880) und Staatsrechtliche Streitfragen, in Z.StaatsW. 38 624 ff.; Bake, Beschouwingen over den staatenbond en den bondsstaat (1881); Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen (1882); Staatsl. 762 ff.; Rosin, Ann.D.R. (1883) 302 ff.; Borel, Etude sur la souveraineté de l'état fédératif (1886); Trieps, Das Deutsche Reich und die Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen (1890); Albert Bushel Hart, Introduction to the study of federal government (1891); Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat (1892); Le Fur, Etat fédéral et confédération d'états (1896); deutsche Bearbeitung unter Mitwirkung von P. Posener (1902); P. Kloeppel, Dreißig Jahre deutscher Verfassungsgeschichte (1900) 1 26 ff.; Robinson, Das Wesen des Bundesstaates, Z. StaatsW. 53 609 ff.; Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung (1898), Staatsl. 40 ff., 117 ff. und Staatsl. (1907) 37 ff.; Affolter, Ann.D.R. (1903) 824 ff.; Loening, Handwörterb. 7 724 ff.; O. Mayer, Arch.Öff.R. 18 337 ff.; Anschütz, Enzyklop. 13 ff., 68; Heilborn das. 5 503; M. Veith, Der rechtliche Einfluß der Kantone auf die Bundesgewalt nach schweiz. Bundesstaatsrecht (Straßburger Diss. 1902); das mehrfach zit. Buch von Ebers; Hatschek, Allgem. Staatsr. 3 40 ff.; Hubrich, Handb. d. Pol. 1 84. Weitere Literatur bei Ebers a. a. O. XIII ff., 132 ff.

[c] So die herrschende Meinung. Vgl. besonders Laband, St.R. 1 55, Kl. A. 15 ff. und R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht (1873) 28 ff. Ersterer hält den Gegensatz von Staatenbund und Bundesstaat für identisch mit dem Gegensatz von Gesellschaft und juristischer Person, d. h. von Rechtsverhältnis und Rechtssubjekt. Ihm haben sich

besitzt keinerlei Herrschaftsrechte über die einzelnen Gliedstaaten, geschweige denn über deren Angehörige. Als seine Mitglieder erscheinen nur die Staaten, nicht deren Angehörige.

Der Staatenbund hat keine gesetzgebende Gewalt. Er kann aber den Inhalt und Wortlaut von Gesetzen feststellen, deren verbindliche Einführung den Staatsgewalten der Einzelstaaten obliegt. Diese Feststellungen haben den Charakter vertragsmäßiger Willenserklärungen. Nicht ausgeschlossen ist, daß der Bund Befugnisse auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung besitzt, denn durch die Ausübung derselben tritt er nur in Beziehung zu fremden Staaten und übt keine Herrschaft über die Angehörigen der verbündeten Staaten aus. Dagegen stehen ihm obrigkeitliche Verwaltungsbefugnisse auf dem Gebiete des inneren Staatslebens nicht zu, denn diese setzen stets eine direkte Beziehung zu den einzelnen Untertanen voraus, was, wie erwähnt, dem völkerrechtlich-vertragsmäßigen Wesen des Staatenbundes durchaus widerspricht. Eine Rechtspflege kann er wohl bei Streitigkeiten der Staaten ausüben,

---

angeschlossen: Zorn, St R. 1 69 ff.; Jellinek, Staatenverbindungen 178 und Staatsl. 762 ff., auch System 306; Anschütz, Enzyklop. 14, 16; Loening, Handwörterb. 7 724; Bake a. a. O. 78 ff.; Rosin, Ann.D.R. (1883) 276 N. 3 und 302; Mejer, Einleitung 26; Triepel, Interregnum 91; Bornhak, Allg. Staatsl. 236 ff., 242 ff.; Hatschek, Allg. Staatsr. 3 40 ff.; Hubrich, Handb. d. Pol. 1 84, auch, wie Laband im Arch.Öff.R. 27 342 richtig hervorhebt, Ebers, a. a. O. 268 ff, 285 ff., 314. Einen vergeblichen Versuch der Widerlegung dieser herrschenden Lehre unternimmt Kloeppel, Dreißig Jahre deutscher Verfassungsgeschichte 26 ff., 32 ff. Gegen ihn: Anschütz, Histor. Zeitschr. (1901) 324 ff. Kloeppel (und außer ihm nur noch Affolter, Ann.D.R. (1903) 829 erklärt den Staatenbund für einen Staat. Diese Ansicht ist ganz isoliert geblieben. Zahlreichere Vertreter dagegen hat die Theorie, welche den Staatenbund zwar nicht als Staatswesen, aber als eine öffentlich-rechtliche Korporation, ein korporatives Rechtssubjekt des Staats- und Völkerrechts (so namentlich G. Meyer in der Vorauflage (6. A. 39 ff., 112 ff.) und andern Schriften; ferner Haenel, v. Martitz, Brie, Ulbrich, v. Stengel, Rosenberg (Zitate und nähere Erörterung bei Ebers a. a. O. 134, 135 ff., 138 ff., 174 ff. 176 ff., 193 ff.) oder nur des Völkerrechtes (so insbes. die völkerrechtliche Literatur, vgl. Ebers 207 ff., außerdem Bake, Gierke, Schulze, vgl. Ebers 161 ff., 163, 206) auffassen will. Daneben fehlt es natürlich auch nicht an Versuchen, zwischen der herrschenden Lehre (Staatenbund ist Sozietät, Rechtsverhältnis) und der Theorie der zuletzt genannten (Staatenbund ist Korporation, Rechtssubjekt) zu vermitteln. So will z. B. Rehm, Staatsl. 86 ff. zwischen sozietätsmäßigen und korporativen Staatenbünden unterscheiden; den ehemaligen Deutschen Bund erklärt er für eine Korporation. Über Rehm vgl. Ebers 200 ff. Auch die von Ebers selbst vertretene Auffassung, wonach der Staatenbund eine Gemeinschaft zur gesamten Hand darstellen soll (Ebers 303 ff.), ist wohl den Vermittlungstheorien zuzuzählen. Doch darf man Ebers, der im übrigen den Vertragscharakter des Staatenbundes, die intakte Souveränetät der Bundesglieder, das Recht der letzteren zur Sezession aus dem Bunde und zur Nullifikation rechtswidriger Bundesbeschlüsse auf das schärfste betont, keinesfalls zu den Gegnern der herrschenden Theorie rechnen (vgl die oben angeführte Äußerung Labands, Arch.Öff. R. 27 342. Beifall hat die Eberssche Gesamthandtheorie (die nicht völlig neu ist, vielmehr einen schon von Jellinek, Staatsl. 765 und Heilborn Enzyklop. 5 503 ausgesprochenen Gedanken aufnimmt und ausbaut) bisher nicht gefunden; gegen sie Laband a. a. O. und Hubrich, Handb. d. Pol. 1 84 N. 11.

dagegen keine richterlichen Funktionen gegenüber den einzelnen Untertanen entwickeln.

Der Staatenbund hat eine beschränkte Kompetenz, welche in dem Bundesvertrage näher formuliert ist. Die Erweiterung der Kompetenz erfordert Abänderung des Bundesvertrages, also einstimmige Einwilligung aller Bundesstaaten. Die sog. „Kompetenz-Kompetenz", d. h. die Fähigkeit des Bundes, sich selbst seine Kompetenz (auch gegen den Widerspruch einzelner Glieder) zu erweitern, ist mit dem Wesen des Staatenbundes nicht vereinbar, sie ist ein bundesstaatliches Prinzip[d].

Die Staaten im Staatenbunde sind souveräne[e]. Insbesondere bleiben sie gegenüber ihren Untertanen im Vollbesitze staatlicher Herrschaft. Die Beschränkungen, welche sie sich dem Bunde, d. h. den andern im Bunde befindlichen Staaten gegenüber durch Eingehung des Bundesverhältnisses auferlegt haben, sind, dem Charakter des letzteren entsprechend, rein vertragsmäßiger Natur, es gilt mithin von ihnen, was von Verträgen zwischen Staaten überhaupt gilt: sie binden zwar, unterwerfen aber nicht[f]. Die Souveränetät der Staaten erleidet also durch das Staatenbundsverhältnis weder nach der inneren noch nach der äußeren Seite irgend eine Beeinträchtigung.

Der Staatenbund ist eine organisierte Staatenverbindung: er besitzt Organe, wie sie der Einheitsstaat hat. Die Akte dieser Organe sind Akte des Bundes.]

b) Der Bundesstaat.

§ 14.

[Der Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund ist der zwischen Staat und Nichtstaat. Der Staatenbund ist nur ein Bund von Staaten, der Bundesstaat ist das auch, er ist aber vor allem ein Staat: die Vereinigung der verbundenen Staaten mitsamt ihren Untertanen unter einer obersten, Staaten und Volk beherrschenden Gewalt. Der Bundesstaat ist keine völkerrechtliche, sondern eine staatsrechtliche, keine vertragsmäßige, sondern eine korporative Verbindung von Staaten, welche als solche, in ihrer höheren Einheit selbst wieder Staat ist.

---

[d] A. M. die früheren Auflagen (6. A. 42), ferner Seydel, Vorträge über Allg. St.R. 70; Hatschek, Allg. St.R. 3 43, 44. Übereinstimmend mit dem jetzigen Text: Laband, St.R. 1 91 ff., Haenel, St.R. 1 221, Brie, Staatenverbindungen 104; Zorn St.R. 1 76 ff.; Affolter, Ann.D.R. (1903) 840; Ebers a. a. O. 273, 286.

[e] A. M. die früheren Aufl. (6. A. 42: „Die Staaten im Staatenbunde sind nicht souverän"). Die Ansicht G. Meyers war vereinzelt geblieben. Gegen sie steht die ganz überwiegend herrschende Meinung der Staatsrechtslehrer; vgl. statt aller Laband, St.R. 1 58 N. 1; Zorn, St.R. 1 69, Jellinek, Staatsl. 763 ff. Auch die mehrfach zit. Abhandlung von Ebers (285 ff., 313, 314) vertritt die Souveränetät der Staaten im Staatenbunde.

[f] Anschütz, Enzyklop. 15.

Der Begriff des Bundesstaates — abgezogen vornehmlich von den drei wichtigsten Verkörperungen, die er in der modernen Staatengeschichte gefunden hat: den Vereinigten Staaten von Nordamerika, der Schweiz, dem Deutschen Reich — zeigt drei wesentliche Merkmale: 1. Staatlichkeit des Ganzen, d. h. des Bundes; 2. Staatlichkeit der Glieder; 3. bündische (korporative, genossenschaftliche) Vereinigung der Glieder zum Ganzen. Das bedeutet im einzelnen: ein Bund von Staaten, welcher Bundesstaat sein und heißen will, muß ein seinen Gliedern gegenüber selbständiges, ihnen übergeordnetes Staatswesen darstellen; sein Wille muß die Eigenschaft einer wahren Staatsgewalt besitzen. Besitzt er diese Eigenschaft nicht, so ist die betreffende Staatenverbindung keine staats-, sondern eine völkerrechtliche: kein Bundesstaat, sondern ein Staatenbund. Die Gliedstaaten (Einzelstaaten) müssen trotz der Unterordnung unter die Bundesgewalt und dem dadurch bedingten Verlust ihrer Souveränetät Staaten, d. h. Gemeinwesen mit eigenständiger Herrschaft über ihre Untertanen[a] geblieben sein; — andernfalls würde der „Bundesstaat" in Wahrheit kein solcher, überhaupt keine Staatenverbindung, sondern ein Einheitsstaat[b] sein. Endlich muß die Struktur der Verbindung und des Verhältnisses zwischen der Gesamtheit und ihren Gliedern eine bündische, eine genossenschaftlich-korporative sein. Bündisch ist gleichbedeutend mit genossenschaftlich: das genossenschaftliche Moment kommt aber darin zum Ausdruck, daß die Gliedstaaten, Untertanen und zugleich Mitinhaber der Bundesgewalt, bei der Bildung der letzteren, des Bundeswillens, nach Maßgabe der Bundesverfassung beteiligt sind. Ein Gesamtstaat, welcher seine Gliedstaaten nur unterwirft, ohne sie bei der Bildung seines Willens zu beteiligen, wäre eine Staatenverbindung vom Typus des Herrschaftsverbandes, ein Staatenstaat im engeren Sinne[c], aber kein Genossenschaftsverband, kein Bundesstaat.

So kann man definieren: Der Bundesstaat ist ein Gesamtstaat, genossenschaftlich zusammengefügt aus einfachen Staaten, die einerseits ihm unterworfen, anderseits an der Bildung seines Willens beteiligt sind[d].

---

[a] Vgl. oben § 3 S. 13 ff.
[b] Vgl. oben § 2 S. 11 ff.
[c] Vgl. oben § 12 S. 45.
[d] Die in dieser Begriffsbestimmung ausgedrückte Ansicht, daß die Essentialien des Bundesstaats in der Staatlichkeit des Bundes, der Staatlichkeit der Glieder und der Beteiligung der Glieder bei der Bildung des Bundeswillens liegen, ist die heute herrschende. Vgl. Laband, St.R. 1 60 ff.; Jellinek, System 295 und (weniger klar) Staatsl. 769, 773, 774; Loening, Handwörterb. a. a. O. 7 725; Zorn, Z.StaatsW. 37 317, Ann.D.R. (1884) 461, St.R. 1 73, 87 ff.; Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen R.-V. (1898); Staatsl. 86 (anders freilich Staatsl 1907 43); Anschütz, Enzyklop. 16, 17, 64 ff.; Bismarck und die R.-V. (1899) 12 ff.; ferner: v. Treitschke, Politik 2 325; Mejer, Einleitung 23; Brie, GrünhutsZ. 11 155 ff. und Staatenverbindungen 80 ff., 116 ff.; Bake, Beschouwingen over den Statenbond en den Bondsstaat (1881)

In den Bundesstaaten der Gegenwart richten sich die — oder doch gewisse — Herrschaftsrechte der Bundesgewalt unmittelbar gegen die Individuen, das Volk, nicht nur gegen die Einzelstaaten und durch deren Vermittelung erst gegen das Volk, wie denn z. B. die Bundes- (in Deutschland: Reichs-) Gesetze ihre verbindliche Kraft durch Erlaß und Verkündigung von Bundes (Reichs) wegen erlangen (R.V. Art. 2[c]). Eine solche unmittelbare Unterordnung des Volkes unter die Bundesgewalt ist gewiß politisch wertvoll: als Bürgschaft für die Autorität der Bundesgewalt und gegen staatenbündische Entartung des Bundesstaatsverhältnisses. Sie trifft auch, wie erwähnt, regelmäßig zu und darf daher als naturale des Bundesstaatsbegriffes bezeichnet werden. Ein notwendiges, wesentliches Merkmal (essentiale) dieses Begriffes ist sie aber nicht und am wenigsten ist es angängig, die Definition des Bundesstaates allein auf dieses Moment zu stellen[f].

Die Einzelstaaten sind der Bundesgewalt als einer über ihnen stehenden Gewalt unterworfen, also nicht souverän, die Bundesgewalt dagegen (sofern sie nicht ihrerseits, was denkbar, eine noch höhere Staatsgewalt über sich hat) souverän[g]. Die Souveränetät ist mithin nicht, wie eine ältere Theorie[h] behauptet, zwischen Bund und Gliedern geteilt — denn Souveränetät ist eine Eigenschaft, welche einem Gemeinwesen nur entweder ganz oder garnicht zustehen kann; sie ist weder teilbar noch beschränkbar, sie teilen heißt sie zerstören[i] — sondern sie ruht ganz und ungeteilt bei

---

203 ff.; Le Fur, État fédéral 601 ff., 673 ff.; Gareis, Allgem. Staatsr. 110; Affolter, Ann.D.R. (1903) 837 ff.; Veith, Der rechtliche Einfluß der Kantone auf die Bundesgewalt nach schweiz. Bundesstaatsrecht (1902). — Im Gegensatz hierzu bezeichnet die ältere, von Tocqueville (la démocratie en Amérique (I, 8) und Waitz (Politik 163 ff., 173 ff.) geführte Bundesstaatstheorie es als ein Erfordernis des Bundesstaates, daß die Einzelstaaten von jedem rechtlichen Einfluß auf die Bildung des Bundeswillens ausgeschlossen seien. Vgl. G. Meyer, Grundzüge 12 ff., Erörterungen 15 ff. Die Stellung G. Meyers zu dieser Frage war eine vermittelnde: a. a. O. und in den Vorauflagen dieses Buches (6. A. 46) spricht er sich dahin aus, daß eine Beteiligung der Einzelstaaten bei der Bildung der Bundesgewalt in keiner Weise gegen das Wesen des Bundesstaates verstoße, daß aber auch dies Wesen jene Beteiligung nicht erfordere. Weitere Vertreter dieser Ansicht bei Laband, St.R. 1 61 N. 2, dazu noch Hatschek, Allg. Staatsr. 3 43.

[e] Vgl. unten § 167.

[f] Wie dies in den früheren Auflagen dieses Buches geschah. Vgl. 6. A. 43, 44: „Bundesstaat ist dasjenige Bundesverhältnis, in welchem die Bundesgewalt ihre Herrschaftsrechte direkt über die einzelnen Untertanen ausübt.“ „Jedes Bundesverhältnis, in welchem die Bundesgewalt eine unmittelbare Herrschaft über die einzelnen Staatsangehörigen besitzt, ist ein Bundesstaat.“ Ebenso oder ähnlich die dort Anm. 4 zitierten. Dagegen im Sinne des Textes: Laband 1 78 ff.; Zorn, St.R. 1 73; Gierke, SchmollersJ. 7 1162 N. 2; Rümelin, Z.StaatsW. 39 201 ff., 40 394 ff.; Hatschek, Allg. Staatsr. 3 42.

[g] Vgl. 6. A. 48. Die heute herrschende Meinung, daß im Bundesstaat nur der Bund, nicht aber die Staaten souverän seien, ist zuerst von G. Meyer, Staatsrechtl. Erörterungen (1872) 2 ff. aufgestellt worden.

[h] Waitz in seinen oben § 13 Anm. [b] zit. Schriften; vgl. bes. Politik 162 ff.

[i] Hierauf nachdrücklichst hingewiesen und damit die Waitzsche Bundesstaatstheorie widerlegt zu haben, ist das Verdienst von Seydel: Über den

der Bundesgewalt. Verursacht war der in dieser Behauptung liegende Irrtum durch die Beobachtung, daß Zentralgewalt und Gliedstaatsgewalten des Bundesstaates sich allerdings in etwas „teilen", nämlich in die Gesamtheit der staatlichen Aufgaben und Hoheitsrechte: in die staatliche Kompetenz. So ist im heutigen Deutschen Reiche das Ganze der Kompetenz, welches dem deutschen Einheitsstaate zustehen würde, wenn das Reich ein Einheitsstaat wäre, zwischen der Reichsgewalt und den 25 Einzelstaatsgewalten verteilt (unten § 80)[k]. Das ist aber eben nur Verteilung der

---

Bundesstaatsbegriff, Z.StaatsW. (1872) 185 ff. (mit andern einschlägigen Arbeiten zusammen wieder abgedruckt in Seydels staatsrechtl. und polit. Abhandlungen 1893) sowie Kommentar zur R.-V. 1 ff.; Seydels Opposition gegen den Gedanken der geteilten Souveränetät ist übrigens nicht völlig originell, sie fußt, wie Seydel selbst weiß und anerkennt, auf Calhoun (Works 1 146 „Sovereignty is an entire thing, to divide, is — to destroy it"). Jener Gedanke ist heute völlig aufgegeben; vgl. insbes. Laband, St.R. 1 62 ff., Zorn, St.R. 1 67 ff.; Haenel, St.R. 1 204 ff.; v. Treitschke, Politik 2 321. — In seiner Polemik gegen Waitz hatte Seydel Recht; Unrecht aber, wenn er glaubte, mit der Irrlehre von der geteilten Souveränetät den Begriff des Bundesstaates schlechthin überwunden zu haben und so zu der Folgerung gelangte, daß alle politischen Gebilde, die man als Bundesstaaten bezeichnet, entweder Staatenbünde oder Einheitsstaaten seien, daß insbesondere das Deutsche Reich ein Staatenbund sei. Dieser Irrtum Seydels ist durch den anderen veranlaßt, daß Seydel die Souveränetät für ein wesentliches und unentbehrliches Merkmal des Staates erklärt: vgl. oben § 1 Anm. 6, 7. Die richtige Orientierung vollzog Laband, indem er einerseits die Unteilbarkeit der Souveränetät zugab, andererseits die Souveränetät aus dem Kreise der Essentialien des Staatsbegriffs ausschied und als dasjenige Moment, welches den Staat vom Nichtstaat (insbesondere vom innerstaatlichen Kommunalverband) trennt, die Eigenständigkeit des Herrschaftsrechts bezeichnete: vgl. oben § 1 S. 7 Anm. b. Damit war der Begriff des Bundesstaates wiederum sichergestellt und einer Anschauung zum Siege verholfen, welche allein den deutschen politischen Verhältnissen vollkommen gerecht wird. Die Wirklichkeit dieser Verhältnisse fordert von der Wissenschaft einen Staatsbegriff, welcher sowohl auf die nationale Gesamtheit, das Reich wie auf die partikularen Glieder dieser Gesamtheit, die Einzelstaaten (Länder) paßt; welcher die letzteren nicht als Kommunalverband, das Reich nicht als Einheitsstaat, aber auch nicht als Staatenbund erscheinen läßt (Anschütz, Histor. Ztschr. (1901) 326 ff., Enzyklop. 64). Dieser Forderung hat erst Laband vollkommen Genüge geleistet: eine epochemachende Tat.

[k] Die Behauptung, daß im Bundesstaate der volle Staat nicht in der Gesamtheit und nicht in den Gliedstaaten, sondern in der Totalität beider zum Ausdruck komme (Haenel, Vertragsmäßige Elemente 63; Bornhak, Allg. Staatsl. 255) oder daß der Gesamtstaat und die Einzelstaaten in ihrer Zusammengehörigkeit das Subjekt der Staatsgewalt bilden (Gierke in SchmollersJ. 7 1168), besagt nur, daß im Bundesstaate zur Erfüllung derjenigen Aufgaben, welche im Einheitsstaate dem Staate obliegen, sowohl eine Tätigkeit des Bundes als eine solche der Einzelstaaten erfordert wird. Dagegen enthält die Theorie keinerlei maßgebende Gesichtspunkte für die Bestimmung der im Bundesstaate einander gegenüberstehenden Rechtssubjekte — Bund und Einzelstaaten — und ihrer Rechtsbeziehungen zueinander, auf welche es gerade für die juristische Konstruktion des Bundesstaates wesentlich ankommt. Auch die zur Erklärung des Verhältnisses erfolgte Heranziehung der Analogie des Gesamteigentums (Gierke a. a. O. 1170 u. 1171), eines außerordentlich zweifelhaften und sehr bestrittenen Begriffes des älteren germanischen Rechtes, erscheint nicht glücklich und ist doppelt auffällig bei

Kompetenz, nicht Teilung der Rechtsmacht über die Kompetenz, nicht Teilung der Souveränetät.

Die Kompetenzverteilung kann auf sehr verschiedene Weise erfolgen; die Art, wie sie geschieht, ist für das Wesen des Bundesstaates nicht maßgebend. Der Begriff des Bundesstaates trägt das Postulat einer bestimmten Kompetenzverteilung nicht in sich. Insbesondere kann man nicht sagen, daß nach diesem Begriff die Bundesgewalt auf die Erzeugung des Rechts, die Gesetzgebung, beschränkt, der Vollzug der Gesetze dagegen, wie überhaupt alle ausführende (verwaltende) Tätigkeit den Einzelstaaten zu überlassen sei[l].

Bund und Staaten stehen nicht wie zwei selbständige und gleichberechtigte Gemeinwesen nebeneinander[m]; die Staaten sind vielmehr Glieder eines höheren, sie beherrschenden staatlichen Verbandes: der Korporation „Bundesstaat". Die Bundesgewalt kann Gesetze erlassen, welche die Einzelstaaten zu befolgen verpflichtet sind und kann sich nach Maßgabe dieser Gesetze der Einzelstaaten als solcher und ihrer Organe zur Durchführung ihrer Anordnungen bedienen. Sie kann aber für diese Durchführung nach ihrem Belieben sich auch eigene Organe, Bundesbehörden, besetzt mit Bundesbeamten, schaffen.

Die sachliche Unbeschränktheit des Wirkungskreises, welche dem Einheitsstaate zusteht, besitzen im Bundesstaate weder die Staaten noch der Bund. Beide haben nur eine beschränkte Kompetenz. Die Erweiterung der Kompetenz des Bundes kann nur durch einen Akt der Bundesgewalt stattfinden. Soweit die Bundeskompetenz auf der Bundesverfassung (z. B. im deutschen Reiche: R.V. Art. 4, vgl. unten § 80) beruht, erfordert die Erweiterung der Kompetenz eine Abänderung der Bundesverfassung, deren Vornahme den Organen des Bundes zusteht[n]. Freilich ist dieser Akt in den verschiedenen Bundesstaaten

---

einem Schriftsteller, der selbst vor der Verwendung privatrechtlicher Analogieen im Staatsrecht zu warnen für nötig erachtet (a. a. O. 1102).

[l] Dies ist die Ansicht von Rümelin, Z.StaatsW. 39 202.

[m] Wie Waitz, Politik 161 ff., 213 behauptet, dessen Theorie in diesem Punkte von O. Mayer, V.R. 2 462 ff., Arch.Öff.R. 18 340 Anm. 6 wieder aufgenommen ist.

[n] Haenel, Vertragsmäßige Elemente 65, 241 ff., Deutsches Staatsr. 1 221 Zorn, Z.StaatsW. 37 314; Liebe, Staatsrechtliche Studien 40; Jellinek, System 307 ff.; Mejer, Einleitung 24; Brie, Theorie der Staatenverbindungen 104 ff.; Le Fur, Etat Fédéral 590 ff. G. Meyer wollte nicht zugeben (6. A. § 14 N. 11), daß die Alleinzuständigkeit der Bundesgewalt zur Regelung der Kompetenzverhältnisse die dem Begriffe des Bundesstaates einzig entsprechende Einrichtung sei. Das war ein Irrtum: die Bundesgewalt ist den Einzelstaaten gegenüber souverän, sie wäre das aber nicht, wenn sie nicht Rechtsmacht über ihre Kompetenz besäße. Ein Bundesverhältnis, in dem die Bundeskompetenz nicht von der Bundesgewalt eigenmächtig bestimmt, sondern dieser Gewalt „durch übereinstimmenden Beschluß der Einzelstaaten" (6. A. S. 47) vorgeschrieben wird, ist kein Bundesstaat, sondern, wegen der Souveränetät der Einzelstaaten, ein Staatenbund.

verschieden gestaltet. Im Deutschen Reiche geschieht die Abänderung der Reichsverfassung und damit die Erweiterung der Reichskompetenz durch die gesetzgebenden Organe des Reiches[o]. In den republikanischen Bundesstaaten Nordamerikas und der Schweiz besteht eine besondere verfassunggebende Gewalt, welche in der Schweiz durch die Kantone und die Schweizerbürger, in den Vereinigten Staaten durch den Kongreß bzw. Verfassungskonvent und die Einzelstaaten repräsentiert wird[p]. Dieser Gewalt steht auch die Regulierung der Kompetenzen zu. Sie erscheint als Vertreterin des souveränen nordamerikanischen und schweizerischen Volkes und ist als die höchste Gewalt innerhalb der Union und der Schweiz anzusehen, welcher sowohl die Organe des Bundes als die der Einzelstaaten unterworfen sind[q].

Die Staaten im Bundesstaate sind nicht souverän[r]. Sie sind der Bundesgewalt als einer über ihnen stehenden Gewalt unterworfen. Sie besitzen aber auch ihren Untertanen gegenüber nicht mehr die Fülle staatlicher Hoheit und Macht; diese ist durchbrochen durch die Kompetenz der Bundesgewalt. Allerdings beschränkt sich die Unterwerfung der Staaten unter die Bundesgewalt zunächst auf die Gebiete der Bundeskompetenz. Sie besteht aber auch außerhalb dieser Gebiete, da allein die Bundesgewalt sich in der Lage befindet, ihre Kompetenz selbst zu erweitern. Die Souveränetät im Bundesstaate steht also lediglich dem Bunde zu.

---

[o] R.V. Art. 78.

[p] Eine Abänderung der Verfassung der Vereinigten Staaten erfordert die Zustimmung des Kongresses oder Verfassungskonventes der Vereinigten Staaten und die Zustimmung von drei Vierteln der gesetzgebenden Versammlung oder Verfassungskonvente der Einzelstaaten (Verf. der Vereinigten Staaten Art. 5). In der Schweiz ist zur Abänderung der Bundesverfassung die Zustimmung der Mehrheit der Schweizerbürger und der Mehrheit der Kantone erforderlich (Revidierte Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 Art. 121). Vgl. Haenel, St.R. 1 783 ff.

[q] Die Annahme einer besonderen verfassunggebenden Gewalt ist eine Eigentümlichkeit des nordamerikanischen Staatsrechtes, welche nicht bloß in der Union, sondern auch in den Einzelstaaten vorkommt. Vgl. § 8 S. 31. Jellinek, Staatsl. 519 f., 537.

[r] Die ältere Theorie schrieb den Einzelstaaten im Bundesstaate Souveränetät zu (Waitz, Politik 166; H. A. Zachariä, St.R. 1 [§ 27] 101). Diese Ansicht wird jetzt noch vertreten von Dantscher v. Kollesberg, Der monarchische Bundesstaat Österreich-Ungarn 330 ff., und v. Sarwey, Württemb. Staatsr. 1 37 ff. — Heute überwiegt dagegen die Ansicht, daß im Bundesstaate nur der Bund, nicht die Staaten souverän seien; vgl. oben Anm. [s] und Laband, St.R. 1 59, 64; v. Treitschke, Bund und Reich 527, Politik 1 39, 40, 2 325; Zorn, St.R. 1 70, Z.StaatsW. 37 314; Haenel, St.R. 1 802; Liebe, Staatsrechtl. Studien 41; Jellinek, System 305, Staatsl. 770; Rehm, Staatsl. 105; Mejer, Einleitung 25; Brie, Theorie der Staatenverbindungen 112; Borel, Étude sur la souveraineté 74; Le Fur, Etat Fédéral 590 ff., 680 ff.; Combothecra, in der Revue de droit public 8 280. v. Stengel, SchmollersJ. [1898] 1139 ff.) hält die Staaten im Bundesstaate für souverän, versteht darunter aber, wie schon § 1 N. 6 bemerkt ist, nur eine relative Selbständigkeit.

Die Entstehung eines Bundesstaates kann ebenso wie die eines Staates auf sehr verschiedene Weise stattfinden[s]. Von Bedeutung sind von den rechtlich faßbaren und bestimmbaren Möglichkeiten namentlich zwei. Ein Bundesstaat kann sich sowohl durch Lockerung eines Einheitsstaates als durch Zusammenschließen mehrerer völlig unabhängiger oder nur in einem Staatenbunde befindlicher Staaten bilden. In letzterem Falle kann die Verfassung des Bundes durch Vereinbarung (Gesamtakt) der Einzelstaaten festgestellt werden[t], und die Einzelstaaten behalten nach Konstituierung des Bundes alle diejenigen ihrer bisherigen Hoheitsrechte, welche nicht auf den Bund übertragen sind[1].

---

[s] Es ist daher nicht möglich, diese Frage durch eine allgemeine Formel zu lösen, wie Liebe, Staatsrechtliche Studien 16 ff. und Bake, Beschouwingen 157 ff. versuchen.

[t] Die Möglichkeit der Entstehung einer bundesstaatlichen Verfassung durch Vereinbarung stellen in Abrede Jellinek, System 265 ff., Staatsl. 774 ff.; Liebe, Z.StaatsW. 38 637 ff.; Gierke, SchmollersJ. 7 1153 ff.; Borel, Étude 71 ff. Diese Ansicht beruht aber auf einer Verwechslung der vertragsmäßigen Entstehung mit der vertragsmäßigen Natur des Rechtsverhältnisses. Vgl. Haenel, Vertragsmäßige Elemente 31 ff.; Brie, GrünhutsZ. 11 149 ff.; Brockhausen, Vereinigung und Trennung von Gemeinden 53 ff.; Le Fur, Etat Fédéral 560 ff.; v. Stengel, SchmollersJ. (1898) 1126 ff.; Rehm, Staatsl. 93; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht (1899) 68 ff.; Anschütz, Enzyklop. 14, 16, 64 ff. Die übereinstimmende Willenserklärung mehrerer Staaten, kraft deren diese Staaten sich zu einem Bundesstaate zusammenschließen, ist nicht, wie meistens gesagt wird und wie auch die Vorauflagen (6. A. 49 u. Anm. 18) sagten, ein „Vertrag", sondern ein Rechtsakt anderer und eigener Art, der allerdings mit dem Vertrage gemeinsam hat, daß er communi consensu Mehrerer zustandekommt. Unter „Vertrag" versteht man nur diejenige übereinstimmende Willenserklärung, welche auf Begründung, Änderung oder Beendigung eines Rechtsverhältnisses gerichtet ist. Hier aber handelt es sich nicht um Begründung eines Rechtsverhältnisses — der Bundesstaat ist kein „Rechtsverhältnis" —, sondern um die Schaffung eines neuen Rechtssubjekts und objektiven Rechts, welches diesem Rechtssubjekt, dem Bundesstaate, als Verfassung dienen soll. Es ist daher Begriffsverwirrung, Akte dieser Art als Verträge zu bezeichnen; man muß einen besonderen Namen für diese besondere Sache einführen. Vorgeschlagen sind dafür „Vereinbarung" und „Gesamtakt": Jellinek, System 204 ff., 321; Kuntze, Der Gesamtakt (1892) 27 ff., 80 ff.; Binding, Gründung des Nordd. Bundes 69, 70; Triepel a. a. O. 49 ff., 59 ff., 68 ff.; Anschütz a. a. O. und Pr.V.Bl. 22 88 ff.; Menzel, Die Arbeiterversicherung nach österr. Recht (1893) 115 ff.; Fleiner, Instit. 82 ff. (N. 44 mit weiteren Zitaten). Die Terminologie ist aber noch nicht bis zur Einheitlichkeit gediehen. Vgl. unten § 64 (Gründung des Norddeutschen Bundes).

[1] Die Behauptung, daß auch in einem solchen Falle die Staaten im Bundesstaate ihre Hoheitsrechte kraft einer Delegation des Bundes besäßen (Zorn, Z. StaatsW. 37 314 ff.; Ann.D.R. (1884) 459, Staatsr. 1 80 ff.; Bake, Beschouwingen 178; Jellinek. Staatenverbindungen 44 ff., 271 ff.; Robinson, Z.StaatsW. 53 616), steht mit den historischen Tatsachen in Widerspruch. Vgl. dagegen auch Brie, GrünhutsZ. 11 100, Theorie der Staatenverbindungen 108, Gierke, SchmollersJ. 7 1163 N. 3; Laband, St.R. 1 73 ff.

IV. Das Staatsrecht.

§ 15.

Staatsrecht ist der Inbegriff der auf die politischen Gemeinwesen bezüglichen Rechtsnormen. Das Staatsrecht beschäftigt sich nicht bloß mit den Rechtsverhältnissen der Staaten, sondern auch mit denen der anderen politischen Verbände, insbesondere der Kommunalverbände und Staatenverbindungen.

I. Das Staatsrecht bildet einen Zweig der Staatswissenschaften. Die Staatswissenschaften zerfallen in:

beschreibende Staatswissenschaften, als deren Gegenstand die Darstellung der tatsächlichen Verhältnisse erscheint, und

lehrende Staatswissenschaften, d. h. solche, welche Grundsätze für die staatlichen Verhältnisse aufstellen. Letztere sind:

1. die allgemeine Staatslehre, welche Begriff und Wesen des Staates und der anderen politischen Verbände entwickelt[1];

2. das Staatsrecht, welches die Grundsätze des Rechtes,

3. die Politik, welche die Grundsätze der Zweckmäßigkeit darstellt.

Die Politik[2] hat gegenüber dem bestehenden Recht eine doppelte Aufgabe: 1. dasselbe auf seine Zweckmäßigkeit hin zu prüfen (Gesetzgebungspolitik); 2. Grundsätze des zweckmäßigen Handelns innerhalb der Schranken des geltenden Rechtes aufzustellen (Regierungs- und Verwaltungspolitik). In letzterer Beziehung kann also von Politik nur bei denjenigen Funktionen der Staatsgewalt die Rede sein, welche sich als ein freies Handeln innerhalb der gesetzlichen Schranken charakterisieren, nicht bei denjenigen, welche eine bloße Anwendung oder Vollziehung der Gesetze enthalten[3].

---

[1] Über Begriff, Bedeutung und Aufgabe der allgemeinen Staatslehre: Jellinek, Staatsl. 3—24; Rehm, Staatsl. 1—10 und Staatsl. (1907) 5—14; R. Schmidt, Allg. Staatsl. 1 1–33.

[2] Schaeffle, Über den wissenschaftlichen Begriff der Politik, Z.StaatsW. 53 579 ff.; van Calker, Politik als Wissenschaft (1898). Über den Begriff der Politik vgl. die in vorstehender Anmerkung zitierten Werke: Jellinek 13 ff.; Rehm 8 ff.; Schmidt 25 ff. Systematische Darstellungen der Politik aus neuester Zeit: H. v. Treitschke, Politik, 2 Bde. (1897, 1898); Schollenberger, Politik (1903); Bentzheimer, System der Rechts- und Wirtschaftsphilosophie 3 (Philosophie des Staates samt den Grundzügen der Politik (1906); Tönnies, Soziologie u. Politik (1908); Stier-Somlo, Politik (2. A. 1911); vgl. ferner die Artikel von Zorn, Rehm, van Calker, Berolzheimer und Lamprecht im 1. Bande des Handb. der Politik (1912); R. Schmidt, Art. Politik im WStVR. 3 383 ff.

[3] Zu letzteren gehört namentlich die Rechtspflege. Aber es ist nicht nötig, diese Beschränkung in die Definition der Politik aufzunehmen, wie es von v. Holtzendorff, Prinzipien der Politik (2. A. 1879) 10 geschieht.

In älterer Zeit wurde Politik in einer weiteren Bedeutung gebraucht, welche auch von einzelnen neueren Schriftstellern beibehalten ist[4]. In diesem Sinne bezeichnet Politik die Lehre vom Staate.

II. Das Staatsrecht ist ferner ein Zweig der Rechtswissenschaft. Die Römer teilten das Recht ein in ius publicum und ius privatum, d. h. Staatsrecht und Privatrecht[5]. Diese Einteilung war für die Römer ausreichend, da sie nur ein Gemeinwesen, den Staat, keine innerstaatlichen öffentlichen Verbände und keine Rechtsbeziehungen der Staaten untereinander kannten. Für das heutige Rechtsleben dagegen erscheint die Einteilung nicht mehr als genügend. Man muß vielmehr folgende Rechtsgebiete unterscheiden:

1. das Recht, welches die Beziehungen der einzelnen Personen zu einander ordnet, das Privatrecht;

2. das Recht, welches die Verhältnisse der menschlichen Gemeinwesen, d. h. die Herrschaft des Gemeinwesens über die einzelnen Glieder regelt. Man kann dieses Rechtsgebiet mit einem allgemeinen Namen als Genossenschaftsrecht[a] bezeichnen. Obwohl nun in jeder organisierten menschlichen Gemeinschaft eine Überordnung der Gesamtheit über den einzelnen, also ein Herrschaftsverhältnis existiert, so tritt doch in vielen derselben der Herrschaftsgedanke so sehr zurück, daß eine besondere rechtswissenschaftliche Behandlung dieser Seite des Verhältnisses nicht erforderlich erscheint. Die betreffenden Gemeinschaften sind vielmehr für das Recht wesentlich nur dadurch von Bedeutung, daß sie die Gesamtheit ihrer Mitglieder zu einem einheitlichen Vermögenssubjekt zusammenfassen, das mit anderen Rechtssubjekten in Beziehung tritt. Die Darstellung ihrer Rechtsverhältnisse gehört daher dem Privatrecht an[6]. Nur zwei Arten menschlicher Gemeinwesen haben ausgeprägtere Herrschaftsverhältnisse entwickelt, deren Behandlung Gegenstand besonderer Rechtsdisziplinen geworden ist:

a) die politischen Gemeinwesen. Die auf dieselben bezüglichen Rechtssätze enthält das Staatsrecht[7];

---

[4] Z. B. in Dahlmanns Politik, Waitz Grundzügen der Politik. auch noch in Treitschkes Politik.

[5] § 4 Inst. de iust. et iure (1, 1); Fr. 1 § 2, Dig. de iust. et iure (1, 1): Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem.

[a] Besser: „Sozialrecht".

[6] Gegen die Zusammenfassung des Staates mit den Privatrechtskorporationen hat sich v. Gerber, St.R. (§ 1) 2 N. 2 ausgesprochen. Aber bei aller Anerkennung der bedeutenden Verschiedenheiten, welche zwischen beiden existieren, ist doch nicht zu leugnen, daß sie manche gemeinsame Elemente enthalten. Vgl. auch Gierke, Z.StaatsW. 30 319, SchmollersJ. 7 1125.

[7] Die Verschiedenheit von Staatsrecht und Privatrecht beruht nicht auf der Verschiedenheit der Interessen (Gareis, Allg. St.R. 13; Fr. J. Neu-

b) die Religionsgesellschaften. Von diesen sind von besonderer Bedeutung diejenigen, welche auf christlicher Grundlage beruhen. Sie heißen Kirchen, ihr Recht Kirchenrecht;

3. das Recht, welches die Beziehungen der menschlichen Gemeinwesen zueinander regelt. Soweit diese Beziehungen rein vermögensrechtlicher Natur sind, unterscheiden sie sich in nichts von den Rechtsbeziehungen der einzelnen Privatpersonen und gehören daher dem Privatrecht an. Die Beziehungen der Religionsgesellschaften zueinander sind fast rein negativer Art, so daß sie zur Ausbildung einer besonderen Rechtsdisziplin keine Veranlassung gegeben haben. Von großer Bedeutung sind dagegen die nicht durch eine höhere Gewalt, sondern durch Gewohnheitsrecht und Verträge geregelten Beziehungen der oberen politischen Gemeinwesen (Staaten und Staatenverbindungen) zueinander; sie bilden den Gegenstand des Völkerrechtes[b].

Zum Staatsrecht im weiteren Sinne gehören auch diejenigen Rechtsdisziplinen, welche Normen für die Ausübung der Rechtspflege und Verwaltung enthalten; Zivilprozeßrecht, Strafrecht, Strafprozeßrecht und Verwaltungsrecht. Aber diese Disziplinen werden nicht bloß vom Staatsgedanken, sondern auch von Grundsätzen beherrscht, welche den speziellen Zwecken, denen sie dienen, entnommen sind. Sie haben sich daher zu eigenen Wissenschaftsgebieten ausgebildet. Der nach Ausscheidung dieser Disziplinen noch übrigbleibende Teil des Staatsrechtes wird als Staatsrecht im engeren Sinne oder Verfassungsrecht bezeichnet; dieses behandelt die allgemeinen Rechtsgrundsätze über Organisation und Ausübung der staatlichen Herrschaft. Das Staatsrecht nimmt daher auch die Hauptgrundsätze der eben erwähnten Disziplinen in sich auf; es erörtert, welche Organe für Rechtspflege und Verwaltung bestehen, nach welchen Richtungen hin und innerhalb welcher Schranken diese eine Tätigkeit zu entwickeln haben. Unter dem Ausdruck öffentliches Recht werden alle Rechtsdisziplinen mit Ausnahme des Privatrechtes, also Staatsrecht im weiteren Sinne, Kirchen- und Völkerrecht zusammengefaßt[c].

Früher wurde oft das sogenannte Privatfürstenrecht, d. h. das Familien- und Erbrecht des hohen Adels, als eine besondere Rechtsdisziplin behandelt. Dasselbe ist aber in der Tat nur ein Teil des Familien- und Erbrechtes überhaupt, also des Privatrechtes. Jedoch äußert es Wirkungen auf staatsrechtliche

---

mann, Die Steuer und das öffentliche Interesse 235 ff., Ann.D.R. (1886) 413 ff., sondern auf der Verschiedenheit der Subjekte (Bierling, Kritik 2 221 ff.; Leuthold, Öffentliches Interesse und öffentliche Klage, Ann.D.R. (1884) 346, 355; Rosin, SchmollersJ. 8 953).

[b] Über das Verhältnis des Völkerrechts zum Recht der einzelnen Staaten vgl. das bahnbrechende Buch von Triepel, Völkerrecht und Landesrecht (1899).

[c] Über die Gliederung des öffentlicheu Rechts: Jellinek, Staatsl. 383 ff.

Verhältnisse, so namentlich das Erbfolge- und Vermögensrecht der regierenden Fürstenhäuser, und bedarf insoweit einer Berücksichtigung im Staatsrecht[d].

§ 16.

Die Quellen des Staatsrechts[1] sind:

1. Gesetze, unter welchen die Verfassung oder das Grundgesetz von besonderer Bedeutung ist.

2. Gewohnheitsrecht. Eine Bildung von Rechtssätzen in der Form gewohnheitsrechtlicher Erzeugung kann auf dem Gebiete des Staatsrechtes ebensogut wie auf dem des Privatrechtes vorkommen[2]. Die Verfassung des alten deutschen Reiches beruhte und die jetzige englische Verfassung beruht zu einem großen Teil auf Gewohnheitsrecht. Auch das Bestehen einer Verfassungsurkunde steht einer Bildung von Gewohnheitsrecht nicht entgegen, die Bestimmungen derselben können durch Gewohnheitsrecht abgeändert werden[3]. Gewisse Änderungen gibt es jedoch, welche

---

[d] Die staatsrechtliche Seite und Bedeutsamkeit dieser Materie ist in ihrer neuesten systematischen Darstellung: Rehm, Modernes Fürstenrecht (1904) scharf hervorgehoben.

[1] Vgl. auch § 72: Quellen des deutschen Staatsrechts.

[2] Vgl. G. F. Puchta, Das Gewohnheitsrecht, 2. Teil, (1837) 225 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung 334 ff. Seidler, Zur Lehre vom Gewohnheitsrecht auf dem Gebiete des österreichischen Staats- und Verwaltungsrechtes (Abdruck a. d. Festschrift zum 70. Geburtstage Joseph Ungers 1898), dazu O. Mayer, Arch.Öff.R. 14 132 ff. B. Schmidt, Das Gewohnheitsrecht als Form des Gemeinwillens (1899); Brie, Über die Gewohnheit insbesondere als Quelle des Verwaltungsrechts 1 (1399) u. Art. Gewohnheitsrecht im W.St.V.R. (2. A.) 2 287; Spiegel, Die Verwaltungswissenschaft (1909) 184 ff. und in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch 2 289 ff.; O. Mayer, V.R. 1 130 ff.; Anschütz, Preuß. Verw.Bl. 22 87, 88 und im Verw.Arch. 14 326, 327. [Neuerdings ist die Bedeutung des Gewohnheitsrechts für das öffentliche Recht besonders auf dem Gebiete des Verwaltungsrechtes vielfach untersucht worden; im Vordergrunde steht dabei zumeist die Frage, ob Befugnisse der Verwaltung zu Eingriffen in Freiheit und Eigentum der Untertanen sich nur auf Gesetz oder, bei Nichtvorhandensein eines Gesetzes, auch auf Gewohnheitsrechte gründen können. Vgl. außer den angegebenen Schriften von O. Mayer, Seidler, Brie, Anschütz insbesondere noch: Fleiner, Instit. 83 ff.; Bräuer, Arch.Öff.R. 21 523 ff. (diese beiden dem Gewohnheitsrecht weniger günstig); Schade, Arch.Öff.R. 25 300 ff., 308 ff.; Schultzenstein, Verw.Arch 16 206, 207; Schanze, Ztschr. f. Praxis u. Gesetzgebung in der Verwaltung 36 12 ff. (ihm günstiger). — Sehr beachtenswert für das Problem des Gewohnheitsrechts im öffentlichen Recht ist auch die Schrift Jellineks über Verfassungsänderung und Verfassungswandlung (1906): viele Verschiebungen des Rechtszustandes, welche Jellinek als „Verfassungswandlungen“ (d. h. als Änderungen, welche den Text der Verfassung unverändert lassen und durch Tatsachen hervorgerufen werden, die nicht von der Absicht einer solchen Änderung begleitet sein müssen) anspricht, dürften sich bei näherer Betrachtung als das Werk rechtsändernder Macht der Gewohnheit erweisen.]

[3] v. Gerber, St.R. (§ 6) 14 u. 15 meint zwar, von der Abänderung durch Gewohnheitsrecht seien ausgeschlossen jene höchsten Prinzipien der Verfassung, welche dem Einfluß der fortschreitenden Rechtsbildung im Staate überhaupt entrückt sein sollten. Aber er hält es selbst für unmöglich, diese höchsten Prinzipien genauer zu formulieren.

ihrem Wesen nach nicht auf dem Wege gewohnheitsrechtlicher Bildung vor sich gehen können, weil zu ihrer Durchführung ein bewußter äußerer Akt notwendig ist. Dies sind namentlich Änderungen der Verfassungsform. Mit ihnen ist stets ein Wechsel in der Person des Trägers der Staatsgewalt verbunden, der nicht allmählich innerhalb eines längeren Zeitraumes, sondern in einem bestimmten Momente stattfinden muß. — Überhaupt wird da, wo eine gesetzlich genau geregelte Staatsorganisation besteht und die staatlichen Organe über der Aufrechterhaltung des geltenden Rechtes ängstlich wachen, nur ein geringer Raum für die Bildung von Gewohnheitsrecht übrig bleiben.

3. Völkerrechtliche Verträge, wenn sie in die inneren Verhältnisse eines Staates eingreifen. Sie gelten aber für die Untertanen eines Staates nur kraft einer Einführung durch die Staatsgewalt und haben dann dieselbe Verbindlichkeit wie Gesetze. In einer Zeit, wo die staatlichen Rechtsverhältnisse als Beziehungen einzelner Personen und Korporationen zueinander angesehen wurden, kamen auch Verträge unter diesen als Quelle des Staatsrechtes vor, so z. B. im alten deutschen Reiche die Wahlkapitulationen, in den deutschen Territorien Verträge zwischen Landesherren und Landständen, in den Reichsstädten Rezesse zwischen Rat und Bürgerschaft. Dagegen schließt die neuere Staatsauffassung, welche die bei Ausübung der Staatsgewalt beteiligten Personen nicht als einzelne Individuen, sondern als Organe des Gemeinwesens betrachtet, eine vertragsmäßige Erzeugung von Recht innerhalb des Staates völlig aus[a].

§ 17.

Das System des Staatsrechtes muß von dem des Privatrechtes durchaus verschieden sein. Im Privatrecht handelt es sich um die Regelung von Rechtsbeziehungen einzelner Individuen zueinander, im Staatsrecht um die Ordnung eines Herrschaftsverhältnisses[1]. Hier kommt es darauf an:

1. den Kreis von Personen festzustellen, welche der Staatsherrschaft unterworfen sind — Herrschaftsbereich des Staates;

2. zu bestimmen, wer die Herrschaftsrechte des Staates ausübt — Organe des Staates;

---

[a] Vgl. aber die eigentümliche, nicht vertragsmäßige, aber vertragsförmige Erzeugung öffentlich-rechtlicher, insbesondere verwaltungsrechtlicher Rechtssätze durch Vereinbarung: Anschütz, Pr.Verw.Bl. 22 88 ff., mit vielen Belegen aus der Praxis; Fleiner, Instit. 82, 83. Über den Begriff der Vereinbarung und seine Verschiedenheit von dem des Vertrages vgl. oben § 14 S. 54 Anm. t.

[1] Das von Seydel, Allg. Staatsl., zugrunde gelegte System schließt sich zum großen Teil an das System des Privatrechtes an, was sich allerdings daraus erklärt, daß der Verfasser auch im Staatsrecht nur Individuen als Rechtssubjekte anerkennt. Vgl. dagegen Gierke, Z.StaatsW. 30 190.

3. anzugeben, in welchen Handlungen sich die Staatsherrschaft äußert — Funktionen der staatlichen Organe;

4. die rechtliche Stellung zu normieren, welche die der Staatsherrschaft unterworfenen Personen dem Staate gegenüber einnehmen — Rechtsverhältnisse der Untertanen.

§ 18.

Man unterscheidet allgemeines und besonderes Staatsrecht. Unter allgemeinem Staatsrecht verstand man früher philosophisches, ideales oder natürliches Staatsrecht im Gegensatz zum positiven. Diese Bezeichnung kommt selbst noch bei solchen Schriftstellern vor, welche dem philosophischen Rechte eine praktische Anwendbarkeit nicht zugestehen[1]. Der Begriff des philosophischen Rechtes ist aber überhaupt zu verwerfen; es gibt kein anderes Recht als positives[2]. Ebensowenig darf man den Ausdruck „allgemeines Staatsrecht" verwenden, um diejenigen Sätze zu bezeichnen, welche sich auf Wesen und Zweck des Staates beziehen. Wenn diese auch zu juristischen Argumentationen benutzt werden können, so sind sie doch keine Rechtssätze. Der Unterschied zwischen allgemeinem und besonderem Staatsrecht kann vielmehr nur so gefaßt werden, daß dieses das spezielle Recht eines einzelnen Staates oder einer Staatengruppe, jenes das Recht des Staates überhaupt, d. h. aller möglichen Staaten, namentlich der Staaten einer bestimmten Zeitepoche oder Kulturstufe, bezeichnet[3]. Eine Art des besonderen Staatsrechtes ist das deutsche.

---

[1] R. v. Mohl, Enzyklopädie (§ 23) 174 ff.; H. A. Zachariä, St.R. 1 (§ 2) 4.

[2] Vgl. Bergbohm, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie (1892); Jellinek, Staatsl. 350 ff.

[3] So faßt den Unterschied auch Bluntschli, Allg. Staatsl. 11 ff.; ferner H. Schulze, Einleitung § 6, Lehrbuch § 3; Gareis, Allg. St.R. 10 ff. und Rehm, Staatsl. 6.

Erster Teil.
Geschichte des deutschen Staatsrechtes.

Erstes Buch.
Die Zeit des alten deutschen Reiches[1].

I. Geschichtliche Übersicht.

§ 19.

Vor der Völkerwanderung zerfielen die Deutschen in zahlreiche einzelne Völkerschaften, welche jedes Bandes höherer politischer Einheit ermangelten. Nach unten hin gliederten sich

[1] Über das Staatsrecht des alten deutschen Reiches sind außer den in § 34 erwähnten, während des Bestehens des Reiches entstandenen Schriften zu vergleichen: die im Eingang der Einleitung zitierten Werke über deutsches Staatsrecht von H. A. Zachariä, Zöpfl, Mejer und H. Schulze und die umfassenderen Arbeiten auf dem Gebiet der deutschen Rechtsgeschichte. Von letzteren sind besonders hervorzuheben: K. F. Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 5. Ausg., 4 Bde., Göttingen 1843—44. H. Zöpfl, Deutsche Rechtsgeschichte, 4. Aufl., 3 Bde., Braunschweig 1871—72. F. Walter, Deutsche Rechtsgeschichte, 2. Ausg, 2 Bde., Bonn 1857. Hillebrand, Lehrbuch der deutschen Staats- und Rechtsgeschichte mit Anschluß der Geschichte der Privatrechtinstitute, Leipzig 1856. J. F. v. Schulte, Lehrbuch der Deutschen Reichs- und Rechtsgeschichte, 6. Aufl., Stuttgart 1892. H. Siegel, Deutsche Rechtsgeschichte, 3. Aufl., Berlin 1895. R. Schröder, Lehrbuch der Deutschen Rechtsgeschichte, 5. Aufl., Leipzig 1907. H. Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. 1 2. A. 1906, 2 1892. Derselbe, Geschichte und Quellen des deutschen Rechts in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, 7. Aufl., 1 67 ff. (auch als [erweiterter] Sonderabdruck erschienen unter dem Titel: „Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte“ [im folgenden kurz als „Grundzüge“ zitiert]), 5. Aufl. 1912. Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 1 u. 2, 3. Aufl., Kiel 1880—82; Bd. 3 u. 4, 2. Aufl., 1883—85; Bd. 5, 2. Aufl., von Zeumer 1893; Bd. 6 von Seeliger 1896; Bd. 7—8, 1. Aufl., 1874—78. R. Sohm, Die altdeutsche Reichs- und Gerichtsverfassung, Bd. 1: Die Fränkische Reichs- und Gerichtsverfassung, Weimar 1871. A. Heusler, Deutsche Verfassungsgeschichte, Leipzig 1905. O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, 3 Bde., Berlin 1868, 1873 u. 1881. E. Mayer, Deutsche und französische Verfassungsgeschichte vom 9.—14. Jahrhundert, 2 Bde., Leipzig 1899. K. Lamprecht, Deutsche Geschichte, Bd. 1—5, Berlin 1891—95. Kloeppel, 30 Jahre deutsch. Verfass.-Gesch. (1867—77) (Leipzig 1900) 1 179—216.

diese in Gaue und Gemeinden. Den Kern des Volkes bildeten die freien Grundbesitzer; die Verfassung hatte einen vorwiegend demokratischen Charakter, selbst da, wo erbliche Könige vorkamen. Erst nachdem in der Zeit der Völkerwanderung das Königtum eine Macht an der Spitze des erobernden Stammes geworden war, erhielt der Staat ein mehr monarchisches Gepräge.

In dem Frankenreiche wurde nicht nur der größte Teil der deutschen Stämme, sondern auch vielfache Elemente romanischer Nationalität zu einer politischen Einheit zusammengefaßt. Dasselbe war eine germanisch-romanische Universalmonarchie auf christlicher Grundlage, eine Auffassung, welche in der Übertragung der römischen Kaiserkrone auf Karl den Großen ihren formellen Ausdruck erhielt, Zu groß jedoch, um auf die Dauer zusammenzuhalten, zerfiel es infolge der erbrechtlichen Grundsätze, welche im fränkischen Königshause galten, und infolge der Schwäche der späteren Herrscher in mehrere Teile. Durch den Vertrag von Verdun (843) und die Absetzung Karls des Dicken (887) sonderte sich der überwiegend germanische Osten von dem mehr romanischen Westen. Aus dem Ostfrankenreich ging das deutsche Reich hervor.

Die höchste Gewalt im Frankenreiche repräsentierte der König, der von einer ihn beratenden Versammlung der weltlichen und geistlichen Großen (Reichsversammlung, Reichstag) umgeben war. Die Masse des Volkes bestand ursprünglich noch aus freien Grundbesitzern. Diese befanden sich gegenüber dem Könige in einem direkten Untertanenverhältnis, welches sich namentlich in der allgemeinen Wehrpflicht und dem allgemeinen Treueid äußerte. Für die Zwecke der Regierung war das fränkische Reich in Grafschaften oder Gaue eingeteilt, an deren Spitze der Graf (comes, iudex, grafio), ein vom König eingesetzter und absetzbarer Beamter, stand.

Diese Einrichtungen gingen vom fränkischen auf das deutsche Reich über. Aber schon im Frankenreiche selbst hatten sich vielfache Elemente entwickelt, welche eine allmähliche Zersetzung derselben herbeiführten. Mit der immer wachsenden Ungleichheit des Grundbesitzes war eine Reihe von Abhängigkeitsverhältnissen entstanden. Schutzbedürftige und besitzlose Freie begaben sich in den Schutz eines mächtigen Herrn oder ließen sich auf dessen Grund und Boden ansiedeln und bezahlten dafür Zinsen und Abgaben. So entstand die Klasse der Vogteileute und Hintersassen. Andrerseits fingen die fränkischen Könige an, die Großen dadurch an sich zu fesseln, daß sie [hierin dem Vorgehen der Kirche folgend] ihnen Grundstücke zu einem zeitlich beschränkten Nutzungsrecht in der Form eines Beneficium verliehen. Auch die großen Grundherren nahmen derartige Vergabungen vor. Gleichzeitig entwickelte sich die Vasallität, d. h. ein durch Kommendation begründetes Treueverhältnis zum

König oder einer Privatperson, das zu Diensten ehrenvoller Art, namentlich Kriegsdienst, verpflichtete. Zur Ausbildung der Vasallität hat namentlich das in den Kriegen mit den Arabern hervortretende Bedürfnis nach berittenen Streitkräften Veranlassung gegeben. Aus der Verschmelzung von Beneficium und Vasallität ging das Lehnsverhältnis hervor[2]. — Die großen Grundbesitzer erhielten allmählich eine Reihe von öffentlichen Befugnissen zur selbständigen Ausübung. Um die alte fränkische Heeresverfassung, welche auf der Dienstpflicht aller Freien beruhte, aufrechtzuerhalten, übertrugen die Karolinger den Grundherren das Aufgebot über die auf ihrem Lande angesiedelten Leute, also einen Teil der Grafenrechte. So entstand das Seniorat. Dazu kam die Immunität[3]. Diese gewährte dem Grundbesitzer zunächst nur eine Exemtion von gewissen Amtsbefugnissen der königlichen Beamten, namentlich des Grafen. Die weitere Entwicklung führte aber dahin; daß der Grundherr die Gerichtsbarkeit über seinen Immunitätsbezirk erhielt. — Die lehnsweise Übertragung dehnte sich von den Grundbesitzungen auf die Ämter aus, so daß auch Grafschaftsrechte dem einzelnen in der Form des Lehns überlassen wurden. Es entstand die Erblichkeit der Lehen und der Ämter, namentlich der Grafenämter, welche dadurch den Charakter des Amtes verloren und zu einer patrimonialen Herrschaft wurden. Auch kamen häufig Übertragungen mehrerer Grafschaften an weltliche oder geistliche Große vor.

So wurde die gleichmäßige Einteilung des Reiches in Grafschaften durchbrochen, der Unterschied zwischen Grafschaften und Immunitäten verschwand und es bildeten sich neue Bezirke,

---

[2] Über die Entstehung des Lehnswesens sind namentlich zu vergleichen: P. Roth, Geschichte des Benefizialwesens, Erlangen 1850; Feudalität und Untertanenverband, Weimar 1863. Waitz, Deutsche Verfassungsgeschichte 2 1 290 ff., 4 176 ff. Derselbe, Die Anfänge der Vasallität, Abhandl. d. Königl. Ges. d. Wissenschaften in Göttingen, Histor.-phil. Klasse 7 69 ff. (auch in besonderem Abdruck, Göttingen 1856). Derselbe, Die Anfänge des Lehnswesens, in v. Sybels Histor. Z. 1 90 ff. G. Kaufmann, Die Entstehung der Vasallität eine Folge wirtschaftlicher Veränderungen, Jahrb. f. Nationalökonomie u. Statistik 23 105 ff. V. Ehrenberg, Kommendation und Huldigung nach fränkischem Rechte, Weimar 1877. H. Brunner, Der Reiterdienst und die Anfänge des Lehnswesens, Z.R.G.(G.) 8 1 ff. Derselbe, Die Landschenkungen der Merovinger und Agilolfinger, Forschungen zur Gesch. des deutschen und französ. Rechts 1894 1 ff.

[3] Waitz, Verfassungsgeschichte 2 2 396 ff., 4 1 288 ff. G. L. v. Maurer, Geschichte der Fronhöfe, Bauernhöfe und der Hofverfassung in Deutschland (Erlangen 1862) 1 282 ff. Gierke, Genossenschaftsrecht 1 130 ff. Sohm, Altdeutsche Reichs- und Gerichtsverfassung (Weimar 1871) 1 349 ff. v. Bethmann Hollweg, Der Zivilprozeß des gemeinen Rechts (Bonn 1873) 5 § 77. Sickel, Beiträge zur Diplomatik III—V, Sitzungsberichte d. kais. Akad. d. Wissenschaften zu Wien, Philos.-histor. Klasse 47 175 ff., 565 ff.; 49 311 ff. A. Heusler, Der Ursprung der deutschen Städteverfassung 15 ff. (Weimar 1872). G. Meyer, Z.R.G.(G.) 3 104 ff. Brunner, R.Gesch. 2 287 ff., Grundzüge 74 ff. E. Stengel, Die Immunität in Deutschland 1 (1910).

deren Gebiet durch den örtlichen Umfang bestimmt wurde, in welchem einer Person Grafschaftsrechte zustanden. Der Berechtigte übte entweder seine Befugnisse selbst aus oder bestellte dafür einen Grafen, welchem namentlich die Wahrnehmung der richterlichen Funktionen zustand. Diese kleinen Herrscher (Fürsten) hatten sich zwischen den König und die Untertanen als Mittelinstanz eingeschoben und den direkten Untertanenverband vernichtet. Sie umgaben den König auf den Reichstagen, leiteten ihre Rechte lehnsweise von ihm ab und waren ihm zur Treue verbunden. Über die ihnen unterworfenen Personen übten sie eine Herrschaft aus, welche sich aus verschiedenen Elementen, Grafenrechten, Immunitätsbefugnissen, Seniorat, Lehnsherrlichkeit, Grundherrlichkeit, Vogtei usw. zusammensetzte. Im fortwährenden Kampfe mit dem Königtum wußten sie ihre Rechte immer mehr zu erweitern. Diese Entwicklung wurde dadurch begünstigt, daß das deutsche Reich seit 911 ein Wahlreich geworden und daß mit ihm seit 962 die römische Kaiserkrone verbunden war. Namentlich der letztere Umstand hat das deutsche Königtum in vielfache Streitigkeiten mit der römischen Kirche und Italien verwickelt, über welchen die Aufgaben im Innern des Reiches vernachlässigt wurden.

Zu einer höheren Gewalt über den Grafen und Fürsten entwickelte sich seit dem neunten Jahrhundert das [schon früher vorhandene, durch die Karolinger vorübergehend niedergehaltene] Stammesherzogtum. Auch dieses hatte seinen ursprünglichen Amtscharakter mehr und mehr in den einer eigenberechtigten Herrschaft verwandelt. Die Rechte der Herzöge waren weder in den verschiedenen Jahrhunderten, noch in den einzelnen Herzogtümern völlig gleich; einen wesentlichen Bestandteil derselben bildete aber jedenfalls der Heerbann. Die Könige, denen die wachsende Macht der Herzöge gefährlich zu werden drohte, wußten im Bunde mit den Fürsten das Stammesherzogtum zu beseitigen, eine Entwicklung, welche mit dem Sturze Heinrichs des Löwen entschieden ist. Die Früchte dieses Sieges erntete aber nicht das Königtum, sondern die Fürsten, welche zu ihren früheren Befugnissen nun auch noch die Herzogsrechte hinzu erwarben.

Seit dieser Zeit (1180) bildete sich ein fester Begriff des Fürstenstandes aus. Fürsten wurden nunmehr nur diejenigen genannt, welche ein Territorium mit voller Heeres- und Gerichtsgewalt, [bei den weltlichen Fürsten Fahnlehn, bei den geistlichen Szepterlehn genannt] unmittelbar vom Könige zum Lehn hatten[4]. Für die Fürsten kam auch die Bezeichnung „Landesherren“ (domini terrae), für die ihrer Herrschaft unterworfenen Gebiete der Name „Länder“ (territoria) auf. Die erste urkundliche Anerkennung der landesherrlichen Rechte findet sich in den beiden

[4] Ficker, Vom Reichsfürstenstande. Innsbruck 1861.

Konstitutionen Friedrichs II. von 1220 und 1232[5]. Neben den Fürsten gab es noch Territorialherren, welche dem Stande der freien Herren angehörten; [diese hatten ihr Territorium nicht notwendig vom Könige; sie konnten auch Allodialherren oder Vasallen von Fürsten sein und besaßen weitgehende Gerichtsherrlichkeit, jedoch keine volle Landeshoheit]. Im Laufe der Zeit stiegen sie aber zum Reichsfürstenstande empor oder sanken zur Ritterschaft hinab. Außerdem erhielten sich zunächst noch einzelne unmittelbare Reichslande, welche unter der Verwaltung königlicher Beamten standen. Allmählich verschwanden jedoch auch diese, indem sie entweder an benachbarte Landesherren verkauft oder verpfändet und nachher nicht wieder eingelöst wurden oder indem die königlichen Beamten selbst erbliche und landesherrliche Rechte in denselben erwarben.

Somit war seit dem dreizehnten Jahrhundert die Landeshoheit zur Grundlage des Reiches geworden. Während des Interregnums wußten die Landesherren ihre Macht erheblich zu erweitern, und diese Entwicklung setzte sich auch fort, nachdem das Reich wieder ein Oberhaupt erhalten hatte. Die Vergrößerung der fürstlichen Territorien durch Erbgang, Heirat, Kauf, Unterdrückung minder Mächtiger, die korporative Organisation des fürstlichen Hauses, die Ausbildung des landesherrlichen Beamtentums, die Entstehung der Landstände bewirkten, daß das politische Leben seit dem vierzehnten und fünfzehnten Jahrhundert sich mehr und mehr in den Territorien konzentrierte. Auch die Könige fingen an, sich wesentlich als große Landesherren zu fühlen und legten das Hauptgewicht nicht auf ihre Stellung im Reiche, sondern auf die Begründung und den Besitz einer Hausmacht. — Als eine hervorragende Klasse der Fürsten traten die Kurfürsten hervor, d. h. diejenigen, welchen das Recht der Königswahl zustand. Nachdem sie selbst durch den Kurverein zu Rense (1338) ihre Rechte hinsichtlich der Königswahl sichergestellt hatten, erfolgte eine reichsgesetzliche Anerkennung derselben durch die constitutio Licet iuris von 1338 und die Goldene Bulle Karls IV. von 1356. Sie bildeten innerhalb des Reichstages ein von den übrigen Fürsten abgesondertes Kollegium. Auf sie ging zunächst eine Reihe von königlichen Regalien, Münzrecht, Bergregal und Zollregal über, sie erhielten zuerst für ihre Länder privilegia de non evocando und de non appellando, Begünstigungen, welche später auch auf die übrigen Fürsten ausgedehnt wurden.

Neben den Fürsten erhob sich ein anderes Element in den Städten[6]. Während auf dem Lande die Hörigkeit sich mehr

---

[5] Vgl. unten § 20 S. 69.

[6] Über die Geschichte der Städteverfassung ist zu vergleichen (reichhaltige Literaturübersicht bei Schroeder, Deutsche Rechtsgeschichte 632 ff.): Arnold, Geschichte der deutschen Freistädte, Hamburg und Gotha 1854; Nitzsch, Ministerialität und Bürgertum im 11. und 12. Jahrhundert, Leipzig 1859; Gierke, Genoss.R. 1 249 ff.; G. L. v. Maurer, Geschichte der Städte-

und mehr ausbreitete, hatte sich hier die Freiheit erhalten. In dem städtischen Rate entstand ein Organ der Bürgerschaft, in welchem die Bestrebungen derselben, sich von der Herrschaft des Stadtherrn freizumachen, ihren Träger fanden. Gerichtsbarkeit und Besteuerungsrecht gingen auf denselben über. Nachdem seit Wilhelm von Holland und Rudolf von Habsburg die Städte auch zum Reichstage zugelassen wurden, war in denselben ein den Landesherren gleichberechtigtes Element erwachsen. Die Städte bildeten besondere Bezirke, in denen Landeshoheit und Reichsstandschaft einer Korporation zustand. Es konnte sogar eine Zeitlang zweifelhaft erscheinen, ob nicht das städtische Element das Übergewicht erlangen und eine vollständige Umgestaltung des Reiches herbeiführen würde. In dem großen Städtekriege von 1388 wurde jedoch der Sieg des landesherrlichen Prinzips entschieden. Die fürstlich regierten Territorien bildeten nunmehr die eigentliche Grundlage des Reichsverbandes, während die Beteiligung der Städte an demselben nur als eine vereinzelte Ausnahme erschien.

In der zweiten Hälfte des fünfzehnten Jahrhunderts machte sich bereits das Bedürfnis nach größerer politischer Einigung im Reiche lebhaft bemerkbar. Weitergehende Pläne scheiterten zwar an der Verschiedenheit des Standpunktes von Kaiser und Reichsständen, doch kam es im Jahre 1495 zu einer Reihe nicht unwichtiger Reformen[7]. Der Ewige Landfriede enthielt ein dauerndes Verbot aller Fehde, und in dem Reichskammergericht wurde ein ständiger oberster Gerichtshof geschaffen, der alle Streitigkeiten der Reichsstände untereinander zu erledigen hatte. Es sollten jährliche Reichstage stattfinden, eine Bestimmung, die freilich tatsächlich nicht eingehalten wurde, und zeitweilig bestand sogar ein aus einzelnen Reichsständen bzw. deren Vertretern zusammengesetztes Reichsregiment, welches mit der Aufrechterhaltung des Landfriedens und der Vollstreckung der reichsgerichtlichen

---

verfassung in Deutschland, 4 Bde., Erlangen 1869—71; Andr. Heusler, Ursprung der deutschen Städteverfassung, Weimar 1872; v. Below, Die Entstehung der deutschen Stadtgemeinde, Düsseldorf 1889, Der Ursprung der deutschen Stadtverfassung, Düsseldorf 1892; C. Köhne, Der Ursprung der deutschen Städteverfassung in Worms, Speier und Mainz, Breslau 1890; R. Sohm, Die Entstehung des deutschen Städtewesens, Leipzig 1890 (Festschrift); Keutgen, Untersuchungen über den Ursprung der deutschen Städteverfassung, Leipzig 1895; Rietschel, Markt und Stadt in ihrem rechtlichen Verhältnis, Leipzig 1897; K. Hegel, Die Entstehung des Städtewesens, Leipzig 1898; W. Varges, Zur Entstehung der deutschen Stadtverfassung, in J. f. Nationalökonomie u. Statistik 61 161 ff., 63 801 ff., 64 481 ff., 67 481 ff., 69 56 ff.; Brunner, Grundzüge 164 ff.; Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte 632 ff.; Lamprecht, Der Ursprung des Bürgertums und des städtischen Lebens in Deutschland, in v. Sybels Histor. Z. 67 385 ff.; H. Preuss, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens, 1. Bd., Entwicklungsgeschichte der deutschen Städteverfassung, 1906.

[7] L. v. Ranke, Deutsche Geschichte im Zeitalter der Reformation, Bd. 1, 7. Aufl., Leipzig 1894; H. Ulmann, Kaiser Maximilian I. 1 292 ff. (Stuttgart 1884); Lamprecht, Deutsche Geschichte 5 24 ff.

Urteile betraut war. Die politische Bedeutung des Reiches wurde wieder eine größere und dasselbe entwickelte im sechzehnten Jahrhunderte eine rührige Tätigkeit auf den Gebieten der Gesetzgebung und Rechtspflege.

Eine neue Wendung trat aber infolge der kirchlich reformatorischen Bewegungen des sechzehnten Jahrhunderts ein. Diese veranlaßten eine lange Reihe von religiösen Streitigkeiten und damit einen neuen Kampf zwischen Reichsgewalt und Territorialgewalten. Deutschland wurde ein Schauplatz innerer Kriege, die einzelnen Reichsstände schlossen Alliancen zur Verfolgung ihrer Sonderinteressen, es begann eine Einmischung fremder Mächte, welche ihren Höhepunkt im Dreißigjährigen Kriege erreichte. Letzterer endete im Westfälischen Frieden mit einem vollständigen Siege der Territorialgewalten, denen sogar das Recht der Bündnisschließung mit auswärtigen Mächten zuerkannt wurde. Seit dieser Zeit war die Auflösung des Reiches entschieden[8]. Deutsche Fürsten kämpften in Verbindung mit auswärtigen Herrschern gegen das Reich und andere deutsche Landesherren. Auf dem deutschen Reichstage saßen Vertreter außerdeutscher Regierungen. Die Reichsgewalt hatte nicht mehr die Macht, den größeren Landesherren gegenüber ihre Befehle zur Durchführung zu bringen. Der in Regensburg permanent gewordene Reichstag verlor sich in Formalitäten und Zeremonialfragen. Die Reichsgerichte waren träge und bestechlich. Die Beiträge zur Bestreitung der Reichslasten wurden von einem großen Teil der Reichsstände nicht mehr bezahlt. Die Reichskriegsverfassung bot ein Bild traurigsten Verfalles dar.

Um so kräftiger entwickelten sich die Territorien. Die Macht der Landesherren, gestützt durch ein ausgebildetes Beamtentum und stehende Heere, oft gehoben durch ausgedehnte Besitzungen außerhalb des Reiches, nahm an Umfang und Wirksamkeit stetig zu. Politisches Leben bestand nur innerhalb der einzelnen Länder, in welchen sich namentlich jene fürsorgende und bevormundende Tätigkeit der landesherrlichen Obrigkeit ausbildete, welche man in der Sprache der damaligen Zeit mit dem Namen „Polizei“ zu bezeichnen pflegte. — Auf diesem Boden erwuchs der brandenburgisch-preußische Staat[9], der

---

[8] Über die politischen Zustände in den letzten 150 Jahren sind zu vergleichen: Clem. Theod. Perthes, Das deutsche Staatsleben vor der Revolution, Hamburg und Gotha 1845; Häußer, Deutsche Geschichte vom Tode Friedrichs des Großen bis zur Gründung des Deutschen Bundes 1 64 ff. (3. Aufl., Berlin 1861—63); H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, Bd. 1, 4. Aufl., Leipzig 1887.

[9] Eine zusammenfassende Darstellung der Geschichte des preußischen Staates und seines Rechtes gibt Bornhak, Preuß. Staats- und Rechtsgeschichte (Berlin 1903), der auf S. XIX—XXVI auch die außerordentlich reiche Literatur (wichtig insbesondere die Arbeiten von Schmoller, Stölzel, E. v. Meier, Hintze, Isaaksohn, Koser, Lehmann, Holtze u. a) zusammengestellt hat.

unter einer Reihe ausgezeichneter Regenten, mit vortrefflichem Militär und Finanzen, seine Macht so weit zu steigern wußte, daß er in die Reihe der europäischen Großmächte eintrat und ein Nebenbuhler der österreichischen Kaisermacht in Deutschland wurde[10].

II. Quellen des deutschen Reichsstaatsrechtes.

§ 20.

Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches ist niemals in einer einzigen Urkunde zusammengefaßt worden, die Grundsätze desselben beruhten vielmehr auf einer Reihe von einzelnen Reichsgesetzen und auf Gewohnheitsrecht[1]. Unter den Reichsgesetzen sind folgende von besonderer Wichtigkeit:

---

[10] Über das Emporsteigen Brandenburg-Preußens vom Territorialstaat zum Großstaat vgl. Kloeppel, Dreißig Jahre deutsch. Verfass.-Gesch. 1 194 ff., namentlich aber die hervorragenden Darstellungen von Hintze: Acta Borussica, Behördenorganisation 6 1 3 ff., Geist und Epochen der preußischen Geschichte (Historische und politische Aufsätze 1 5 ff.), Der preuß. Militär- und Beamtenstaat des 18. Jahrhunderts (das. 1 179 ff.).

[1] Als Quellensammlungen für das deutsche Reichsrecht sind folgende zu erwähnen: für die ältere Zeit: Pertz, Monumenta Germaniae Leges. Tom. II, Hannover 1837; Weiland, Monumenta Germaniae Legum sectio IV. Constitutiones et acta publica imperatorum et regum Tom. I (911—1197), Hannover 1893; Tom. II (1198—1272) zu Ende geführt von Schwalm; Deutsche Reichstagsakten, Publ. der Münchener histor. Kommission, Ältere Reihe, 12 Bde., die Zeit von 1376—1437 umfassend; — für die spätere Zeit: Neue und vollständigere Sammlung der Reichsabschiede (sogenannte Senckenbergsche oder Kochsche Sammlung), 4 Bde., Frankfurt a. M. 1747. J. J. Schmauß, Corpus iuris publici S. R. I. academicum, Neue Ausg. v. Schumann und Franken, Leipzig 1794. Gerstlacher, Corpus iuris Germanici publici et privati in systematischer Ordnung, 4 Bde., Frankfurt und Leipzig 1783—86. Desselben Handbuch der deutschen Reichsgesetze, 11 Bde., Karlsruhe, Frankfurt, Leipzig und Stuttgart 1786—93. Pachner von Eggenstorf, Sammlung aller Reichsschlüsse, 4 Bde., Regensburg 1740. Lünig, Teutsches Reichsarchiv, 24 Bde., Leipzig 1710—22. Deutsche Reichstagsakte, Jüngere Reihe (1519 ff.) I—IV (1893—1902). — Eine brauchbare Zusammenstellung der für das Verfassungsrecht wichtigeren Reichsgesetze enthält F. M. Oertel, Die Staatsgrundgesetze des Deutschen Reiches, Leipzig 1841; Auszüge aus denselben auch H. O. Lehmann, Quellen zur deutschen Reichs- und Rechtsgeschichte, Berlin 1891. Reichhaltiger sind folgende Quellensammlungen: Altmann und Bernheim, Ausgewählte Urkunden zur Erläuterung der Verfassungsgeschichte Deutschlands im Mittelalter, Berlin 1895 (7.—15. Jahrh.) und Zeumer, Quellensammlung zur Geschichte der Deutschen Reichsverfassung in Mittelalter und Neuzeit (2. Bd. der von Triepel in Verbindung mit and. herausgegeb. Quellensammlungen zum Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht), 2. Aufl., Tübingen 1913 (981—1806; im Anhang die Deutschen Bundes- und Wiener Schlußakte). Im allgemeinen sei hier noch hingewiesen auf die von Zeumer begründeten und geleiteten „Quellen und Studien zur Verfassungsgeschichte des Deutschen Reiches in Mittelalter und Neuzeit (1906 ff., jetzt bis Bd. 4 2. Heft). Einiges auch noch bei Guido v. Meyer, Corpus Juris Confoederationis Germanicae, in 3. Aufl. von H. Zoepfl, Frankfurt a. M. 1858, 1859, 1865; Bd. 1: Staatsverträge beginnend mit 1801 (bis 1857; Bd. 2: Beschlüsse der Deutschen Bundesversammlung; Bd. 3: Protokolle und Beschlüsse bis 1864).

1. die beiden Konstitutionen Friedrichs II. über die Anerkennung der landesherrlichen Rechte: die confoederatio cum principibus ecclesiasticis von 1220 und das statutum in favorem principum von 1232[2].

2. die Konstitution Ludwigs des Bayern (constitutio de iure et excellentia imperii oder [nach den Anfangsworten] const. Licet iuris) von 1338, betreffend die Unabhängigkeit der Kaiserwahl vom römischen Stuhl[3].

3. die Goldene Bulle (aurea bulla) Kaiser Karls IV. von 1356[4], sie ordnet neben anderen Bestimmungen namentlich die Kaiserwahl und die Rechte der Kurfürsten.

4. der Ewige Landfriede von 1495[5], welcher das Verbot aller Fehde enthält.

5. die Gerichtsordnungen für die beiden obersten Reichsgerichte, namentlich die Kammergerichtsordnungen von 1495[6] und 1555[7] und die Reichshofratsordnung von 1654[8].

6. Die kaiserlichen Wahlkapitulationen[9], welche seit Karl V. (1519) zwischen dem Kaiser und den Kurfürsten ver-

---

[2] Mon. Germ. (Weiland) Tom. II 86 ff., 211 ff.; Oertel a. a. O. 11 ff., 34 ff.; Lehmann a. a O. 95 ff.; Altmann und Bernheim a. a. O. 19 ff.; Zeumer, Quellenslg. 42, 55.

[3] Oertel a. a. O. 42 ff.; Lehmann a. a. O. 181 ff.; Altmann und Bernheim a. a. O. 41 ff.; Zeumer, Quellenslg. 184; dazu Zeumer, Ludwigs des Bayern Königswahlgesetz Licet juris, Neues Archiv 30 85 ff.

[4] Oertel a. a. O. 50 ff.; Lehmann a. a. O 182 ff.; Altmann und Bernheim a. a. O. 47 ff.; Zeumer, Quellenslg. 192 ff.; Joh. Pet. Ludewig, Vollständige Erläuterung der Goldenen Bulle, 2. Ausg., 2 Bde., Frankfurt und Leipzig 1752. v. Olenschlager, Neue Erläuterung der Goldenen Bulle Kaiser Karls IV., Frankfurt und Leipzig 1766. Diese ältere Literatur ist jetzt durchweg überholt von Zeumer, Die Goldene Bulle Kaiser Karls IV., Bd. 2 seiner Quellen und Studien (oben N. 1 a. E.), Heft 1: Entstehung und Bedeutung der G. B., Heft 2: Text der G. B. und Urkunden zu ihrer Erläuterung.

[5] Oertel a. a. O. 118 ff.; Neue und vollständigere Sammlung 2 1 ff.; Lehmann a. a. O. 209 ff.; Altmann und Bernheim a. a. O. 254 ff.; Zeumer, Quellenslg. 281 ff.

[6] Neue und vollständigere Sammlung 2 6 ff.; Lehmann a. a. O. 213 ff.; Zeumer, Quellenslg. 284 ff.

[7] Neue und vollständigere Sammlung 3 43 ff.; Zeumer, Quellenslg. 371 ff.

[8] Schmauß a. a. O. 898 ff.; Zeumer, Quellenslg. 443 ff.

[9] Joh. Limnaeus, Capitulationes imperatorum et regum Romano-Germanorum Caroli V, Ferdinandi I, Max. II, Rudolphi II, Matthiae, Ferdinandi II, Ferdinandi III, Ferdinandi IV, Leopoldi I. Argentorati 1674. Jos. Ant. v. Riegger, K. Josephs II. harmonische Wahlkapitulation mit allen den vorhergehenden Wahlkapitulationen der vorigen Kaiser und Könige, wie auch mit dem Projekt der beständigen Wahlkapitulation verglichen und zum Gebrauch seiner Zuhörer eingerichtet, Prag 1781 u. 1782. F. A. Schmelzer, Kaiserliche Wahlkapitulation Sr. Maj. Franz' II., Helmstedt 1793. A. F. W. Crome, Die Wahlkapitulation der römischen Kaiser Leopold II. u. Franz II., Lemgo 1794. Kommentare zu den Wahlkapitulationen der Kaiser Karl VII., Franz I., Josef II. von J. J. Moser. Vgl. ferner Frensdorff in Z.R.G.(G.) 20 115 ff.; Siemsen, Kurbrandenburgs Anteil an den Kaiserl. Wahlkapitulationen von 1689—1742 (Zeumers Quellen u. Studien [oben N. 1 a. E.] Bd. 3 Heft 3, 1909). Die Wahlkapitulationen Karls V. und Franz II. sind abgedruckt

einbart wurden und die wichtigsten Grundsätze über die Art der Reichsregierung enthielten. Sie erinnern am meisten an eine moderne Verfassungsurkunde, unterscheiden sich jedoch von einer solchen dadurch, daß sie in Form einer vertragsmäßigen Vereinbarung zustande kamen und nur für die Regierungszeit des jedesmaligen Kaisers galten. Im Westfälischen Frieden Art. VIII § 3 wurde bestimmt, daß eine gewisse beständige Wahlkapitulation (capitulatio Caesarea certa constansque) auf dem nächsten Reichstage festgestellt werden sollte; das „Projekt" einer solchen kam indes erst im Jahre 1711 zustande und wurde zuerst bei der Wahl Karls VI. in Anwendung gebracht, auch den späteren Wahlkapitulationen zugrunde gelegt. Die Kurfürsten behaupteten jedoch ein ius adcapitulandi zu besitzen und kraft desselben Zusätze machen zu können. Diese wurden von den übrigen Reichsständen nicht durchgängig anerkannt und hießen passus contradicti.

7. Die Reichsmatrikel von 1521[10], entworfen für Karls V. beabsichtigten Römerzug, die Grundlage für die Verteilung der Truppen und Geldbeiträge auf die einzelnen Reichsstände.

8. Die Regimentsordnung Karls V. (Reichskreisordnung) von 1521[11].

9. Die Reichsexekutionsordnung von 1555[12].

10. Die sogenannten deutschen Religionsverträge, nämlich der Passauer Vertrag von 1552[13] und der sogenannte Augsburger Religionsfriede von 1555[14], welche die Stellung der protestantischen Stände im Reiche regelten. Ersterer war ein Vertrag zwischen dem Kaiser, den Kurfürsten und einer Reihe von Fürsten, dessen Verbindlichkeit für das Reich durch den Augsburger Reichsabschied von 1555 § 140 und den Westfälischen Frieden Art. V § 1 anerkannt ist; letzterer bildet einen Teil des Augsburger Reichsabschiedes von 1555.

11. Der Westfälische Friede von 1648[15], in zwei ziemlich gleichlautenden Urkunden zu Osnabrück mit Schweden (instru-

---

bei Oertel a. a. O. 139 ff. und 442 ff. Das Projekt einer ständigen Wahlkapitulation von 1711 bei Zeumer, Quellenslg. 309, 474 ff. („wie solches den 4., 6. und 7. Julii 1711 von beyden höheren Reichs-Collegiis verglichen, collationiret und den 8. gedachten Monats und Jahrs vom hochlöbl. Churfürstl. Mayntzischen Reichs-Directorio per privatam Dictaturam communiciret worden ist"). Gesetz ist dieser Entwurf nicht geworden (s. jedoch oben im Text).

[10] Neue und vollständigere Sammlung 2 216 ff.; Zeumer, Quellenslg. 313 ff.

[11] Ebendaselbst 211 ff.; Zeumer eod. 318 ff.; Wynecken, Die Regimentsordnung von 1521, in den Forschungen z. deutschen Gesch. 8 563 ff.

[12] Ebendaselbst 3 20 ff.

[13] Ebendaselbst 11 ff.; Oertel a. a. O. 159 ff.; Zeumer eod. 340.

[14] Neue Sammlung a. a. O. 16 ff.; Oertel a. a. O. 198 ff.; Lehmann a. a. O. 246 ff.; Zeumer eod. 341 ff.

[15] Oertel a. a. O. 239 ff.; Lehmann a. a. O. 251 ff.; Zeumer eod. 395 ff. Vgl. Joh. Gottfr. v. Meiern, Acta pacis Westphalicae, 7 Bde., Hannover 1734—40; Pütter, Geist des Westfälischen Friedens, Göttingen 1795.

mentum pacis Caesareo-Suecicum s. instr. pac. Osnabrugense) und zu Münster mit Frankreich (instrumentum pacis Caesareo-Gallicum s. instr. pac. Monasteriensis) abgeschlossen. Er enthält, außer den Bestimmungen über Gebietsabtretungen und dergleichen, wichtige staats- und kirchenrechtliche Festsetzungen. Von besonderer Bedeutung sind Artikel V, welcher das Verhältnis der Katholiken zu den Protestanten, Artikel VII, welcher das Verhältnis der Lutheraner zu den Reformierten, und Artikel VIII, welcher die staatsrechtlichen Fragen regelt. Obwohl der Westfälische Friede ursprünglich ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen dem deutschen Reich und fremden Mächten war, so legte er sich doch selbst in Artikel XVII § 2 den Charakter eines Reichsgrundgesetses bei. Es wurde bestimmt, daß er in den nächsten Reichsabschied als integrierender Teil aufgenommen werden sollte, was in der Tat auch durch den Reichsabschied von 1654 § 4 ff. geschehen ist.

12. Die Konkordate mit dem päpstlichen Stuhl, durch welche die Verhältnisse der Kirche zum Reiche geregelt wurden, namentlich das sogenannte concordatum Calixtinum[16] oder Wormser Konkordat, die sogenannten Fürstenkonkordate von 1447[17], welche zwar in der Form von päpstlichen Bullen erschienen, denen aber materiell eine Vereinbarung zugrunde lag und das Wiener Konkordat von 1448[18].

III. Die Verfassung des Deutschen Reiches.

1. Staatsrechtlicher Charakter des Deutschen Reiches.

§ 21.

Die amtliche Bezeichnung des Reiches, insbesondere in späterer Zeit, war: „Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation“[1].

Während in der Zeit vor Entstehung der Landeshoheit Deutschland unzweifelhaft ein Einheitsstaat, und zwar eine durch Stände beschränkte Monarchie war, wurde in den letzten Jahrhunderten des deutschen Reiches unter den Publizisten ein Streit über die Staatsform des deutschen Reiches geführt[2]. In

---

[16] Mon. Germ., ed. Weiland 1 159 ff.; Zeumer, Quellenslg. 4; D. Schaefer, Zur Beurteilung des Wormser Konkordats (Abh. der Berliner Akad. d. Wiss., 1905); Rudorff, Zur Erklärung des Wormser Konk. (Zeumer, Quellen u. Studien 1 Heft 4, 1906); Bernheim, Das Wormser Konk. und seine Vorurkunden (Gierkes Untersuchungen 81, 1906); Hauck, Kirchengeschichte (3. A.) 3 1047 ff.

[17] Neue und vollständigere Sammlung 1 74 ff.; Zeumer eod. 311, 484.

[18] Ebendaselbst 79 ff.; Zeumer, Quellslg. 266 ff

[1] Zeumer, Heiliges römisches Reich deutscher Nation. Eine Studie über den Reichstitel (Quellen und Studien 4 Heft 2) 1910; dazu Rehm in Z.R.G.(G.) 31 509 ff.

[2] Vgl. R. Stintzing, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft 2 35 ff. Nur J. J. Moser verhielt sich diesem Streite gegenüber vollständig ablehnend, indem er ihn für ein unnützes Schulgezänk erklärte (Von Teutschland und dessen Staatsverfassung überhaupt 547).

der ersten Hälfte des siebzehnten Jahrhunderts war noch vielfach die Ansicht von dem rein monarchischen Charakter des deutschen Reiches vertreten[3]; später erklärte man die Verfassung für eine aus monarchischen und aristokratischen Bestandteilen gemischte[4], wobei man freilich wieder verschiedener Ansicht darüber war, ob die aristokratischen[5] oder die monarchischen[6] Elemente die überwiegenden seien. Pufendorf[7] hatte das deutsche Reich als ein unregelmäßiges Staatswesen (irregulare aliquod corpus et monstro simile) bezeichnet, das mehr einem Systeme verbündeter Staaten als einem einzelnen Staate gleiche. In der letzten Zeit des Reiches fand unter dem Einfluß Pütters[8] und seiner Schule[9] vorzugsweise die Ansicht Verbreitung, daß das deutsche Reich ein Staat, aber kein einfacher Staat, sondern ein zusammengesetzter Staatskörper sei, der selbst wieder aus einer Reihe von Staaten bestehe. Die Verfassungsform desselben wurde für eine beschränkt monarchische erklärt[10]

Vom rein juristischen Standpunkte aus betrachtet war das Reich auch noch in den letzten Zeiten seines Bestehens ein Staat[11]. Und zwar ein in der Auflösung begriffener Lehnsstaat, ein eigen-

---

[3] Theodor Reinkingk, Tractatus de regimine saeculari et ecclesiastico lib. I, classis 2, cap. 2. Über ihn Stintzing a. a. O. 2 189 ff.

[4] Der Ansicht von der gemischten Staatsform schließt sich auch J. J. Moser a. a. O. 555 trotz seiner Polemik gegen den ganzen Streit an. — Vgl. auch: Gierke, Althusius 180 ff.; v. Treitschke, Histor.-pol. Aufsätze 4 222 ff.

[5] Arumaeus (vgl. Stintzing a. a. O. 1 719 ff., 2 40, 41). Limnaeus, Iuris publici imperii Germanici lib. I c. 10 (Stintzing 2 211 ff.). Hippolithus a Lapide, Dissertatio de ratione status in imperio nostro Romano-Germanico. Pars I cap. 17. Über Hipp. a Lapide: Stintzing 2 46 ff.; v. Treitschke a. a. O. 223; Gierke, Althus. 181 ff.; R. Schmidt, Allg. Staatsl. 2 686.

[6] Pfeffinger, Corpus iuris publici Lib. I Tit 19 §§ 2 und 3.

[7] Severinus de Mozambano, De statu imperii Germanici ad Laelium fratrem liber unus. Cap. VI § 9; Pufendorf, De re publica irregulari § 10. Vgl. v. Treitschke a. a. O. 202 ff., 223 ff.; Gierke a. a. O. 182 ff.; R. Schmidt a. a. O. 2 686; Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswiss. 1. Halbb. 19 ff.; J. Jastrow, Pufendorfs Lehre von der Monstrosität der Reichsverfassung, in Z. Preuß. Geschichte u. Landeskunde 19 333 ff. Eine neue, kritische und mit einer Einleitung versehene Ausgabe des Severinus a Mozambano ist veranstaltet von Fritz Salomon (3 Heft 4 der Zeumerschen Quellen und Studien), 1910.

[8] Pütter, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht 1 17 ff.; Pütter, Institutiones iuris publici §§ 31 und 32. Landsberg a. a. O. 340.

[9] Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechtes §§ 31 und 32; Leist, Lehrbuch des teutschen Staatsrechtes § 16; Gönner, Teutsches Staatsrecht §§ 88—92.

[10] Pütter, Beiträge 57, Inst. § 26; Häberlin §§ 24—26; Leist § 16; Gönner §§ 96—98. Dieser Ansicht sind auch die meisten späteren Schriftsteller: A. H. Zachariä, St.R. 1 108 (§ 29); Zöpfl, St.R. 1 154 ff. (§ 77); Held, Verfassungsrecht 1 438 (§ 165); Aegidi, Der Fürstenrat nach dem Luneviller Frieden 28; Brie, Theorie der Staatenverbindungen 126; Triepel, Interregnum 19.

[11] Übereinstimmend: Held a. a. O. 1 435 (§§ 143 und 144); H. Schulze, Einleitung 209 (§ 65); Ph. Zorn, Staatsr. des deutschen Reiches 1 1.

tümliches Gebilde, für das auch die nicht besonders glückliche Bezeichnung Staatenstaat gebraucht wird[12]. Also kein Bund, namentlich auch kein Bundesstaat[13]. Die Kompetenz des Reiches, wenn auch tatsächlich durch viele Exemtionen durchbrochen, blieb grundsätzlich eine unbeschränkte. Die Regierungsgewalt der Landesherren war keine selbständige, sondern beruhte auf einer Belehnung seitens des Reiches.

Mit den rechtlichen Formen, an welchen bis zum Ende des Reiches streng festgehalten wurde, standen freilich die tatsächlichen Verhältnisse in schroffem Widerspruch. Die Stellung der größeren Territorien war eine fast völlig souveräne geworden. Vom praktisch politischen Gesichtspunkte aus ist das Reich nur noch eine lose Föderation der deutschen Territorien. Die Reichsverfassung selbst hatte seit dem Ende des fünfzehnten Jahrhunderts vielfache föderative Elemente in sich aufgenommen. Und es trat im siebzehnten und achtzehnten Jahrhundert wiederholt das Bestreben hervor, das Reich zu einem bloßen Bundesverhältnis umzugestalten[14].

Seiner Verfassungsform nach war das Reich bis zum Westfälischen Frieden unzweifelhaft eine Monarchie. Dadurch aber, daß letzterer dem Reichstage ein allgemeines Mitregierungsrecht einräumte[15], wurde die Verfassungsform desselben eine gemischte, monarchisch-aristokratische[16].

---

[12] H. Schulze, Einleituug 209; Lehrbuch 51 (§ 27); Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen 137 ff. Wenn die beiden genannten Schriftsteller es als ein wesentliches Moment für den Begriff des Staatenstaates betrachten, daß die Untertanen der Staatsgewalt nicht unmittelbar, sondern durch das Mittel einer untergeordneten Gewalt unterworfen sind, so ist zu bemerken, daß eine unmittelbare Unterordnung der Untertanen unter die Reichsgewalt im deutschen Reiche zweifellos auch in seinen letzten Zeiten vorhanden war. Vgl. auch Brie in GrünhutsZ. 11 145 ff. Die in N. 13 erwähnten Schriftsteller wenden den Ausdruck „Staatenstaat" ebenfalls auf das Reich an, aber als gleichbedeutend mit Bundesstaat. Vgl. Gierke, Althus. 247 ff.

[13] Dies behaupten H. A. Zachariä, St.R. 1 100, 107 (§§ 26. 29); Zöpfl, St.R. 1 154 ff. (§ 77); Mejer, Einleitung 97 (§ 18); Brie, Staatenverbindungen 99; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat 1; W. Kahl, Lehrsystem des Kirchenrechts und der Kirchenpolitik 175 (Freiburg i. B. und Leipzig 1894). Übereinstimmend mit dem Text: Haenel, Deutsches Staatsrecht 1 3.

[14] Perthes, Das deutsche Staatsleben vor der Revolution 27 ff.; M. Jaehns, Zur Geschichte der Kriegsverfassung des deutschen Reiches. Preuß. Jahrb. 39 483 ff. Auch die § 21, N. 5 u. 7 sowie § 34 erwähnten Schriften des Hippolithus a Lapide und Severinus de Monzambano sind von diesem Gedanken erfüllt. Vgl. die Zitate oben § 21 N. 5 und 7.

[15] Instr. pac. Osnabr. Art 8 § 2: Gaudeant (status Imperii) sine contradictione iure suffragii in omnibus deliberationibus super negotiis Imperii, praesertim ubi leges ferendae vel interpretandae, bellum decernendum, tributa indicenda ... nec non ubi pax aut foedera facienda aliave eiusmodi negotia peragenda fuerint, nihil horum aut quicquam simile posthac unquam fiat vel admittatur, nisi de comitiali liberoque omnium Imperii statuum suffragio et consensu.

[16] Übereinstimmend: Kahl a. a. O. 175.

2. Der Kaiser.

§ 22.

Das deutsche Reich war, solange die Karolinger regierten, ein Erbreich, nahm nach ihrem Aussterben den Charakter eines erblichen Wahlreiches an und wurde seit dem Interregnum ein reines Wahlreich[1]. Die Wahl des Königs erfolgte ursprünglich durch die Gesamtheit der Fürsten, unter denen jedoch einzelne bald den tatsächlich entscheidenden Einfluß und eine äußerlich hervorragende Stellung gewannen. Aus diesen gingen die Kurfürsten hervor, denen in späterer Zeit das Recht der Wahl ausschließlich zukam[2]. Eine rechtliche Ordnung der Kaiserwahl fand durch die Goldene Bulle statt. Der Erzbischof von Mainz sollte innerhalb eines Monates, nachdem der Tod des Kaisers bekannt geworden, die Wahl nach Frankfurt a. M. ausschreiben, wo die Kurfürsten entweder in Person oder durch Gesandte zu erscheinen hatten[3]. Die Wahl erfolgte durch Majorität[4]. An dieselbe schloß sich die Krönung an, deren staatsrechtliche Bedeutung ursprünglich darin bestand, daß sie den Gewählten in den Besitz der Regierungsgewalt setzte. Die Krönung war im Mittelalter eine dreifache: in Aachen durch den Erzbischof von Köln zum deutschen Könige, in Pavia, mitunter in Mailand oder Monza, durch den Erzbischof von Mailand zum König von Italien und in Rom durch den Papst zum römischen Kaiser. Seit Ferdinand I. beschränkte man sich auf eine einmalige Krönung, welche schließlich durch den Erzbischof von Mainz in Frankfurt a. M. erfolgte[5]. Als Zeitpunkt des Regierungsantrittes wurde seit dieser Zeit das Beschwören der Wahlkapitulation angesehen.

[Die Wählbarkeit anlangend, so verlangte der Sachsenspiegel freie und ehrliche Geburt und schloß lediglich Solche aus, die mit schweren Leibesgebrechen behaftet oder „mit Recht in des Papstes Bann gekommen waren“[6]. Darüber hinaus forderte aber ein unzweifelhaftes, zuerst im Schwabenspiegel[7] bezeugtes Gewohnheitsrecht Zugehörigkeit zum Herrenstande (hohem Adel). Und nach Lage der tatsächlichen Verhältnisse konnte seit dem

---

[1] Const. Ludw. d. Bay. §§ 3 u. 4. W. C. Art. II § 2.

[2] Hierüber ist in neuerer und neuester Zeit eine reiche Literatur entstanden, s. dieselbe bei Schröder, D. Rechtsgesch. § 43 Anm. 9 481 und Brunner, Grundzüge 133, 134. Zu dem dort Zitierten vgl. noch Stutz, Der Erzbischof von Mainz und die deutsche Königswahl (1910).

[3] G. B. Cap. I §§ 18, 19, 21.

[4] G. B. Cap. II § 6.

[5] Vergleich zwischen Kurmainz und Kurköln, die Krönung eines römischen Königs betreffend, vom 16. Juni 1657 (bei Sehmauß C. j. publ. 1028 ff.). W. C. Art. III § 9.

[6] S. Sp. III 54 § 3.

[7] Schw. Sp. L 123.

späteren Mittelalter nur ein Fürst mit starker Hausmacht gewählt werden[8].]

[Rechtlich betrachtet ein Wahlreich ist das deutsche Reich doch tatsächlich während der längsten Zeit seines Bestehens ein Erbreich gewesen, insofern die Wähler sich meist an die Nachkommen dessen hielten, der den Thron zuletzt innehatte. So blieb die Krone des Reichs insbesondere Jahrhunderte lang im Besitze des Hauses Habsburg, aus dessen Mitgliedern von 1438 an ununterbrochen bis zum Erlöschen des Mannsstammes im Jahre 1740 die deutschen Könige gewählt wurden.

Durch die Wahl wurde der, den sie traf, nach mittelalterlichem Recht deutscher König und erhielt damit den Anspruch auf die Kaiserwürde[9], welche letztere nur durch Krönung seitens des Papstes in Rom erworben werden konnte. Demgemäß führten im Mittelalter die Könige den Kaisertitel regelmäßig erst, nachdem die Krönung durch den Papst stattgefunden hatte; bis dahin nannte sich der Erwählte rex Romanorum. Seit Beginn der Neuzeit änderten sich jedoch diese Verhältnisse. Schon Maximilian I. legte sich (1508, mit Zustimmung des Papstes) den Titel „erwählter römischer Kaiser" ohne vorhergegangene Krönung bei. Dabei ist es denn verblieben, derart, daß nicht nur der Königs-, sondern auch der Kaisertitel unmittelbar auf Grund der Wahl angenommen und geführt wurde. Der amtliche Wortlaut des reichsoberhauptlichen Titels war: „Von Gottes Gnaden erwählter römischer Kaiser, zu allen Zeiten Mehrer des Reiches, König in Germanien"].

Das kaiserliche Reichswappen war der schwarze Adler im goldenen Feld, anfangs einköpfig, seit Ludwig dem Bayern mitunter und seit Sigismund regelmäßig zweiköpfig mit dem Hauswappen des Kaisers auf der Brust[10].

Der Kaiser vereinigte ursprünglich alle Regierungsrechte in seiner Person. Im Laufe der Zeit ging aber einerseits ein großer Teil der Hoheitsrechte auf die Landesherren über, andrerseits wurde in Reichsangelegenheiten ein umfassendes Mitregierungsrecht des Reichstages anerkannt. Nunmehr blieb dem Kaiser nur ein geringer Teil von speziellen Befugnissen, sogenannten Re-

---

[8] [Die Vorschrift der G. B. c II § 1, welche die Kurfürsten verpflichtet, vor der Wahl in der Bartholomäuskirche zu Frankfurt einer „Missa de S. Spiritu" beizuwohnen, auf daß der h. Geist ihren Sinn auf einen „homo iustus, bonus et utilis" lenke, statuiert keine Erfordernisse der Wählbarkeit. A. M. irrtümlich, die Voraufl. (6. A. 69) und Schulze, D. Staatsr. 1 53].

[9] [Dem wirklich geltenden Recht des Mittelalters entspricht nicht der Satz der const. licet iuris (oben § 20 Nr. 2) von 1338, wonach der electus „statim ex sola electione est verus rex et imperator Romanorum censendus et nominandus", sondern G. B. cap. II § 3: Der König wird gewählt als „rex in imperatorem promovendus". Erst seit Anfang des 16. Jahrh. (s. oben im Text) gelangte jener Satz der const. Licet juris zur Geltung.]

[10] Über das Wappen und die Farben des Reichs (schwarz-rot-gold?) vgl. Herbert Meyer in der Akad. Turn-Z. (1903) Heft 15.

servatrechten übrig. Die Reservatrechte des Kaisers bildeten einmal einen Gegensatz zu den Komitialrechten, d. h. denjenigen Befugnissen, für deren Ausübung die Mitwirkung des Reichstages erfordert wurde. Sie zerfielen in iura reservata limitata, d. h. Rechte, zu deren Ausübung der Kaiser der Zustimmung der Kurfürsten bedurfte[11], und iura reservata illimitata, bei welchen dies nicht der Fall war[12]. Von kaiserlichen Reservatrechten sprach man aber auch im Gegensatz zu den Rechten der Landesherren. In dieser Beziehung unterschied man iura reservata communia s. cumulativa, welche dem Kaiser konkurrierend mit dem Landesherrn in jedem Territorium zustanden[13], und iura reservata exclusiva, welche im Gebiete des ganzen Reiches der Kaiser ausschließlich besaß[14].

Die Regierungsrechte des Kaisers waren: 1. das Recht der Gesetzgebung in Gemeinsamkeit mit dem Reichstage, 2. die Vollziehung der Reichsschlüsse und reichsgerichtlichen Urteile unter Mitwirkung der Kreise, 3. die Vertretung des Reiches gegenüber auswärtigen Staaten, doch durfte er nach den Bestimmungen des Westfälischen Friedens ohne Zustimmung des Reichstages weder Krieg erklären noch Frieden oder Bündnisse schließen, 4. die Verleihung der Gerichtsbarkeit, 5. die Besetzung einiger Reichsämter, 6. die Verwaltung der Finanzen des Reiches. Veräußerungen und Verpfändungen von Reichsgütern, sowie Auferlegung von Steuern erforderten die Zustimmung des Reichstages.

Der oberste Beamte des Kaisers war der Reichserzkanzler[15]. Dies Amt befand sich seit dem zehnten Jahrhundert in den Händen des Erzbischofs von Mainz. Derselbe leitete jedoch nur ausnahmsweise bei Anwesenheit am Kaiserhofe und auf Reichstagen die Kanzlei persönlich. Dagegen nahm er schon seit den letzten Jahrhunderten des Mittelalters das Recht in Anspruch, an seiner Stelle einen Vizekanzler zu ernennen. Dieses Recht wurde 1559 durch Ferdinand I anerkannt, befand sich jedoch erst seit 1660 in unbestrittener Übung. Dem Reichserzkanzler stand die

---

[11] Z. B. das Recht, Zölle anzulegen und Zollgerechtigkeiten zu verleihen (W.C. Art. VIII §§ 1 u. 2), das Recht, das Münzregal zu verleihen (W. C. Art. IX § 6).

[12] Z. B. die Reichsgerichtsbarkeit auszuüben, soweit sie zur Zuständigkeit des Reichshofrates gehörte, ferner das Recht, Standeserhöhungen vorzunehmen (unbeschadet der Rechte Dritter: vgl. Wahlkapitulationen seit der W.-C. Karls VII von 1742, Art. XXII, §§ 4, 5) und Universitätsprivilegien zu erteilen. Über das Standeserhöhungsrecht vgl. Anschütz, Der Fall Friesenhausen 74 ff. (Tübingen und Leipzig 1904) und die Gegenschrift von Schoen: Das Kaiserliche Standeserhöhungsrecht und der Fall Friesenhausen (1905).

[13] Z. B. das Recht, venia aetatis zu erteilen, uneheliche Kinder zu legitimieren, Notare zu kreieren.

[14] Z. B. die N. 12 aufgeführten Rechte.

[15] G. Seeliger, Erzkanzler und Reichskanzleien. Innsbruck 1889. H. Kretzschmayr, das Deutsche Reichsvizekanzleramt, Arch. Österreich. Gesch. 84 381 ff.

Leitung der Reichshofkanzlei, in deren Verhältnisse jedoch auch die Kaiser nach ihrem Ermessen eingriffen, der Reichstagskanzlei und der Kammergerichtskanzlei zu.

Die Beendigung der kaiserlichen Regierung konnte durch Tod, Abdankung oder Absetzung erfolgen. Absetzungen[16] der Könige sind im Mittelalter tatsächlich vorgekommen. Unter dem Einfluß der Rechtsbücher entwickelte sich der Grundsatz, daß dem Fürstengericht unter Vorsitz des Pfalzgrafen bei Rhein eine Gerichtsbarkeit über Krone und Leben des Königs zustehe. Dieser Grundsatz fand durch die Goldene Bulle eine gesetzliche Bestätigung. Der Pfalzgraf mußte aber seine Jurisdiktion auf einem Reichstage und in Anwesenheit des Königs ausüben; ein Kontumazialverfahren war also ausgeschlossen[17]. Die späteren Reichspublizisten waren zweifelhaft, ob das Absetzungsrecht überhaupt noch bestände. Jedenfalls forderten sie für die Absetzung des Kaisers nach Analogie der Vorschriften über die Absetzung der Reichsstände einen Beschluß des Reichstages[18].

Römischer König hieß der bei Lebzeiten des Kaiser designierte und erwählte Nachfolger desselben. Die Entscheidung über die Wahl und die Wahl selbst stand den Kurfürsten zu[19]. Der Gewählte beschwor die Wahlkapitulation, wurde sofort gekrönt und sukzedierte beim Tode des Kaisers ohne weiteres. Im Fall der Verhinderung des Kaisers fungierte er als Reichsverweser.

War ein römischer König nicht vorhanden, so ging die Reichsregierung sowohl im Falle des Todes des Kaisers als bei Minderjährigkeit und Verhinderung desselben auf die Reichsvikarien über[20]. Reichsvikarien waren der Pfalzgraf bei Rhein und der Herzog von Sachsen. Die ihrer Natur nach unteilbaren Geschäfte (z. B. die Abhaltung des Reichstages, die Autorisation des Reichskammergerichts zur Fortsetzung seiner Tätigkeit) übten beide gemeinsam aus, für die übrigen bestanden getrennte Bezirke. Der Pfalzgraf hatte die Vikariatsrechte in partibus Rheni et Sueviae et in jure Franconico, der Herzog von Sachsen in his locis, ubi Saxonica iura servantur[21]. Die streitigen Grenzen der beiden Vikariatsbezirke wurden im Jahre 1750 durch einen Vergleich geregelt[22].

---

[16] J. Weizsäcker, Der Pfalzgraf als Richter über den König, Abh. Königl. Ges. d. Wissenschaften in Göttingen 33. O. Harnack in Forschg. z. deutsch. Gesch. 26 146 ff. Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte 492, 493; v. Frisch, Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate (1904) 110 ff.

[17] G. B. Cap. 5 § 3. Schröder a. a. O. 493.

[18] Leist, St.R. § 63. Gönner, St.R. § 106.

[19] W. C. Art. III § 11.

[20] Triepel, Interregnum 30 ff.

[21] G. B. Cap. V §§ 1 u. 2.

[22] Gerstlacher, Corp. jur. Germanici 3 406.

3. Der Reichstag[1].

§ 23.

Der Reichstag war die Versammlung der Stände des Reiches[2]. Wer auf ihm Sitz und Stimme hatte, war und hieß Reichsstand.

Ursprünglich erschienen alle Inhaber königlicher Ämter auf dem Reichstage. Nachdem sich die Landeshoheit und ein fester Begriff des Fürstenstandes ausgebildet hatte, war mit dem Besitz eines Fürstentumes ohne weiteres das Recht der Reichsstandschaft verbunden. Der Kaiser konnte jedoch die Befugnis, auf dem Reichstage zu erscheinen und zu stimmen, auch solchen Personen verleihen, welche kein reichsunmittelbares Territorium besaßen (sogenannte reichsständische Personalisten). Auch in den Händen der Fürsten erschien die Reichsstandschaft als ein persönliches, nicht als ein dingliches Recht. Es stand daher jedem Fürsten, der auf dem Reichstage erschien, nur eine Stimme zu, auch wenn er mehrere Länder besaß, und ebenso führten die mehreren Herrscher eines Landes jeder eine besondere Stimme. Die Art der Stimmverteilung hatte wenig Wert, solange ein festes Majoritätsprinzip nicht existierte. Nachdem dasselbe aber im sechzehnten Jahrhundert zur Anerkennung gekommen war[3], entstand ein

---

[1] Schroeder, Rechtsgesch. 519 ff., 839 ff.; Brunner, Grundzüge 289; P. Guba, Der deutsche Reichstag in den Jahren 911—1125, Leipzig 1884; C. Wacker, Der Reichstag unter den Hohenstaufen, Leipzig 1882; H. Ehrenberg, Der deutsche Reichstag in den Jahren 1273—1378, Leipzig 1883 (diese 3 als Heft 12, 6 und 9 der histor. Studien von v. Arndt u. a.); H. Wendt, Der deutsche Reichstag unter dem König Sigismund bis zum Ende der Reichskriege gegen die Hussiten 1410—1431, Breslau 1889 (Heft 30 Untersuch. z. deutsch. Staats- u. Rechtsgesch. von Gierke); Rauch, Traktat über den Reichstag im 16. Jahrh., eine offiziöse Darstellung aus der kurmainzischen Kanzlei (Zeumer, Quellen u. Studien 1 Heft 1, 1905). Der von Rauch edierte und kommentierte, wahrscheinlich 1577 von einem unbekannten Mitgliede der Mainzer Kanzlei verfaßte Traktat: „Ausführlicher Bericht, wie es uff Reichstägen pflegt gehalten zu werden" ist die Hauptstelle für unsere Kenntnis der Organisation und Tätigkeit des Reichstages in neuerer Zeit.

[2] In den letzten Reichsjahrhunderten wird der Reichstag oft kurzweg als „Reich" bezeichnet und solchergestalt dem Kaiser, im Sinne des ständischen Dualismus (unten § 31 S. 97), als ein selbständiges, korporatives Rechtssubjekt gegenübergestellt. „Kaiser und Reich" bedeutet dann soviel wie Oberhaupt und Stände des Reiches, während in älteren Zeiten, insbesondere im Mittelalter, die Formel Kaiser und Reich (auch Rex et Regnum) keinen disjunktiven, sondern einen zusammenfassenden und tautologischen Charakter hatte: sowohl „Kaiser" wie „Reich" und vollends „Kaiser und Reich" bezeichnete damals die zusammenfassende Einheit des Herrschers und der Stände. Näheres hierüber bei Smend Zur Geschichte der Formel „Kaiser und Reich", in den historischen Aufsätzen 439 ff. (Festgabe für Zeumer, 1910). Vgl. auch Gierke, Genoss.R. 2 564 ff.

[3] Deutlich ausgesprochen ist der Grundsatz, daß die Majorität der erschienenen Stände durch ihre Beschlüsse die anderen binden solle, im R.A. zu Trier und Köln von 1512 § 17.

Interesse der fürstlichen Häuser an einem größeren Stimmbesitz. Es wurden daher seit Anfang des sechzehnten Jahrhunderts Versuche gemacht, die Stimmen ausgestorbener Häuser weiterzuführen, und im letzten Drittel desselben fing man an, Widerspruch gegen Vermehrung der Stimmen bei Erbteilungen zu erheben. So bildete sich der Grundsatz aus, daß die Stimmen auf den Ländern hafteten[4]. Durch die Wahlkapitulation Ferdinands IV. von 1653[5] wurde dem Kaiser das Recht, reichsständische Personalisten zu ernennen, genommen und als notwendiges Erfordernis für den Erwerb der Reichsstandschaft der Besitz eines reichsunmittelbaren Landes und die Aufnahme durch das betreffende Kollegium hingestellt. Tatsächlich ist schon seit dem Jahre 1582 kein Fürst mehr ohne Besitz eines reichsunmittelbaren Territoriums und ohne Zustimmung des Fürstenrates aufgenommen worden. Dies hat Veranlassung gegeben, diejenigen Fürstenhäuser, welche eine Virilstimme auf dem Reichstage schon im Jahre 1582 besaßen, als altfürstliche, diejenigen, welche sie erst nachher erworben hatten, als neufürstliche zu bezeichnen[6].

Neben den Fürsten waren zuerst unter Wilhelm von Holland und regelmäßig seit Rudolf von Habsburg auch die Städte auf dem Reichstage vertreten. Diese hielten von Anfang an getrennte Beratungen. Allmählich sonderten sich auch die Kurfürsten von den anderen Fürsten ab. So entstanden (im fünfzehnten Jahrhundert[7]) die drei reichsständischen Kollegien:

1. das Kurfürstenkollegium. Nach der Goldenen Bulle[8] gab es drei geistliche und vier weltliche Kurfürsten: die Erzbischöfe von Mainz, Trier und Köln, den König von Böhmen, den Pfalzgraf bei Rhein, den Herzog von Sachsen und den Markgraf von Brandenburg. Im Jahre 1623 wurde die pfälzische Kur auf Bayern übertragen und diese Übertragung erhielt durch den Westfälischen Frieden ihre ausdrückliche Bestätigung[9]. Für das pfälzische Haus schuf man damals eine neue (achte) Kurstimme[10]. Im Jahre 1692 verlieh der Kaiser dem Hause Braunschweig-Lüneburg die Kurwürde, welche jedoch erst im Jahre 1708 die Anerkennung des Reichstages fand. Gleichzeitig wurde auch die böhmische Kurstimme, welche seit Wenzel nicht mehr geführt worden war,

---

[4] W. Domke, Die Virilstimmen im Reichsfürstenrat 1495—1654, Breslau 1882 (Heft 11 Untersuch. z. deutsch. Staats- u. Rechtsgesch. von Gierke).

[5] W. C. Ferd. IV Art. 45 § 1 (in den späteren Wahlkapitulationen Art. I § 4) Ebenso der Jüngste Reichsabschied von 1654, § 197 (Zeumer, Quellensammlung 446). Vgl. hierzu auch Rauch, Traktat über den Reichstag 108, 45.

[6] Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechtes 1 271 ff.

[7] Rauch, Traktat über den Reichstag 59, 111. Die Gliederung des Reichstags in die drei Kollegien ist, wie dort nachgewiesen wird, schon für den Frankfurter Reichstag von 1489 sicher bezeugt.

[8] G. B. c. IV § 4.

[9] Instr. pac. Osnabr. Art. IV § 3.

[10] Instr. pac. Osnabr. Art. IV § 5.

wieder hergestellt[11]. So gab es nunmehr 9 Kurfürsten. Diese verminderten sich jedoch wieder auf 8, als im Jahre 1777 die Wittelsbacher in Bayern ausstarben und mit dem Übergang ihrer Länder auf die pfälzische Linie beide Kurwürden wieder vereinigt wurden[12]. Den Vorsitz im Kurfürstenkollegium führte Kurmainz. Die Kurfürsten waren die ersten Stände des Reiches, sie hatten das Recht der Kaiserwahl und der Abfassung der Wahlkapitulation; es stand ihnen die Mitwirkung bei Ausübung der kaiserlichen iura reservata limitata zu. Die Kurfürsten befanden sich im Besitz der Erzämter, d. h. sie bildeten bei feierlichen Gelegenheiten den obersten Hofstaat des Kaisers. Der König von Böhmen war Erzschenk, der Pfalzgraf bei Rhein Erztruchseß, der Herzog von Sachsen Erzmarschall und der Markgraf von Brandenburg Erzkämmerer des Reiches[13]. Für die Pfalz wurde nach Wiederherstellung der pfälzischen Kur das Reichserzschatzmeisteramt geschaffen, welches nach Errichtung der braunschweig-lüneburgischen Kurstimme auch für dieses Haus in Aussicht genommen war, aber wegen des Widerspruches von Kurpfalz erst nach Vereinigung der bayrischen und pfälzischen Kurwürde definitiv auf dasselbe überging. [Bis dahin führte Braunschweig-Lüneburg — seit 1708 — den Titel eines Reichserzbannerherrn]. Die Kurfürsten übten jedoch in späterer Zeit die Erzämter selbst bei der Krönung nicht mehr persönlich, sondern durch adlige Vasallen aus, denen sie dieselben lehnsweise als sogenannte Erbämter übertrugen. Die drei geistlichen Kurfürsten hatten die drei Erzkanzlerwürden inne: Mainz für Germanien, Trier für Burgund, Köln für Italien.

2. Der Fürstenrat. Er zerfiel in eine geistliche und eine weltliche Bank. In demselben wurden, nachdem das Stimmverhältnis sich genauer fixiert hatte[14], 100 Stimmen geführt: 94 Virilstimmen, (darunter 35 geistliche und 59 weltliche) und 6 Kuriatstimmen, d. h. Gesamtstimmen, zu welchen die im Fürstenrat vorhandenen Grafen und kleineren Prälaten vereinigt waren. Die Kuriatstimmen wurden auch „Bänke" genannt. Es bestanden sechs solcher Bänke; vier Grafenbänke: die schwäbische, wetterauische, fränkische und westfälische, und zwei Prälatenbänke: die rheinische und schwäbische[15]. Von diesen Stimmen waren 55

---

[11] Reichsgutachten vom 30. Juni 1708 (Neue Sammlg. 4 226 ff.; Zeumer, Quellensammlung 470 ff. Kaiserliches Ratifikationsdekret vom 6. September d. J. (Neue Sammlg. 4 227 ff.); Zeumer, eod. 472 ff.

[12] Diese Vereinigung im Fall des Aussterbens einer der beiden Linien war bereits durch Instr. pac. Osnabr. Art. IV § 9 festgesetzt worden.

[13] G. B. Cap. IV § 5.

[14] D. h. seit dem Westf. Frieden, insbesondere seit 1632. Vgl. Schroeder, R.Gesch. 840 und Anm. 5. Im Text ist die Stimmenzahl und -verteilung des Reichsfürstenrates so angegeben, wie sie seit 1653 bis zum Ausbruch der französischen Revolutionskriege und der durch sie herbeigeführten Umwälzungen am Ende des 18. Jahrhunderts bestand.

[15] Ein Verzeichnis der Stimmen bei H. Schultze, Einleitung § 79 Anm.

dauernd katholisch, zwei (Osnabrück[16] und die westfälische Grafenbank) abweehselnd katholisch und protestantisch. Der Vorsitz wechselte von Gegenstand zu Gegenstand zwischen Österreich und Salzburg.

3. Das Kollegium der Reichsstädte. In demselben waren 51 Städte vertreten, welche sich in die rheinische und schwäbische Bank, erstere mit 14, letztere mit 37 Städten teilten. Zur rheinischen Bank gehörten auch die außerhalb des Rheinlandes liegenden Städte Lübeck, Bremen, Hamburg, Dortmund, Mühlhausen in Thüringen, Nordhausen, Goslar, zu der schwäbischen auch die fränkischen und bayerischen Reichsstädte. Das entscheidende Votum der Reichsstädte entwickelte sich jedoch nur sehr allmählich und wurde erst durch den Westfälischen Frieden endgültig anerkannt[17]. Den Vorsitz führte die Stadt, in welcher der Reichstag gehalten wurde, also seit 1663 Regensburg.

Die Berufung des Reichstages erfolgte im Mittelalter lediglich nach Ermessen des Kaisers. Durch den Ewigen Landfrieden[18] waren jährliche Versammlungen der Reichsstände angeordnet, eine Bestimmung, welche später wieder beseitigt wurde[19]. Die Wahlkapitulation[20] setzte fest, daß mindestens alle zehn Jahr ein Reichstag gehalten werden sollte. Seit 1663 war aber der Reichstag in Regensburg tatsächlich permanent geworden, die Reichsstände erschienen auf demselben nicht mehr in Person, sondern schickten an ihrer Stelle Gesandte. Der Kaiser war durch einen Prinzipalkommissar und einen Konkommissar vertreten; ersterer, dem Fürstenstande entnommen, mit Repräsentativcharakter, letzterer für die eigentliche Geschäftsleitung. Das Direktorium führte Kurmainz durch den Reichsdirektorialgesandten. Die Grundlage der Verhandlungen bildeten teils kaiserliche Vorlagen, teils Anträge der Reichsstände. Über diese fanden nach erfolgter Instruktionseinholung zunächst getrennte Beratschlagungen in den drei reichsständischen Kollegien statt. Sodann unterhandelten Kurfürstenrat und Fürstenrat miteinander in der Form einer Relation und Korrelation. Kam zwischen beiden eine Vereinbarung zustande, so lag ein conclusum commune duorum vor. Stimmten auch die Reichsstädte zu, so war ein Reichsgutachten (consultum s. suffragium imperii) vorhanden. Dieses mußte durch kaiserliches Ratifikationsdekret genehmigt werden. Ein übereinstimmender Beschluß des Kaisers und des Reichstages hieß ein Reichsschluß

---

[16] Instrumentum pacis Osnabrugense, Art. XIII § 1.

[17] Instr. pac. Osnabr. Art. VIII § 4, sowie die Resolution der beiden höheren Kollegien (Kurfürsten und Fürstenrat) wegen des Votum decisivum der Reichsstädte, vom 17. Sept. 1653, bei Zeumer, Quellensammlung 416. Vgl. Brülcke, Die Entwicklung der Reichsstandschaft der Städte, Hamburg 1881; Ulmann, Kaiser Maximilian I. 1 304 ff.

[18] Ew. Ldfr. § 6.

[19] Landfrieden zu Worms von 1521 Tit. X § 1.

[20] W. C. Art. XIII § 1.

(conclusum imperii). Als der Reichstag sich noch periodisch versammelte, wurden die sämtlichen Schlüsse in einem Reichsabschied (recessus imperii) zusammengefaßt und dieser in einer Sitzung des Reichstages feierlich verlesen. Die Verlesung stellte die Publikation des Reichabschiedes dar, welcher dadurch für alle Untertanen des Reiches verbindliche Kraft erhielt[21]. Mit der Permanenz des Reichstages kamen die Reichsabschiede in Wegfall, es fehlte daher an einer ordentlichen Publikation der Reichsgesetze, und so entstand die Frage, ob für die Landesuntertanen noch eine besondere Verkündigung durch den Landesherrn erforderlich sei[22].

Innerhalb der einzelnen Kollegien entschied Stimmenmehrheit. Majoritätsbeschlüsse waren jedoch ausgeschlossen und eine freundliche Verständigung (amicabilis compositio) erforderlich: 1. bei Religionsangelegenheiten, 2. da, wo iura singulorum in Frage standen, 3. wenn eine der beiden Religionsparteien des Reichstages, das corpus Catholicorum oder Evangelicorum, erklärte, eine Frage als Korporationsangelegenheit behandeln zu wollen, was auch geschehen konnte, wenn dieselbe mit der Religion nicht zusammenhing (sogenannte itio in partes)[23]. Im corpus Catholicorum führte Kurmainz, im corpus Evangelicorum Kursachsen den Vorsitz, auch nachdem das Haus katholisch geworden war.

Im sechzehnten Jahrhundert bestand zweimal zeitweilig ein sogenanntes Reichsregiment[24], in welchem der Kaiser, die Kurfürsten und einzelne andere Stände teils persönlich, teils durch Gesandte vertreten waren und welches die Verwaltung des Reiches führend, namentlich Recht und Frieden handhaben sollte. Seit Mitte des sechzehnten Jahrhunderts trat an dessen Stelle die ordentliche Reichsdeputation, welche in der Zeit, wo kein Reichstag gehalten wurde, zusammen mit den Kreisen für die Aufrechterhaltung des Landfriedens zu sorgen hatte. Im Dreißigjährigen Kriege kam sie, ebenso wie die Reichstage, außer Gebrauch und wurde auch nach dem Westfälischen Frieden nicht

---

[21] Pfeffinger, Corpus iuris publici Lib. IV Tit. I § 102.

[22] Häberlin § 222 bejaht die Notwendigkeit der landesherrlichen Publikation, zweifelnd dagegen Jellinek, Staatsl. 749 Anm. 2. Die obersten Reichsgerichte wandten Reichsgesetze, insbesondere solche mit dem Charakter von Privilegien (z. B. privilegia de non appellando) erst an, nachdem sie ihnen durch kaiserliches Modifikationsdekret mitgeteilt („intimiert") worden waren: Perels, Die allgemeinen Appellationsprivilegien für Brandenburg-Preußen (Zeumer, Quellen u. Studien III Heft I, 1908), 13, 14.

[23] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 52; Pütter, Inst. § 176 und 177. Vgl. Haenel, Vertragsmäßige Elemente 183 ff.; Laband, Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht, Ann.D.R. (1874) 1489 ff.

[24] Regimentsordnung anno 1500 auf dem Reichstage zu Augsburg aufgerichtet (Neue Sammlung 2 56 ff.). Römischer Königl. Majestät Regiment, auf dem Reichstage zu Worms a. 1521 aufgerichtet (ebendas. 72 ff.); Zeumer, Quellensammlung 297, 318 ff.; frühere Reformversuche das. 210 ff. Vgl. V. v. Kraus, Das Nürnberger Reichsregiment, Innsbruck 1883; Lamprecht, Deutsche Geschichte 5 2 24 ff.; Ulmann, Maximilian I. a. a. O.

wieder hergestellt, da sie mit der Permanenz des Reichstages ihre Bedeutung verloren hatte. Seit dieser Zeit gab es nur außerordentliche Reichsdeputationen, welche vom Reichstage zur Erledigung spezieller Geschäfte eingesetzt wurden.

4. Die Rechtspflege des Reiches.

§ 24.

Als oberster Richter im Reiche und Quelle aller Gerichtsbarkeit erschien der König. Die Ausübung derselben übertrug er Richtern in den einzelnen Teilen des Reiches, ursprünglich den Grafen, später den Landesherren. Er behielt jedoch konkurrierende Jurisdiktion mit diesen, so daß er überall an ihrer Stelle zu Gericht sitzen konnte. Wohin er im Reiche kam, wurde ihm das Gericht ledig[1]. Über Leib und Lehen der Fürsten durfte nur der König richten[2]. Durch den Mainzer Landfrieden von 1235[3] wurde ein ständiger Hofrichter (iudex oder iustitiarius curiae) eingesetzt, welcher dem königlichen Hofe folgen und an Stelle des Königs zu Gericht sitzen sollte. Doch blieb für die erwähnten Angelegenheiten der Fürsten die persönliche Gerichtsbarkeit des Königs vorbehalten, so daß darüber nur unter seinem eigenen Vorsitze oder unter dem eines Stellvertreters, der für den speziellen Fall ernannt war, geurteilt werden konnte[4]. Da seit Ende des dreizehnten Jahrhunderts die Könige sich gewöhnlich in ihren Erblanden aufhielten und die übrigen Gebiete des Reiches nur selten besuchten, so konnte das an die persönliche Residenz des Königs gebundene Hofgericht eine erhebliche Tätigkeit nicht entwickeln. Seit dem Jahre 1450 verschwindet es vollständig. Dagegen erscheint seit 1415 das königliche Kammergericht, welches tatsächlich an die Stelle des Hofgerichtes tritt, entstanden aus der persönlichen Jurisdiktion, welche der König mit Hofmeister und Räten ausübte[5].

Nachdem die Landeshoheit zur Ausbildung gelangt war, nahmen die Gerichte in den Territorien den Charakter landesherrlicher Gerichte an. Nur in einzelnen Teilen des Reiches erhielten sich Reichsgerichte. Die konkurrierende Gerichtsbarkeit des königlichen Gerichtes mit den Landesgerichten blieb bestehen. Von den

---

[1] S. Sp. III, 60, 2. Schw. Sp. 133 (L.).

[2] S. Sp. III, 55, 1. Schw. Sp. 138.

[3] Mainz. Landfr. § 15 (Mon. Germ. ed. Pertz 313, 551). [In der Zeumerschen Rekonstruktion des deutschen Urtextes des Mainzer Landfriedens (Zeumer, Quellensammlung 68 ff.) erscheint die betreffende Bestimmung als c. 31 (lateinische Fassung) a. a. O. 76: c. 28).]

[4] Loening im Verw.Arch. 2 217 ff.

[5] Franklin, Das Reichshofgericht im Mittelalter, 2 Bde., Weimar 1867 u. 1869; Franklin, Sententiae curiae regis, Hannover 1870; Franklin, Das königl. Kammergericht, Berlin 1871; Vogel, Beiträge zur Geschichte des deutschen Reichshofgerichtes, ZRG(G.) 2 151 ff.; G. Seeliger, Das deutsche Hofmeisteramt im späteren Mittelalter (Innsbruck 1885) 113 ff.

Landesgerichten ging der Rechtszug an das königliche Gericht[6]. Seit dem vierzehnten Jahrhundert wurden einzelnen Landesherren, zuerst den Kurfürsten[7], sogenannte privilegia de non evocando und de non appellando erteilt, durch welche für ihre Länder sowohl die konkurrierende, als die Berufungsgerichtsbarkeit des königlichen Gerichtes beseitigt wurde.

§ 25.

Eine bedeutende Reorganisation erfuhr die Rechtspflege des Reiches durch die am 7. August 1495 erfolgte Errichtung des kaiserlichen und Reichskammergerichtes[1]. Dasselbe wurde am 31. Oktober 1495 zu Frankfurt eröffnet[2] und wechselte anfangs häufiger seinen Sitz, bis es im Jahre 1526 nach Speier kam[3]. Diese Stadt wurde ihm bald darauf als ständiger Sitz angewiesen[4]. Im Jahre 1689 erfolgte wegen der Zerstörung Speiers durch die Franzosen seine Verlegung nach Wetzlar[5], wo es bis zum Ende des Reiches geblieben ist.

Das Reichskammergericht knüpfte zwar an das königliche Kammergericht an[6], unterschied sich aber von demselben dadurch, daß es kein persönliches Gericht des Königs, sondern ein Reichsgericht[a] war, auf dessen Besetzung auch den Reichsständen ein

---

[6] S. Sp. II, 12, 4, Heinrici VI mandat. de app. Mon. Germ. ed. Pertz 568.

[7] G. B. Cap. XI §§ 1—5.

[1] Ordnung des kaiserlichen Kammergerichtes zu Worms, aufgerichtet a. 1495 (Neue Sammlung 2 6 ff.; Zeumer, Quellensammlung 284). Vgl. Thudichum, Das vormalige Reichskammergericht und seine Schicksale, Zeitschrift für deutsches Recht 20 (1861) 148 ff. W. Endemann, Von dem alten Reichskammergericht, Buschs Z. (ZZP.) 18 165 ff. Eine umfassende Monographie über das Reichskammergericht hat R. Smend in Angriff genommen, erschienen ist davon (1911) der erste Teil (als Bd. IV H. 3 der Zeumerschen Quellen und Studien): Geschichte und Verfassung (im folgenden zitiert als „Smend"). Vgl. auch Smend, Brandenburg-Preußen und das Reichskammergericht, Forsch. z. brandenb. u. preuß. Gesch. 20 465 ff.

[2] Smend, 68 ff.

[3] R. A. zu Speier von 1526 § 23. Smend 135.

[4] R. A. zu Augsburg von 1530 § 83.

[5] Kaiserl. Kommissionsdekret vom 20. Oktober 1689 (Neue Sammlung 4 157; Zeumer, Quellenslg. 468; Smend 215 ff.

[6] Diese Anknüpfung — im Sinne rechtlicher Kontinuität des Zusammenhangs — besonders betont von v. Below, Ursachen der Rezeption des Röm. Rechts (1905), 115 ff. und von Smend 47 ff., 51, Anm. 67.

[a] „Reich" darf aber hier nicht im Sinne des oben § 23 N. 2 bezeichneten neueren Sprachgebrauchs als Gegensatz zum „Kaiser" aufgefaßt werden, so als ob vom Reichskammergericht eine im Subjekt von der kaiserlichen verschiedene Gerichtsbarkeit ausgeübt worden wäre. Wie der Reichshofrat (unten § 26), so handhabte auch das Reichskammergericht die dem Reiche (als Staatswesen, als zusammenfassende Einheit von Kaiser und Reichsständen) zustehende, im Kaiser ihre oberste persönliche Verkörperung findende Justiz aus. Das kommt auch in dem amtlichen Titel des Gerichtshofes zum Ausdruck, welcher bis 1806 überwiegend lautet: Kaiserliches und Reichs-Kammergericht. Insofern standen sich Reichskammergericht und

Einfluß zustand und welches in seiner Tätigkeit von dem kaiserlichen Hofe ebenso unabhängig war — oder doch sein sollte —, wie vom Reichstag.

Das Kammergericht sollte ursprünglich aus einem Kammerrichter[b], der ein weltlicher oder geistlicher Fürst, ein Graf oder Freiherr sein mußte, und sechzehn Urteilern bestehen, von denen die Hälfte dem Stande der Rechtsgelehrten, die andere Hälfte der Ritterschaft entnommen war[7]. Die Zahl der Beisitzer wurde durch verschiedene Reichsschlüsse vermehrt und im Jahre 1530 auf 24 festgesetzt. Unter diesen sollten 2 verständige Grafen oder Herren sein, von denen einer den Kammerrichter in Verhinderungsfällen zu vertreten hatte. Gleichzeitig ordnete man die Einteilung des Kammergerichtes in drei Räte (Senate) an[8]. Aber die Zahl der Beisitzer wurde tatsächlich fast niemals innegehalten, weil es an den nötigen Mitteln zur Besoldung fehlte. Im Jahre 1548 übernahmen zwar die Stände die Verpflichtung, das Kammergericht durch bestimmte Beiträge (Kammerzieler) zu unterhalten[9], die Bezahlung derselben war jedoch eine so unregelmäßige, daß auch durch diese neue Einrichtung nicht viel gebessert wurde. Die Bestimmung des Westfälischen Friedens[10], daß das Kammergericht außer dem Kammerrichter 4 Präsidenten und 50 Beisitzer umfassen sollte, erwies sich ebenfalls als unausführbar. Die Zahl der Beisitzer mußte im Jahre 1719 auf 25, die der Präsidenten auf 2 herabgesetzt werden[11], und selbst diese wurde erst seit 1782 innegehalten[12].

Die Ernennung des Kammerrichters und der Beisitzer sollte ursprünglich durch den Kaiser mit Genehmigung des Reichstages erfolgen[13]. Auf dem Reichstage zu Konstanz im Jahre 1507[14] wurde ein Präsentationsrecht der Reichsstände für die Stellen am Reichskammergericht eingeführt. Die Auswahl aus den 2 bis 3 präsentierten Personen erfolgte zuerst durch die zur Visitation des Gerichtes bestimmte Reichsdeputation, später wurde sie dem Kaiser

---

Reichshofrat in der Tat „verfassungsrechtlich durchaus gleich", wie Smend 51 N. 2 sagt. Vgl. auch Smend in der oben § 23 N. 2 zit. Abhandlung über „Kaiser und Reich", 441 ff.

[b] — ein „Richter" im Sinne des Mittelalters, der, als Repräsentant des Gerichtsherrn den Vorsitz führte und die Geschäfte des Gerichts leitete, auch wohl das Urteil sprach, aber es nicht fand, auch nicht finden half, also an der eigentlichen Tätigkeit des Gerichts materiell nicht beteiligt war. Smend 244, 251 ff.

[7] K. G. O. von 1495 § 1.

[8] R. A. zu Augsburg von 1530 § 76. Smend 139, 267.

[9] R. A. zu Augsburg von 1548 § 30. K. G. O. von 1555 T. I. Tit. 52.

[10] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 53.

[11] Reichsgutachten vom 15. Dezember 1719 (Neue Sammlung 4 344 ff.; Zeumer, Quellslg. 499) und kaiserliches Ratifikationsdekret vom 3. November 1720 (ebenda 347 ff.)

[12] Thudichum a. a. O. 206.

[13] K. G. O. von 1495 §§ 1 u. 2.

[14] R. A. zu Konstanz von 1507 §§ 16 und 17.

in Verbindung mit dem Gericht[15], und schließlich dem Gerichte allein[16] übertragen. Doch blieb dem Kaiser die Ernennung des Kammerrichters, der beiden Grafen und Herren und die von vier Beisitzern vorbehalten[17]. Seit dem Augsburger Religionsfrieden mußte ein Teil der Stellen mit Evangelischen besetzt werden[18]. Durch den Westfälischen Frieden[19] wurde bestimmt, daß der Kammerrichter und die vier Präsidenten, unter denen zwei Protestanten sein sollten, vom Kaiser ernannt würden. Von den 50 Beisitzern waren 26 von den katholischen Reichsständen, darunter zwei vom Kaiser, 24 von den protestantischen zu präsentieren. Bei Streitigkeiten zwischen Katholiken und Protestanten sollte, wenn eine der beiden Parteien reichsunmittelbar war, eine gleiche Anzahl katholischer und protestantischer Beisitzer zugezogen werden[20]. Auch war im Falle der Einstimmigkeit beider Religionsteile eine itio in partes gestattet, welche die Folge hatte, daß die Sache zur Entscheidung an den Reichstag gelangte[21]. Nach stattgehabter Verminderung der Zahl der Beisitzer auf 25 und der Präsidenten auf 2 wurden der Kammerrichter und die beiden Präsidenten, darunter ein Protestant, vom Kaiser ernannt. Der Kaiser präsentierte außerdem einen, die katholischen Reichsstände 12 und die protestantischen ebenfalls 12 Beisitzer[22].

Die Kompetenz des Kammergerichts war folgende: In Streitsachen gegen Reichsunmittelbare fungierte es, wenn dieselben keine Austräge besaßen, als erste, sonst als zweite Instanz[23]. Dagegen durften Klagen gegen Mittelbare in erster Instanz nicht beim Reichskammergericht angebracht werden[24]. Durch diese Bestimmung wurde im wesentlichen derjenige Zustand gesetzlich sanktioniert, welcher in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters durch die Erteilung der privilegia de non evocando tatsächlich hergestellt war, d. h. die konkurrierende Gerichtsbarkeit der Reichsgerichte mit den Landesgerichten beseitigt. Für die Mittelbaren hatte das Reichskammergericht lediglich den Charakter einer höchsten Appellationsinstanz[25]. An dasselbe konnte von allen Urteilen der Landesgerichte in Zivilsachen appelliert werden, wenn der Wert der Streitsache eine bestimmte Summe,

---

[15] K. G. O. von 1521 Tit. VI § 1.
[16] R. A. zu Augsburg von 1530 § 76. K. G. O. von 1555 T. I Tit. 4 § 4.
[17] K. G. O. von 1521 Tit. IV § 1, von 1555 T. I Tit. 1 § 3.
[18] R. A. zu Augsburg von 1555 § 106. K. G. O. von 1555 T. I Tit. 3 § 3.
[19] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 53.
[20] Instr. pac. Osnabr. a. a. O. § 54.
[21] Instr. pac. Osnabr. a. a. O. § 56.
[22] Häberlin, St.R. §§ 266—269; Leist, St.R. §§ 126—127.
[23] K. G. O. von 1495 §§ 28 u. 30, von 1555 T. II Tit. 2—5 und 27. Näheres, insbesondere über Klagen der Untertanen gegen ihre Landesherren wegen Mißbrauchs der Landeshoheit: Loening, Verw.Arch. 2 220 ff. Vgl. auch Smend, Brandenburg-Preußen und das Reichskammergericht, in den brandenb.-preuß. Forschungen 20 465 ff.
[24] K. G. O. von 1495 § 29, von 1521 Tit. 22, von 1555 T. II Tit. 1 § 1.
[25] K. G. O. von 1555 T. II Tit. 28 §§ 1 u. 2.

ursprünglich 50 Gulden[26], schließlich 400 Taler, betrug[27]. Dagegen war in Strafsachen keine Appellation, sondern nur Nichtigkeitsbeschwerde zulässig[28]. Die privilegia de non appellando sollten nach der ursprünglichen Absicht gegenüber der Appellationsgerichtsbarkeit des Kammergerichtes nicht in Betracht kommen[c]. Doch wußten zunächst die Kurfürsten die ihrigen wieder geltend zu machen, und im Laufe der Zeit erhielten fast alle größeren Landesherren solche. So war die Appellationsgerichtsbarkeit des Kammergerichtes schließlich vollständig durchbrochen. Es behielt aber das Kammergericht auch gegenüber denjenigen Ländern, welche Appellationsprivilegien besaßen, das Recht, Beschwerden wegen verweigerter oder verzögerter Justiz anzunehmen[29]. [Die privilegia de non appellando bezogen sich ferner nicht auf die Zuständigkeit des Kammergerichtes in Sachen gegen Reichsunmittelbare, insbesondere gegen die Landesherren[d] (so daß also der Klage gegen einen Landesherrn etwa wegen Mißbrauchs der Landeshoheitsrechte keine Unzuständigkeitseinrede mit Berufung auf das privil. de non app. entgegengehalten werden konnte) und endlich — nach einer freilich nicht unbestrittenen — Ansicht nicht auf Nichtigkeitsbeschwerden (Nullitätsklagen)[e]]. — In einzelnen Fällen, namentlich in Landfriedensbruchsachen, konnte man entweder am ordentlichen Gerichtsstande des Beklagten oder auch direkt beim Kammergericht die Klage erheben[30].

Das hauptsächliche Rechtsmittel gegen die Entscheidungen des Reichskammergerichtes war die Revision, durch welche die Sache an die zur Visitation des Reichskammergerichtes bestimmte ordentliche Reichsdeputation gebracht wurde. Dadurch, daß der J.R.A. diesem Rechtsmittel den Suspensiveffekt nahm[31], verlor dasselbe im wesentlichen seine Bedeutung. Es hörte ganz auf, als die Visitationen des Kammergerichtes nicht mehr stattfanden. Statt dessen bestand in späterer Zeit ein Rekurs an den Reichstag, dessen gesetzliche Grundlage man unrichtigerweise in einer Bestimmung des Westfälischen Friedens zu finden glaubte[32], über den es aber an ausreichenden reichsrechtlichen Bestimmungen fehlte[33].

---

[26] K. G. O. von 1521 Tit. 24.
[27] R. A. zu Regensburg von 1654 (J. R. A.) § 112.
[28] R. A. zu Augsburg von 1530 § 95. K. G. O. von 1555 T. II Tit. 28 § 5.
[c] So die früher herrschende Meinung, welche sich aber nach neueren Untersuchungen — Smend in den brandenb.-preuß. Forsch. 20 472 ff. und namentlich Perels, Die allgemeinen Appellationsprivilegien für Brandenburg-Preußen (Zeumers Quellen und Studien III Heft 1 1908), 23 ff. — nicht mehr halten läßt.
[29] K. G. O. von 1555 T. II Tit. 1 §§ 2 u. 26.
[d] Loening im Verw.Arch. 2 220, Gerichte u. Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen (1914) 4; Perels a. a. O. 8, 9; Smend a. a. O. 20 466, 467.
[e] Perels a. a. O. 9, 10.
[30] K. G. O. von 1555 Tit. 9 u. 10.
[31] J. R. A. § 124.
[32] Instr. pac. Osnabr. Art. V. § 56.
[33] W. C. Art. XVII § 3.

§ 26.

Durch die Errichtung des Reichskammergerichts war die persönliche Jurisdiktion des Kaisers nicht vollständig aufgehoben, vielmehr in bezug auf einzelne Angelegenheiten, namentlich die Aberkennung von Fürstentümern und Grafschaften, ausdrücklich behalten worden[1]. Am 13. Dezember 1497 errichtete Maximilian I. ein Hofratskollegium[2], das im Jahre 1498 in Wirksamkeit trat und die Aufgabe hatte, ihn in Ausübung seiner Regierungsgeschäfte zu unterstützen. Dasselbe fungierte als allgemeine Regierungsbehörde für Reich und Erblande; es hatte sowohl Verwaltungsgeschäfte zu erledigen als Gerichtsbarkeit zu üben. Insbesondere sollte es den König bei Ausübung seiner persönlichen Gerichtsbarkeit unterstützen und so ein Gegengewicht gegen das Reichskammergericht bilden. Zu einer festen Gestaltung des Hofrates ist es aber während der Regierung Maximilians nicht gekommen. Im Jahre 1527 wurde der Hofrat von Ferdinand I. wieder hergestellt. Die Behörde war zunächst für die Erblande bestimmt, Reichsangelegenheiten wurden in derselben nur so weit bearbeitet, als Ferdinand in Vertretung seines Bruders Karl V. tätig war. Wenn der Kaiser selbst in die Reichsregierung eingriff, beriet er die zu erledigenden Geschäfte mit Hofräten, welche er zu diesem Zwecke heranzog, ohne daß dieselben ein förmliches Kollegium bildeten. Die Bearbeitung der deutschen Angelegenheiten durch spanische Räte gab zu Beschwerden der protestantischen Stände Veranlassung, deren Abstellung im Passauer Vertrage zugesagt wurde[3]. Unter Ferdinand I. fand im Jahre 1559 eine Reorganisation des Hofrates statt, der nunmehr eine ständige Behörde wurde. Zunächst fungierte er noch für Reich und Erblande. Im siebzehnten Jahrhundert nahm er den Charakter einer reinen Reichsbehörde an und wurde nunmehr als Reichshofrat bezeichnet. Diese Entwicklung ist mit dem Westfälischen Frieden vollendet[4]. Durch letzteren wurde der Reichshofrat ausdrücklich

---

[1] Reg.-Ordnung von 1521 § 7. K. G. O. von 1555 T. II Tit. 7 Instr. pac. Osnabr. Art. V § 55.

[2] Über die Entwicklung des Hofrates vgl. H. Ulmann, Maximilian I., a. a. O. 1 823 ff.; S. Adler, Die Organisation der Zentralverwaltung unter Kaiser Maximilian I., Leipzig 1886; E. Rosenthal, Die Behördenorganisation Kaiser Ferdinands I., Wien 1887; Fellmer, Zur Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, Mitt. d. Instituts Österreichische Gesch.-Forsch. 8 258 ff.; Winter, Der Ordo consilii von 1550, im Arch. österr. Gesch. 79 101 ff.

[3] Pass. Vertr. § 14.

[4] Die frühere Annahme ging dahin, daß der Hofrat bereits bei der im Jahre 1559 erfolgten Reorganisation eine reine Reichsbehörde geworden sei. Dieser folgen auch noch Rosenthal a. a. O. 28 und Schröder, D. R. Gesch. 836. Vgl. dagegen Fellmer a. a. O. 287, Seeliger, Erzkanzler und Reichskanzleien 180; Seidler Studien zur Geschichte und Dogmatik des österreichischen Staatsrechts, 118 ff. (Wien 1894); Luschin v. Ebengreuth, Österreichische Reichsgeschichte 430 (Bamberg 1896). Der Ansicht, daß der Reichshofrat erst durch den Westf. Frieden zu einer reinen Reichsbehörde geworden sei, neigt auch Brunner, Grundzüge 275 zu.

als oberstes, dem Reichskammergericht gleichstehendes Reichsgericht anerkannt[5].

Vom Reichskammergericht unterschied sich der Reichshofrat namentlich dadurch, daß er, während jenes ein Reichsgericht war, an welchem Kaiser und Stände sich gleichmäßig beteiligten, mehr den Charakter eines persönlichen Gerichtes des Kaisers bewahrte. Der Kaiser galt als des Reichshofrates oberstes Haupt und Richter[6]. Deshalb erfolgte mit dem Tode jedes Kaisers die formelle Auflösung des Reichshofrates und während der Dauer des Reichsvikariats mußte für jeden Sprengel ein besonderes Reichsvikariatshofgericht eingerichtet werden. Der Präsident des Reichshofrates sollte ein Reichsfürst, Graf oder Freiherr sein. Die Zahl der Räte betrug einschließlich des Präsidenten, aber ausschließlich des Reichsvizekanzlers, welcher ebenfalls Sitz und Stimme im Reichshofrate hatte, 18. Sie wurden sämtlich vom Kaiser ernannt. teils dem Adel, teils dem Gelehrtenstande entnommen, und 6 von ihnen mußten Protestanten sein[7]. Der Grundsatz, daß bei Streitigkeiten zwischen Reichsunmittelbaren, welche verschiedenen Konfessionen angehörten, eine gleiche Anzahl von katholischen und protestantischen Beisitzern zugezogen werden sollte, und das Institut der itio in partes bestand für den Reichshofrat ebenso wie für das Reichskammergericht[8].

Der Reichshofrat war gleichzeitig Regierungskollegium und Gerichtshof. Als letzterer hatte er mit dem Reichskammergericht konkurrierende Jurisdiktion, so daß zwischen beiden Prävention entschied[9]. Doch gab es einzelne Angelegenheiten, welche herkömmlicherweise stets beim Reichshofrat behandelt wurden; dahin gehörten namentlich italienische Sachen, Streitigkeiten über Reichslehen und Strafsachen der Reichsunmittelbaren.

Ein beim Reichshofrat ausgebildetes eigentümliches Institut, welches sich aus der Anknüpfung der Behörde an die persönliche Jurisdiktion des Kaisers erklärt, ist das sogenannte votum ad imperatorem. Wenn bei Erörterung einer Streitsache zwei Meinungen sich in völliger oder annähernder Stimmengleichheit gegenüberstanden und beide mit „stattlichen grundfesten Ursachen" bestärkt waren, so hatte der Präsident die Sache dem Kaiser zu persönlicher Entscheidung vorzutragen[10].

Das hauptsächlichste Rechtsmittel gegen die Erkenntnisse des Reichshofrates war die Supplikation, durch welche eine erneute Prüfung der Sache seitens desselben Gerichtes veranlaßt wurde[11].

---

[5] Instr. pac. Osnabr. Art. V §§ 54—56.

[6] Reichshofratsordnung von 1654 (Schmauß, Corp. jur. publ. 898 ff.; Zeumer, Quellslg. 443 ff.) Tit. 1 § 1.

[7] R. H. O. (a. a. O.) §§ 1 u. 2.

[8] Instr. pac. Osnabr. Art. V §§ 54 u. 56.

[9] R. H. O. Tit. II §§ 1 u. 8.

[10] R. H. O. Tit. V §§ 18—22. W. C. Art. XVI § 15.

[11] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 55. R. H. O. Tit. V § 7.

Dem Erzbischof von Mainz als Reichserzkanzler stand das Recht der Visitation des Reichshofrates zu[12], welches jedoch tatsächlich nicht ausgeübt wurde.

§ 27.

Auch der Reichstag besaß in den letzten Zeiten des Reiches eine Gerichtsbarkeit. Dieselbe erstreckte sich auf folgende Gegenstände:

1. die Entsetzung der Reichsstände von Standschaft und Landeshoheit. Diese Angelegenheiten waren nach den älteren gesetzlichen Bestimmungen[1] der persönlichen Entscheidung des Kaisers vorbehalten, welche unter Zuziehung von Fürsten zu erfolgen hatte. Seit Karl VI. wurden dieselben als Sache des Reichstages angesehen; es bildete sich der Grundsatz aus, daß die Absetzung eines Reichsstandes oder Landesherrn nur durch einen Reichsschluß erfolgen könne[2];

2. die Entscheidung derjenigen Streitsachen, hinsichtlich welcher in einem der obersten Reichsgerichte itio in partes stattgefunden hatte[3];

3. die Erledigung der Rekurse vom Reichskammergericht[4].

§ 28.

Reichsuntergerichte waren:

1. Die Austräge. Sie sind aus vertragsmäßigen Vereinbarungen der Reichsstände und Reichsunmittelbaren hervorgegangen. Da die königliche Gerichtsbarkeit in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters fast bedeutungslos geworden war, so suchten diese für eine Entscheidung ihrer Streitigkeiten durch Einsetzung von Schiedsgerichten Sorge zu tragen. Solche Schiedsgerichte bezeichnete man als Austräge. Sie wurden später von der Reichsgesetzgebung bestätigt und für einzelne Fälle gesetzlich angeordnet[1]. Seit dieser Zeit unterschied man gewillkürte, gesetzliche und privilegierte Austräge, je nachdem die Grundlage derselben ein Vertrag, ein Gesetz oder ein kaiserliches Privileg war. Gesetzliche Austräge hatten die Reichsstände für alle Klagen, die reichsunmittelbaren, aber nicht reichsständischen Personen nur dann, wenn der Kläger gleichen oder höheren Standes war. Die

---

[12] Instr. pac. Osnabr. Art. 5 § 56. W. C. Art. XXXIV §§ 6—8.

[1] Vgl. § 26 N. 1.

[2] W. C. Art. I §§ 3 u. 4.

[3] Instr. pac. Osnabr. Art. 5 § 56.

[4] Vgl. § 25 a. E.

[1] Landfr. Albrechts von 1438 §§ 3 ff. K. G. O. von 1495 §§ 28—30, von 1521 Tit. 33, von 1555 Tit. 2—5. Instr. pac. Osnabr. Art. V § 56. R. H. O. Tit. II § 2. W. C. Art. XVIII § 4. Vgl. Schroeder, R.G. 564, 565, 850.

Appellation von den Austrägen ging an die obersten Reichsgerichte.

2. Die kaiserlichen Hof- und Landgerichte. Nachdem die Gerichte zum größten Teil Landesgerichte geworden waren, hatten sich einzelne königliche Untergerichte in unmittelbaren Reichslanden, namentlich in Schwaben und Franken, erhalten. Sie blieben unter dem Namen „kaiserliche Hof- und Landgerichte" zum Teil auch dann noch bestehen, als die Reichslande selbst der Landeshoheit benachbarter Reichsstände unterlegen waren. Sie nahmen erstinstanzliche Jurisdiktion über Reichsunmittelbare und Reichsmittelbare in Anspruch. In ersterer Beziehung konkurrierten sie mit den obersten Reichsgerichten, dagegen nicht mit den Austrägen, in letzterer mit den Landesgerichten, soweit nicht privilegia de non evocando entgegenstanden[2]. Die Appellation von ihren Entscheidungen ging an die höchsten Reichsgerichte[3]. Sie waren eine Quelle vielfacher Beschwerden der Reichsstände, und wiederholt wurde ihre Abschaffung in Aussicht genommen[4]. Trotzdem erhielten sie sich bis zum Ende des Reiches.

5. Die Verwaltung des Reiches.

§ 29.

Die Tätigkeit des Reiches auf dem Gebiete der inneren Verwaltung war höchst unbedeutend. Zur Überwachung des Buchhandels bestand ein kaiserliches Bücherkommissariat zu Frankfurt a. M. Die Post wurde zwar als kaiserliches Regal angesehen, befand sich aber seit 1615 lehnsweise im Besitz des fürstlichen Hauses Taxis. So beschränkte sich das Reich wesentlich darauf, in Polizeiordnungen und anderen Gesetzen allgemeine Bestimmungen zu erlassen, während die Ausführung derselben in den Händen der Kreise und Landesherren lag.

Als eigentliche Gebiete der Reichsverwaltung erscheinen demnach nur die Heeres- und Finanzverwaltung.

Nachdem die Lehnsverfassung als Grundlage des Kriegsdienstes unbrauchbar geworden war, bestand ein einheitliches Reichsheer überhaupt nicht mehr[1]. Die Reichsarmee wurde im Kriegsfalle aus den Kontingenten der einzelnen Länder gebildet. Die Größe derselben bestimmte sich nach den Reichsmatrikeln, von denen die erste aus dem Jahre 1422 stammt. Später blieb dafür lange Zeit die Wormser Reichsmatrikel von 1521 maßgebend[2]. Seit 1555 wurde das Kriegswesen Kreissache, die Kreise

---

[2] W. C. Art. XVIII §§ 9 u. 11. Vgl. Schroeder, R.G. 586 ff.

[3] W. C. Art. XVIII § 10.

[4] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 56. W. C. Art. XVIII § 10. Schroeder, R.G. 853.

[1] M. Jähns, Zur Geschichte der Kriegsverfassung des Deutschen Reiches, in Preuß. J. 34 1 ff., 113 ff., 443 ff., 40 500 ff.; Schroeder, R.G. 524 ff., 853 ff.

[2] Neue Sammlung 2 215 ff.; Zeumer, Quellenslg. 313 ff.

waren für die richtige Stellung der Kontingente verantwortlich. Ein Reichsschluß von 1681 stellte das Simplum auf 40000 Mann fest: 28000 Mann Infanterie und 12000 Mann Kavallerie. Dasselbe war auf die Kreise verteilt, welche ihrerseits wieder die Unterverteilung auf die einzelnen Reichsstände vorzunehmen hatten[3]. Beschlüsse über Reichskriege wurden auf dem Reichstage gefaßt[4], diesem stand auch die Ernennung des Höchstkommandierenden zu, welchem ein aus beiden Religionsparteien zusammengesetzter Kriegsrat zur Seite trat. Zur Bestreitung der Kosten bestand die Reichsoperationskasse. Die Städte Kehl und Philippsburg wurden nach ihrer Wiederabtretung von Frankreich[5] zu Reichsfestungen erklärt, doch war die Sorge des Reiches für dieselben äußerst mangelhaft.

Die Finanzen des Reiches[6] beruhten im Mittelalter wesentlich auf den ausgedehnten Reichsgütern und königlichen Regalien. Aber die Reichsgüter waren im Laufe der Zeit veräußert und verpfändet worden, und die Reichspfandschaften, welche sich in den Händen von Reichsständen befanden, durften nicht wieder eingelöst werden[7]. Die Regalien waren auf die Landesherren übergegangen. Das Reich sah sich somit auf Beiträge seiner Glieder angewiesen. Im fünfzehnten und sechzehnten Jahrhundert hatte man einigemal, namentlich zum Zweck der Hussiten- und Türkenkriege, eine allgemeine Steuer, den sogenannten gemeinen Pfennig ausgeschrieben, welche von allen Reichsuntertanen, Mittelbaren und Unmittelbaren, gezahlt werden mußte und eine Mischung von Vermögens-, Einkommen- und Kopfsteuer war[8]. Da dieselbe aber nur höchst unregelmäßig einging, so zog man es später vor, die zur Bestreitung der Reichsausgaben erforderlichen Summen in sogenannten Anschlägen auf die einzelnen Reichsstände umzulegen. Als Verteilungsmaßstab wurde ebenfalls die Wormser Reichsmatrikel von 1521 in Anwendung gebracht. Da diese ursprünglich für den Römerzug Karls V. aufgestellt war, so nannte man die Beiträge der einzelnen Reichsstände auch Römermonate. Die ursprüngliche Verteilung entsprach jedoch den späteren Verhältnissen nicht mehr, und man bediente sich daher statt der Reichsmatrikel vielfach sogenannter Usualmatrikeln,

---

[3] Vgl. das durch kaiserliches Kommissionsdekret bestätigte Reichsgutachten in puncto securitatis publicae vom 30./20. August 1681 (bei Schmauß, C. j. publ. 1095 ff.).

[4] Instr. pac. Osnabr. Art. VIII § 2.

[5] Frieden zu Ryswyk vom 30. Oktober 1697 Art. 18 u. 22.

[6] Schroeder, R.G. 531 ff., 856 ff.

[7] W. C. (zuerst die Karls VII.) Art. X § 4.

[8] Verordnung wegen des Gemeinen Pfennigs auf dem Reichstage zu Frankfurt anno 1427. R. A. zu Nürnberg von 1431 §§ 1 ff. R. A. von 1471 Tit. 2 §§ 1 ff. R. A. zu Koblenz von 1492. Ordnung von dem Gemeinen Pfennig von 1495. R. A. zu Trier und Köln von 1512 Tit. 1 §§ 1 ff. R. A. zu Speyer von 1542 §§ 49 ff. R. A. zu Speyer von 1544 §§ 26 ff. Vgl. Zeumer, Quellenslg. 237, 244, 294, 308.

welche keine offizielle Gültigkeit hatten, sondern Privatarbeiten waren[9]. Für die Unterhaltung des Reichskammergerichtes wurden seit 1548 besondere Beiträge, die sogenannten Kammerzieler gezahlt.

6. Die Kreisverfassung[1].

§ 30.

Im Jahre 1500 war das Gebiet des deutschen Reiches für die Wahl der Vertreter zum Reichsregiment in sechs Kreise eingeteilt worden: den bayrischen, schwäbischen, fränkischen, oberrheinischen, niederrheinisch-westfälischen und niedersächsischen Kreis[2]. Die österreichischen, burgundischen und kurfürstlichen Besitzungen wurden in die Einteilung nicht eingeschlossen, weil für sie bereits besondere Vertreter im Reichsregiment saßen. Die Kreiseinteilung erwies sich auch für andere Zwecke, namentlich für Aufrechterhaltung des Landfriedens, Vollziehung der Reichsschlüsse und reichsgerichtlichen Urteile und Präsentation der Beisitzer zum Reichskammergericht als brauchbar. Deshalb ließ man sie auch nach dem Aufhören des Reichsregiments fortbestehen und im Jahre 1512 traten der Kaiser mit seinen Erblanden und die Kurfürsten mit ihren Gebieten derselben ebenfalls bei. So wurden vier neue Kreise; der österreichische, burgundische, kurrheinische und obersächsische gebildet[3]. Die Kreise bekamen später auch die Aufsicht über das Münzwesen und waren seit 1555 die Grundlage der Reichsmilitärverfassung. Eine reichsgesetzliche Regelung erhielten die Verhältnisse derselben durch die Kreisordnung von 1521[4], die vom Reichsregiment erlassene Landfriedensordnung von 1522[5] und die sogenannte Exekutionsordnung von 1555[6]. Jeder Kreis hatte seine besondere Verfassung mit einem kreisausschreibenden Fürsten, einem Kreisobersten, Kreistagen und Kreisständen.

Außerhalb der Kreiseinteilung stand Böhmen, einzelne kleinere gräfliche Gebiete und die Besitzungen der Reichsritterschaft.

IV. Die Landesverfassung.

§ 31.

Mit der Entstehung der Landeshoheit (oben § 19 S. 65) hatten sich zwischen den König und die Reichsuntertanen Mittelgewalten eingeschoben. Dadurch war im Reiche der Unterschied zwischen

---

[9] Usualmatrikel des Kammergerichts von 1745 bei Zeumer 500 ff.

[1] Frhr. E. Langwerth v. Simmern, Die Kreisverfassung Maximilians I. und der schwäbische Reichskreis in ihrer rechtsgeschichtlichen Entwicklung bis zum Jahre 1648, Heidelberg 1896.

[2] Reichsregimentsordnung von 1500 §§ 5 ff.

[3] R. A. zu Trier und Köln von 1512 §§ 11 u. 12.

[4] Neue Sammlung 2 211 ff.

[5] Ebendas. 229 ff.

[6] Ebendas. 3 20 ff.

Reichsunmittelbaren und Reichsmittelbaren entstanden. Erstere erkannten keinen Landesherrn über sich an, sondern waren lediglich Untertanen des Reiches; zu ihnen gehörten die Landesherren, deren Familien und die Reichsritterschaft. Letztere standen zunächst unter der Regierung eines Landesherrn und erst durch dessen Vermittlung unter dem Reiche; aus ihnen setzte sich die große Masse des Volkes zusammen.

[Die Landeshoheit ist entstanden, indem die deutschen Fürsten die ihnen übertragene Amtsgewalt in ihren erblichen Eigenbesitz brachten und mit diesem Besitz sonstigen Eigenbesitz an Gütern und Rechten verbanden. Die geschichtliche Grundlage der modernen Staatsgewalt in Deutschland, ist sie von Hause aus eine solche Gewalt, überhaupt eine einheitliche Herrschergewalt nicht gewesen. Sie war vielmehr ursprünglich ein Aggregat einzelner, selbständiger Rechte, die, unter sich mannigfach verschieden, teils öffentlichrechtlich-hoheitlich, teils privatrechtlich geartet waren. Sie zeigte einen fragmentarischen Charakter, ihr Wesen war Stückwerk. Eine Einheit bildete sie nur in vermögensrechtlichem Sinne: sie erschien als Eigentum des betreffenden Landesherrn, mit dessen Tode sie sich jeweils in eine Hinterlassenschaft verwandelte, welche nach dem für unbewegliche Sachen geltenden Grundsätzen auf den Erben überging. Im normalen Bestande der Landeshoheitsrechte lassen sich zwei Hauptgruppen unterscheiden: 1. die aus der Reichsgewalt herrührenden, durch Feudalisierung ursprünglich reichsamtlicher (gräflicher, markgräflicher) Funktionen entstandenen Befugnisse: Gerichtsbarkeit, Heerbann, Regalien; 2. anderweite, ursprünglich nicht reichseigene Gerechtsame, wie grund-, schutz- und lehnsherrliche Rechte. Bemerkenswert ist, daß die Landeshoheit sich den verschiedenen Klassen der landsässigen Bevölkerung gegenüber nach Art und Maß verschieden entfaltete. Für die auf seinen Gütern (Kammergütern, Domänen) seßhaften Bauern war der Landesherr Grundherr mit allen Befugnissen eines solchen, im Verhältnis zur Ritterschaft des Landes wesentlich nur Lehnsherr, ihr und den Städten gegenüber Gerichtsherr. Nur jene Bauern waren des Landesherrn eigentliche und unmittelbare Untertanen, während Prälaten, Adel und Städte wegen ihres viel loseren Abhängigkeitsverhältnisses nicht als Untertanen, sondern lediglich als „Zugewandte“ bezeichnet wurden.

Es ist deutlich, daß diese „Zugewandten“ nichts anderes sind als die sozial und wirtschaftlich mächtigen, die herrschenden Klassen des Landes. Sie — die Ritterschaft, die durch ihre Prälaten repräsentierten Klöster und anderen kirchlichen Institute, sowie die Städte — waren dem Landesherrn gegenüber allenthalben korporativ organisiert äls „Landstände“ [a]. Dieses Corpus der Landstände

[a] Unger, Geschichte der deutschen Landstände, 2 Bde., Hannover 1844; K. Maurer, Artikel: „Landstände“, in Bluntschli und Braters Staatswörterbuch 6 251 ff. Mehr oder minder ausführlich beschäftigen sich mit den landständischen Einrichtungen fast alle Darstellungen der älteren Verfassungs-

bildet neben dem Landesherrn mit seinen Landeshoheitsrechten den zweiten integrierenden Faktor der älteren deutschen Landesverfassung].

Die Ausgaben der Landesverwaltung waren nach einem allgemein anerkannten Grundsatz aus dem eigenen Vermögen des Landesherrn zu bestreiten und wurden anfänglich auch rein aus diesem Vermögen bestritten: die Erweiterung des Wirkungskreises der landesherrlichen Regierung und die dadurch bewirkte Steigerung der finanziellen Bedürfnisse ließ es aber als tatsächlich notwendig erscheinen, Beiträge der Landesuntertanen, sogenannte Beden, für die Zwecke des Landes zu erheben. Da nun anerkanntermaßen Freie zu derartigen Abgaben ohne ihre Zustimmung nicht herangezogen werden konnten, so mußte der Landesherr mit den Vertretern der freien Stände über deren Bewilligung unterhandeln. Indem diese in der Form vertragsmäßiger Einungen zusammentraten, um gemeinsam ihre Rechte und Interessen zu wahren, entstanden die landständischen Corpora. In denselben waren regelmäßig die Ritterschaft, die Prälaten und die Städte und nur in ganz einzelnen Territorien auch der freie Bauernstand vertreten.

Das hauptsächlichste Recht der Landstände war das der Steuerbewilligung. Daran schloß sich die Befugnis der Verwaltung, insbesondere der Erhebung der bewilligten Steuern und das Recht der Kontrolle ihrer Verwendung. Die Landstände hatten bei der Veräußerung der landesherrlichen Kammergüter ihre Zustimmung zu erteilen. Ihr Einfluß erstreckte sich vielfach auf Sukzessionsstreitigkeiten und fürstliche Vormundschaft. Mit ihnen wurden die allgemeinen Landesangelegenheiten, also namentlich auch die Landesgesetze beraten, ja sie erwarben in bezug auf letztere mit-

---

geschichte in den einzelnen deutschen Ländern. Eine reiche Auswahl dieser, in den letzten Jahren überaus stark angeschwollenen Literatur gibt Schröder, D. R. Gesch. 626 N. 98, 860 ff., 871 N. 47. — Über das Wesen der landständischen Einrichtungen im allgemeinen unterrichten u. a.: Gierke, Genossenschaftsrecht 1 534 ff.; Fricker und v. Geßler, Geschichte der Verfass. Württembergs (1869) 85 ff.; v. Below, System und Bedeutung der landständischen Verfassung, in „Territorium und Stadt“ (1900) 163 ff.; Tezner, Technik und Geist des ständisch-monarchischen Staatsrechts (1901). Von den partikularrechtlichen Arbeiten auf diesem Gebiet seien hier genannt: v. Below, Die landständ. Verfass. in Jülich u. Berg (3 Bde., 1885—91); Fricker und v. Geßler a. a. O. 37—142; Fricker in seinem (unvollendeten) Staatsrecht des Königreichs Sachsen 10 ff.; Otto Mayer, Sächs. Staatsrecht 6 ff.; Ernst v. Meier, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte (1898) 1 225 ff.; Hintze in seiner einleitenden Darstellung der Behördenorganisation und allgemeinen Verwaltung in Preußen beim Regierungsantritt Friedrichs II., Acta Borussica 6 1 (1901) 289 ff. (schildert die ständischen Einrichtungen in den einzelnen Territorien des preußischen Staates um 1740). Insbesondere über die noch vielfach streitige Frage der Entstehung des Ständewesens: Luschin v. Ebengreuth in Histor. Zeitschr. 78 427 ff., Österreichische Reichsgeschichte 163 ff.; Werunsky, Österr. Reichs- und Rechtsgeschichte 173 ff.; v. Below, Territorium und Stadt 168 ff.; Fricker und v. Geßler a. a. O. 34 ff., 46 ff.

unter ein förmliches Mitbestimmungsrecht[b]. Aus den Landständen nahm man die Urteiler im fürstlichen Hofgericht, und nachdem es Regel geworden war, dieses mit gelehrten Beisitzern zu besetzen, blieb den Landständen in manchen Ländern[c] wenigstens ein Präsentationsrecht für dasselbe. — Zum Schutz ihrer Befugnisse besaßen die Stände ein Selbstversammlungs- und ein bewaffnetes Widerstandsrecht.

Der landständische Einfluß erreichte im fünfzehnten Jahrhundert seinen Höhepunkt. Von da an begann er stetig zu sinken. Durch den Ewigen Landfrieden war den Ständen das Recht des bewaffneten Widerstandes entzogen worden. Die Grundsätze des römischen (S. 87) Rechtes[d], die Ausbildung der stehenden Heere und des landesherrlichen Beamtentums, die Durchführung der Reformation[e] trugen dazu bei, den Einfluß des Landesherrn zu stärken. Während die Landstände nur die Interessen der privilegierten Klassen vertraten, ließ sich die landesherrliche Obrigkeit mehr von den Gesichtspunkten des allgemeinen Wohles leiten und wußte diese zu benutzen, um die Rechte der Stände zu untergraben. Vor allem aber ging die landesherrliche Politik darauf hinaus, das

---

[b] Der Schwerpunkt des Wirkungskreises und der Macht der Landstände lag aber überall nicht in ihrer gesetzgeberischen Kompetenz, sondern in ihrer Finanzgewalt (Steuerbewilligungsrecht und eigene Finanzverwaltung); vgl. Fricker und v. Geßler a. a. O. 126; Ernst v. Meier a. a. O. 1 260 ff.; v. Below, Territ. u. Stadt 254 ff.; Bornhak, Preuß. Staats- u. R.Gesch. 64.

[c] Namentlich in den braunschweig-lüneburgischen Landen, also in Kurhannover. Vgl. E. v. Meier, Hannoversche V.- u. V.G. 1 294 ff. — Vgl. auch J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Justizsachen (1773) 81.

[d] Dieses Moment betonen besonders Arnold, Die Rezeption des Röm. Rechts u. ihre Folgen (Studien zur deutschen Kulturgeschichte, 1882) 315 ff.; Laband, Über die Bedeutung der Rezeption des Röm. Rechts für das deutsche Staatsrecht (1880) 30 ff. Nicht so hoch schlägt v. Below, Territorium und Stadt 54 ff. den Einfluß des römischen Rechts auf die Stärkung der landesherrlichen Gewalt an.

[e] Die Verstärkung, welche die weltliche Macht auf Kosten der kirchlichen durch die Reformation erfuhr, war nicht nur eine materielle, sofern in den protestantischen Ländern die Kirchengewalt und der kirchliche Wirkungskreis tatsächlich verstaatlicht (in den katholischen wenigstens eine weitgehende Hoheit und Aufsicht des Staates über die Kirche errungen) wurde und ferner durch umfassende Säkularisationen eine bedeutende Vergrößerung des Staatsvermögens eintrat, sondern auch eine ideelle, indem die protestantische Glaubenslehre den Gedanken einer rechtlichen Überordnung, ja auch nur Gleichordnung der Kirche mit dem Staat fallen ließ, den Staat als eine der Kirche ethisch gleichwertige, rechtlich überlegene Macht darstellt und solchergestalt auf jene dem Mittelalter fremde Erhöhung des Staatsgedankens hinwirkt, welche in der evangelischen Auffassung des Schriftwortes: „wo Obrigkeit ist, da ist sie von Gott geordnet", deutlich zum Ausdruck gelangt. Diese ideelle Erhöhung und jene materielle Machtverstärkung ist in Deutschland nicht dem Reiche, sondern den Ländern (mittelbar auch den katholischen) und in diesen nicht den Ständen, sondern dem Landesherrn zugute gekommen; die Reformation ist einer von den Faktoren, welcher die Landeshoheit in ihrem erfolgreichen Kampfe gegen äußere und innere Widerstände (Reichsgewalt, ständische Gewalten) mit am wirksamsten unterstützt haben.

Besteuerungsrecht der Stände zu beseitigen. Reichsgesetze legten den Landesherren die Befugnis bei, ihre Untertanen für Reichs- und Kreisabgaben[1], für die Unterhaltung der Landesfestungen und deren Garnisonen[2], für die Legationskosten zu Reichs- und Kreistagen[3] auch ohne ständische Bewilligung zu besteuern. Während des Dreißigjährigen Krieges hatten in den meisten Territorien gar keine Versammlungen der Landstände stattgefunden und so kam die ganze Institution in Verfall. Die Stände wurden seit dem siebzehnten Jahrhundert in vielen Territorien nicht mehr berufen[f], und aus dem Bruch ihrer Privilegien wuchs die absolute Fürstenmacht empor[g] (in Österreich, Brandenburg-Preußen, Bayern). Anderswo fand zwar hier und da eine Einberufung statt, man betrachtete aber den Landtag wesentlich als eine Behörde zur Verteilung der Steuern. Nur sehr vereinzelt bewahrten die Stände auch noch in der letzten Zeit des deutschen Reiches eine größere Bedeutung (in Kursachsen, den braunschweigischen Herzogtümern, in Mecklenburg, Württemberg).

Landesherr und Landstände erschienen in der Auffassung des Mittelalters als zwei einander gegenüberstehende Rechtssubjekte, welche durch eine Reihe einzelner Rechte und Pflichten miteinander verbunden waren[4]. Allmählich fing man jedoch an, das Land

---

[1] R. A. von 1530 § 118, von 1543 § 24, von 1548 § 102. W. C. Art. XV § 3.

[2] R. A. von 1654 § 180. W. C. Art. XV § 3.

[3] Kaiserl. Kommissionsdekret vom 19. Juni 1670. (Neue Sammlung 4 80).

[f] v. Below, Territorium u. Staat 250 (mit Literaturangaben). Ferner zu vgl. für Brandenburg-Preußen: Hintze, Acta Borussica 6 1 7 ff.; Bornhak, Preuß. St.- u. R.Gesch. 140 ff.; für Bayern: Seydel-Piloty, Bayer. Staatsr. 1 4 ff.; für Baden: v. Weech, Bad. Geschichte (1890) 359.

[g] Vgl. hierüber insbesondere Gierke, Genoss. R. 1 § 60 („die Landständekorpora im obrigkeitlichen Staat"); daselbst auch die ältere Literatur bis 1868. Eine erschöpfende Darstellung des großen Entwicklungsschritts von der ständisch-patrimonialen zur absoluten Monarchie in Deutschland fehlt. Recht unbefriedigend in diesem Punkte ist der historische Teil der Allg. Staatsl. von Richard Schmidt: ein dickleibiger Band, welcher dem (zivilisierten und unzivilisierten) Auslande liebevolle Vertiefung widmet, die deutschen Dinge aber mit unverhältnismäßiger Kürze behandelt. — Für die Geschichte des Niederganges des Ständetums in den einzelnen deutschen Ländern vgl. die oben Anm. a allgemein einbezogene partikularrechtliche Literatur. Von mehr als partikularer Bedeutung für die deutsche Verfassungsgeschichte ist die Überwindung des Ständetums durch die absolute Monarchie in Brandenburg-Preußen im Zeitalter des Großen Kurfürsten und Friedrich Wilhelms I. Hierüber zu vergleichen: Droysen, Geschichte der preuß. Politik; Teile III und IV, die systematischen Werke über preuß. Staatsrecht von v. Schulze-Gaevernitz 1 44 ff.; Bornhak 1 15 ff. (sowie desselben Verfassers preuß. Staats- u. Rechtsgesch., Kap. IV, insbes. 140 ff.); v. Roenne-Zorn 1 16 ff.; mehrere monographische Arbeiten Schmollers, z. B. die über das Städtewesen unter Friedr. Wilh. I. (Z. preuß. Geschichte u. Landeskunde, Bd. 8, 10, 11); endlich die vorzügliche Zusammenstellung von Hintze, Acta Borussica 6 1 7 ff.

[4] Gierke, Genoss. R. 1 537; Fricker und v. Geßler, Verf. Württembergs 125 ff.; v. Below, Territorium u. Stadt 248 ff.; sogen. Dualismus des älteren deutschen Landesstaatsrechts.

als ein die beiden Elemente zu einer Einheit zusammenfassendes Gemeinwesen zu behandeln. Diese Auffassung gelangte aber erst dann vollständig zur Geltung, als die Bedeutung der Landstände schon im Abnehmen begriffen war. So erschien als Repräsentant des Landes wesentlich der Landesherr. Die verschiedenen in seiner Person vereinigten Befugnisse verwuchsen mehr und mehr zu einer einheitlichen Herrschergewalt[h].

Die Landeshoheit blieb der Reichsgewalt untergeordnet[i]. Diese Unterordnung zeigt sich namentlich darin, daß Landesgesetze absolut verbietenden oder gebietenden Reichsgesetzen nicht widersprechen durften, und daß die Untertanen gegenüber den Landesherren ein Beschwerde- und Klagerecht bei den Organen des Reiches, namentlich den Reichsgerichten, besaßen[5]. Den größeren Ländern gegenüber hatten die Herrschaftsrechte des Reiches allerdings keine praktische Bedeutung, weil dasselbe nicht die Macht besaß, seine Befehle zur Ausführung zu bringen[k]. Hinsichtlich der kleineren Landesherren wurden sie dagegen auch noch im achtzehnten Jahrhundert vielfach mit Erfolg geltend gemacht. Die Reichsgewalt ging sogar mit Geldstrafen, Verhaftung und Gefängnis gegen dieselben vor[l].

§ 32.

Die deutschen Territorien [das Wort im weiteren, d. h. im Sinne von reichsunmittelbaren Besitzungen oder Herrschaften, verstanden] waren teils solche, deren Inhaber Landeshoheit und

---

[h] Vgl. Rehm, Staatsl. 21; Jellinek, Staatsl. 345 und die von diesen Schriftstellern herangezogenen Stellen aus den Werken Pütters und Gönners. Über Gönners Auffassung der Landeshoheit (Teutsches Staatsr. (1804) § 227): J. B. Koch, Nik. Thadd. v. Gönners Staatslehre (Leipzig 1902), 48 ff., 56 ff. — Die Aufzählung der einzelnen „Majestätsrechte", d. h. in der Staatsgewalt begriffenen Rechte im Preuß. Allgem. Landrecht von 1794, II, 13 §§ 5 ff. erinnert äußerlich noch an die Auffassung, welche in der Landeshoheit nur einen Komplex bestimmt abgegrenzter Befugnisse erblickte; sie ist aber nicht erschöpfend, sondern exemplifikativ gemeint, enthält außerdem in Gestalt des Hoheitsrechts der Gesetzgebung (a. a. O. § 6) die Kompetenz, den aufgestellten Katalog der „Majestätsrechte" zu ergänzen und zu erweitern. Dieser Ansicht auch Hubrich im Arch.Verw.R. 16 456, 457.

[i] Sie war also keine souveräne Gewalt. Der von französischer Seite unternommene Versuch, die Landeshoheit der deutschen Reichsstände durch das Westfäl. Friedensinstrument als „Souveränetät" bezeichnen zu lassen, blieb ohne Erfolg (Schroeder, D. R. Gesch. 867; Rehm. Allg. Staatsl. 50, 51); im J. P. O. Art. VIII, § 2 ist die Unterordnung der Landeshoheit („ius territoriale") unter Kaiser und Reich ausdrücklich hervorgehoben.

[5] W. C. Art. XIX, §§ 6, 7. Vgl. Loening im Verw.Arch 2 225 ff.

[k] Drastische Beispiele hierfür: Loening a. a. O. 229, 230. Im allgemeinen vgl. Kormann in Ztschr. f. Politik 7 139 ff.

[l] Perthes, Deutsches Staatsleben vor der Revolution 153. Vgl. ferner Otto Mayer, Justiz und Verwaltung (Straßburger Rektoratsrede, 1902) 23 ff., sowie v. Weyhe-Eimke, Die rechtmäßigen Ehen des hohen Adels im heil. röm. Reiche deutscher Nation (1895) 112 ff. (Der Landgraf von Hessen wird vom Reichshofrat zu einer Strafe von 2000 Mark lötigen Goldes verurteilt wegen „Landfriedensbruchs", begangen durch widerrechtliche militärische Okkupation der Grafschaft Schaumburg.)

Reichsstandschaft besaßen, teils solche, bei denen dies nicht der Fall war.

Die ersteren zerfielen in weltliche Fürstentümer, in denen ein erblicher Herrscher als Inhaber der Landeshoheit erschien, in geistliche Fürstentümer, welche den Charakter von Wahlmonarchien besaßen, und in Reichsstädte, republikanisch organisierte Gemeinwesen mit einem Ratskollegium an der Spitze.

Unter den letzteren sind namentlich die reichsritterschaftlichen Besitzungen[1] hervorzuheben. Die Reichsritter hatten sich durch eine feste korporative Organisation der Unterordnung unter die Landeshoheit zu erwehren und ihre Reichsunmittelbarkeit zu bewahren gewußt. Als große Grundbesitzer waren sie mit weitgehenden obrigkeitlichen Befugnissen ausgestattet, die jedoch zusammengenommen keine Landeshoheit darstellten. Im Laufe der Zeit näherte sich freilich ihre Gewalt tatsächlich vielfach der landesherrlichen an.

Das reichsritterschaftliche Corpus zerfiel in den schwäbischen, fränkischen und rheinischen Kreis, die einzelnen Kreise in Kantone oder Ritterorte, die Kantone in Bezirke oder Quartiere.

V. Die Auflösung des Deutschen Reiches.

§ 33.

Durch den Frieden zu Luneville vom 9. Februar 1801[1] waren das linke Rheinufer und verschiedene italienische Besitzungen an Frankreich abgetreten worden. Die erblichen deutschen Fürsten sollten für ihre Verluste auf dem linken Rheinufer und die Herzöge von Modena und Toskana für ihre Verluste in Italien im Schoße des Reiches entschädigt werden[2]. Zu dieser Entschädigung konnten und sollten nur die geistlichen Fürstentümer und die Städte verwandt werden. Am 24. August 1802 trat die außerordentliche Reichsdeputation in Regensburg zusammen, um das Entschädigungsgeschäft unter der Mitwirkung Frankreichs und Rußlands zur Ausführung zu bringen. Das Resultat ihrer Beratungen war der Reichsdeputationshauptschluß vom 25. Februar 1803, welcher durch Reichsgutachten vom 24. März und kaiserliches Kommissionsdekret vom 27. April zum Reichsgesetze erhoben wurde (sogenannter jüngster Reichsschluß)[3]. Dadurch erfuhr die Reichsverfassung noch in den letzten Jahren ihres Bestehens eine wesentliche Umgestaltung.

---

[1] Schroeder, R.G. 887 ff. (mit weiteren Literaturangaben).

[1] Abgedruckt bei G. v. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae (3. Aufl. v. H. Zoepfl, Frankfurt a. M. 1858—1865) 1 1 ff.; ein Auszug bei Zeumer, Quellensammlg. 508.

[2] Luneviller Frieden, Art. 4—7.

[3] G. v. Meyer, a. a. O. 7 ff.; Oertel, Die Staatsgrundgesetze 566 ff.; Zeumer a. a. O. 509 ff.

Im Kurfürstenkollegium erloschen die Stimmen von Trier und Köln, der erzbischöfliche Stuhl von Mainz wurde auf Regensburg übertragen und sein Inhaber, der Kurfürst-Erzkanzler blieb von nun an der einzige geistliche Kurfürst[4]. Dagegen wurden vier neue weltliche Kurwürden geschaffen[5]: für den Herzog von Württemberg, den Markgrafen von Baden, den Landgrafen von Hessen-Kassel und den Erzherzog-Großherzog von Toskana, welcher letztere als Entschädigung das Erzbistum Salzburg erhalten hatte[6].

Im Fürstenrate verschwanden alle geistlichen Fürsten mit Ausnahme des Kurfürsten-Erzkanzlers, welcher die Regensburger Stimme auch hier weiter führte, des Hoch- und Deutschmeisters und des Johannitermeisters. Es gingen aber die geistlichen Stimmen auf die weltlichen Fürsten über, welche die Entschädigungslande erhielten. Sechzehn linksrheinische Stimmen und die beiden Prälatenbänke fielen fort, so daß die Gesamtzahl der Stimmen nur noch 82 betrug. Von diesen waren 52 evangelisch, 29 katholisch, und eine (die westfälische Grafenbank) abwechselnd katholisch und evangelisch. Gegen die in § 32 des Reichsdeputationshauptschlusses vorgeschlagene Schaffung von neuen fürstlichen Virilstimmen legte der Kaiser sein Veto ein[7].

Das Kollegium der Reichsstädte schmolz auf 6 Mitglieder: Augsburg, Nürnberg, Frankfurt, Hamburg, Lübeck und Bremen zusammen. Diesen wurde Neutralität in allen Reichskriegen und Befreiung von allen Kriegslasten zugestanden, dafür aber auch das Stimmrecht in Kriegsangelegenheiten entzogen[8].

Gleichzeitig fand eine Ordnung der Rheinschiffahrt statt, und es wurde unter Aufhebung aller bisherigen Rheinzölle ein einziger Rheinschiffahrtsoktroi eingeführt, dessen Erhebung gemeinsam durch Frankreich und das deutsche Reich geschah. Auf dem deutschen Teile ruhte die Dotation des Kurerzkanzlers und die Bestreitung gewisser durch den R. D. H. S. festgesetzten Renten[9]. Der Fürst von Thurn und Taxis behielt das Postregal in der zur Zeit des Luneviller Friedens bestehenden Ausdehnung[10].

Von dieser Zeit an ging das deutsche Reich mit raschen Schritten seiner Auflösung entgegen. Durch den Frieden von Preßburg vom 26. Dezember 1805[11] wurde der Kaiser gezwungen, die „Souveränetät" der nunmehr den Königstitel annehmenden Kurfürsten von Bayern und Württemberg anzuerkennen. Dieselben sollten aber nichtsdestoweniger auch ferner dem „Deutschen Bunde"

---

[4] R. D. H. S. § 25.
[5] R. D. H. S. § 31.
[6] R. D. H. S. § 1.
[7] Aegidi, Der Fürstenrat nach dem Luneviller Frieden, Berlin 1853.
[8] R. D. H. S. § 27.
[9] R. D. H. S. § 39. Konventionen vom 15. August u. 1. Oktober 1804 (G. v. Meyer a. a. O. 45 ff.)
[10] R. D. H. S. Art. 13.
[11] G. v. Meyer a. a. O. 65 ff.; ein Auszug bei Zeumer, Quellslg. 531.

(confédération germanique) angehören[12]. Am 12. Juli 1806 unterzeichneten die Gesandten von 16 deutschen Fürsten zu Paris die Rheinbundsakte[13], und am 1. August desselben Jahres sagten sich letztere förmlich vom Reiche los[14]. Gleichzeitig ließ der Kaiser der Franzosen durch seinen Gesandten beim Reichstage erklären, daß er das deutsche Reich und seine Verfassung nicht mehr, wohl aber die unbeschränkte Souveränetät der einzelnen deutschen Staaten anerkenne[15]. Infolgedessen legte Franz II., der bereits im Jahre 1804 den Titel eines Kaisers von Österreich angenommen hatte, am 6. August die römisch-deutsche Kaiserkrone nieder[16]. Damit hörte das deutsche Reich tatsächlich auf zu bestehen.

VI. Literatur des deutschen Staatsrechtes zur Reichszeit[1].

§ 34.

Wie die deutsche Rechtswissenschaft überhaupt sich unter dem Einfluß und in Anlehnung an die italienische Jurisprudenz entwickelt hat, so ist letztere auch auf die Entwicklung der Staatsrechtslehre in Deutschland von wesentlichem Einfluß gewesen. Skizzen des deutschen Staatsrechtes finden sich allerdings schon in den Rechtsbüchern des Mittelalters: dem Sachsenspiegel, Deutschenspiegel, Schwabenspiegel und Kleinem Kaiserrecht. Aber diese Werke enthalten lediglich eine Aneinanderreihung einzelner staatsrechtlicher Rechtssätze ohne wissenschaftliche Verarbeitung derselben. Dagegen erörtern die italienischen Juristen des Mittelalters in ihren Schriften zahlreiche staatsrechtliche Fragen[2]. Mit dem allgemeinen Eindringen der italienischen Jurisprudenz in Deutschland erlangen auch die staatsrechtlichen Anschauungen der italienischen Juristen dort allgemeinere Verbreitung. Der Einfluß derselben tritt zuerst in erkennbarer Weise

---

[12] Preßburger Frieden Art. 7 u. 14.

[13] G. v. Meyer a. a. O. 79 ff.; Oertel a. a. O. 639 ff.; Winkopp, Rheinischer Bund 1 9 ff.; Zeumer a. a. O. 532 ff.; Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze 3 3 ff.

[14] G. v. Meyer a. a. O. 70 ff.; Zeumer a. a. O. 537.

[15] G. v. Meyer a. a. O. 68 ff.; Zeumer a. a. O. 536.

[16] G. v. Meyer a. a. O. 71 ff.; Zeumer a. a. O. 538.

[1] J. St. Pütter, Literatur des Teutschen Staatsrechtes, 3 Bde., Göttingen 1776—83; J. L. Klüber, Neue Literatur des teutschen Staatsrechtes, als Fortsetzung und Ergänzung des Pütterischen, Erlangen 1791; H. Schulze. Einleitung (§§ 17—20) 44 ff.; R. Stintzing, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft, 1 u. 2, München und Leipzig 1880—84; 3 1 von Landsberg 1898; H. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, in Marquardsens Handb. d. öffentl. Rechts der Gegenwart, Freiburg i. Br. und Leipzig 1896.

[2] Über die mittelalterliche Staatslehre ist namentlich zu vergleichen; O. Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht 3 186 ff.; über die Staatslehre, insbesondere die naturrechtlichen Staatstheorien des 16.—18. Jahrhunderts der „Althusius" desselben Verfassers. Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft 159 ff.

in den staatsrechtlichen polemischen Schriften hervor, welche durch die Streitigkeiten König Philipps des Schönen von Frankreich und Kaiser Ludwigs des Bayern mit den Päpsten veranlaßt sind und die Tendenz haben, die Unabhängigkeit der Kaiserwahl vom römischen Stuhl zu verteidigen[3]. Von den Verfassern derselben sind hier hervorzuheben: Wilhelm von Occam[4], Marsilius de Menandrino von Padua[5] und Lupold von Bebenburg[6]. Im fünfzehnten Jahrhundert begegnet uns die erste systematische Bearbeitung des deutschen Staatsrechts auf der Grundlage romanistischer Jurisprudenz in dem „libellus de Cesarea monarchia" von Peter von Andlau, in späteren Drucken unter dem Titel „De imperio Romano" erscheinend[7]. Alle diese Schriften gehen, der Auffassung des Mittelalters gemäß, von dem Gedanken einer Weltmonarchie mit weltlicher und geistlicher Spitze aus und betrachten das Heilige Römische Reich Deutscher Nation als eine Fortsetzung des alten Römischen Reiches.

Eine neue Anregung erhielt die staatsrechtliche Literatur durch die Errichtung des Reichskammergerichtes. Da dieses häufig berufen war, in staatsrechtlichen Fragen Entscheidungen abzugeben, so erhielten die Juristen Veranlassung, über solche Fragen Deduktionen und Consilia zu verfassen, welche in Sammlungen vereinigt wurden. Andrerseits veröffentlichten die

---

[3] Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte 3 (§ 393) 30 ff., Anm. 1 u. 2; S. Riezler, Die literarischen Widersacher der Päpste zur Zeit Ludwigs des Bayern, Leipzig 1874; Gierke, Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien 2 N. 1, 50 ff.; H. Rehm a. a. O. 182 ff.; R. Scholz, Die Publizistik zur Zeit Philipps des Schönen und Bonifaz VIII. (1903).

[4] Disputatio de potestate praelatis ecclesiae atque principibus terrarum commissa sub forma dialogi inter clericum et militem; octo quaestionum decisiones super summi pontificis potestate; tractatus de iurisdictione in causis matrimonialibus; abgedruckt bei M. Goldastus, Monarchia Rom. Imp. seu Tractatus de Jurisdictione Imperiali, Regia et Pontificia seu Sacerdotali (1612—14; auch 1668) 1 13 ff., 21 ff.; 2 313 ff.

[5] Defensor pacis de potestate imperiali et papali adversus usurpatam Romani pontificis iurisdictionem (zusammen mit Johannes de Janderno verfaßt); tractatus de translatione imperii; abgedruckt bei Goldast Tom. II p. 147 ff., 154 ff.

[6] Tractatus de iuribus regni et imperii Romanorum. Ausgaben Straßburg 1508, 1603, 1624. Heidelberg 1664, bei Schard, De iurisdictione, auctoritate et praeeminentia imperiali atque iuribus regni p. 328 ff., und in der Ausgabe des Petrus von Andlo 1603.

[7] Erste Ausgabe Petri de Andlo Canonici Columbariensis Decretorum Doctoris de Imperio Romano, Regis et Augusti coronatione, inauguratione, administratione, officio et potestate electorum, aliisque imperii partibus, iuribus, ritibus et ceremoniis libri duo ad Fridericum III Imp. scripti et nunc primum typis editi. Curante Marquardo Frehero. Argentor. 1603. Neu herausgegeben von Joseph Hürbin in ZRG(G.) 12 34 ff.. Vgl. P. Laband, Über die Bedeutung des römischen Rechtes für das deutsche Staatsrecht, Straßburg 1880; Hürbin, Petrus v. Andlau, der Verfasser des ersten deutschen Reichsstaatsrechtes, Straßburg 1897, u. in ZRG(G.) 16 41 ff., 18 1 ff.; Stintzing, Gesch. d. deutsch. Rechtswiss. 1 34, 35, 38.

Mitglieder des Kammergerichts selbst sogenannte Observationen, d. h. Beobachtungen, welche sie bei Gelegenheit einzelner Rechtsfälle aufgezeichnet hatten. Unter ihnen sind namentlich Joachim Mynsinger von Fründeck[8] und Andreas Gail[9] zu nennen.

Am Anfang des siebzehnten Jahrhunderts entwickelte sich eine Literatur, welche Gegenstände des deutschen Staatsrechtes zwar nur monographisch, aber doch ohne Rücksicht auf spezielle praktische Fälle behandelte. Zu dieser Gattung von Schriftstellern gehören z. B. Andreas Knichen[10], Regner Sixtinus[11], Tobias Paurmeister[12], Dietrich Reinking[13]. Namentlich wurde unter dem Einfluß der Formulierung des Souveränetätsbegriffes durch den Franzosen Bodin die Frage, wem im deutschen Reiche die Souveränetät zukomme und welcher Art von Verfassungsformen das deutsche Reich demnach zuzurechnen sei, einer lebhaften Erörterung unterzogen.

Als ein systematisches Ganze ist das deutsche Staatsrecht zuerst von Dominicus Arumaeus aufgefaßt worden. Er hielt in Jena eine systematische Vorlesung über deutsches Staatsrecht und führte dadurch diese Disziplin in den Lehrplan der deutschen Universitäten ein[14]. Sein hervorragendster Schüler war Joh. Limnaeus, dem wir das erste umfassende systematische Werk über deutsches Staatsrecht verdanken[15].

Eine neue Epoche der Bearbeitung des deutschen Staatsrechtes begann um die Mitte des siebzehnten Jahrhunderts[a]. Durch Hugo Grotius' berühmtes Werk de iure belli et pacis[16]

---

[8] Singularium observationum iudicii imperialis (ut vocant) camerae centuriae IV, Basil. 1563. Vielfache spätere Auflagen 1576 mit einer fünften, 1584 mit einer sechsten centuria vermehrt. Stintzing a. a. O. 485 ff.

[9] Practicarum observationum tam ad processum iudiciarium praesertim imperialis camerae quam causarum decisionum pertinentium libri duo, 1578. Vgl. H. Burkhard, Andreas Gail, Würzburg 1887; Stintzing a. a. O. 495 ff.

[10] De iure territorii, Francof. 1600; iura territorialia civitatum liberarum imperialium, Helmst. 1607.

[11] De regalibus, Mülh. 1602, Marb. 1617. Stintzing a. a. O. 1 706, 707.

[12] De iurisdictione imperii Romani libri duo, Han. 1608. Stintzing a. a. O. 1 671, 2 178.

[13] Tractatus de regimine saeculari et ecclesiastico exhibens brevem et methodicam iuris publici delineationem, Giessae Hassorum 1619. Vgl. oben § 21 N. 2.

[14] Seine Hauptschrift sind die: Discursus academici de iure publico, 5 Bde., Jena 1616–23, eine Sammlung von Abhandlungen, welche teils von ihm, teils von anderen Schriftstellern herrühren. Die Bedeutung des Mannes beruht aber mehr auf seiner Lehrtätigkeit als auf seinen schriftstellerischen Leistungen. Vgl. Stintzing a. a. O. 1 667 ff., 2 40 ff. und oben § 21 N. 4.

[15] Joh. Limnaeus, Juris publici imperii Romano-Germanici libri IX, Straßburg 1629—33. Stintzing a. a. O. 2 211 ff.

[a] Vgl. über diese Epoche, insbesondere die im 17. und 18. Jahrh. aufblühende naturrechtliche Theorie Gierke, Althusius und Genossenschaftsrecht 4 (namentlich §§ 12, 13, 14, 17).

[16] Zuerst Paris 1625. Vgl. Landsberg, Gesch. d. deutsch. Rechtswissenschaft 3 1 1 ff.

wurde eine neue rechtsphilosophische und durch Hermann Conrings bahnbrechende Schrift de origine iuris Germanici[17] eine neue historische Grundlage geschaffen. Erst durch die Arbeiten des letzteren sind die mittelalterlichen Anschauungen über den Zusammenhang des römisch-deutschen mit dem alten römischen Reiche definitiv beseitigt worden. Aus derselben Zeit stammt eine Reihe von Schriften, welche den Maßstab politischer Kritik an die bestehende Reichsverfassung anlegten. Die bedeutendsten unter ihnen sind: Hippolithus a Lapide (Philipp Bogislaus von Chemnitz)[18], Dissertatio de ratione status in imperio nostro Romano-Germanico[19], und Severinus de Monzambano (Samuel Pufendorf)[20], De statu imperii Germanici ad Laelium fratrem liber unus[21]. — Einen von diesen beiden Schriften wesentlich verschiedenen Charakter hat das häufig mit ihnen zusammen genannte Werk Caesarinus Fürstenerius (Gottfr. Wilh. Leibnitz), De iure suprematus ac legationis principum Germaniae[22], eine im Interesse des braunschweig-lüneburgischen Hauses geschriebene Abhandlung über die Souveränetät und das Gesandtschaftsrecht der größeren Reichsstände.

Nach dem Westfälischen Frieden fanden auch die staatsrechtlichen Verhältnisse der einzelnen deutschen Territorien eine wissenschaftliche Behandlung. Das erste bedeutendere Werk über Territorialstaatsrecht ist Veit Ludwig von Seckendorfs teutscher Fürstenstaat[23]. Von den übrigen staatsrechtlichen Werken des siebzehnten Jahrhunderts überragt an Fülle des Materials und eingehender historischer Behandlung der einzelnen Lehren alle übrigen: Joh. Friedr. Pfeffinger, Vitriarius illustratus seu institutiones iuris publici antehac a Vitriario editae nunc vero denuo revisae et novis notis auctae, später unter dem Titel Corpus iuris publici[24].

Am Ende des siebzehnten und Anfang des achtzehnten Jahrhunderts war der Hauptsitz deutscher Staatsrechtswissenschaft die

---

[17] Zuerst 1643. — Vgl. O. Stobbe, Herman Conring, der Begründer der deutschen Rechtsgeschichte, Berlin 1870; Stintzing a. a. O. 2 165 ff.

[18] Friedrich Weber, Hippolithus a Lapide, v. Sybels Histor. Z. 24 254 ff.; Stintzing a. a. O. 2 46 ff.

[19] Zuerst 1640, später Freistadii 1647.

[20] O. Franklin, Das Deutsche Reich nach Severinus von Mozambano, Greifswald 1872; H. v. Treitschke, Samuel Pufendorf, Preuß. J. **35** 614 ff., **36** 61 ff. (wieder abgedruckt in den histor. u. polit. Aufsätzen [1897] 4 202 ff.). Vgl. oben § 21 N. 6.

[21] Zuerst Genevae 1667.

[22] Zuerst 1667. Vgl. G Hartmann, Leibniz als Jurist und Rechtsphilosoph 51 ff. (Tübingen 1892); Landsberg a. a. O. 26, 27; Ruck, Die Leibnizsche Staatsidee (1909).

[23] Zuerst 1655, zuletzt Jena 1754. Vgl. Roscher, Geschichte der Nationalökonomik 23 ff.; Stintzing a. a. O. 2 31.

[24] Zuerst Freiburg 1691, später 4 Bde., Gotha 1739; dazu Ricii repertorium locupletissimum.

Universität Halle, in der zweiten Hälfte des achtzehnten Jahrhunderts Göttingen[25].

Von den Schriftstellern des achtzehnten Jahrhunderts sind namentlich zwei hervorzuheben: Joh. Jac. Moser als Materialiensammler, von dessen zahlreichen Schriften das deutsche Staatsrecht[26], das sogenannte neue deutsche Staatsrecht[27] und verschiedene Bearbeitungen von Partikularrechten[28] besonders in Betracht kommen, und Joh. Stephan Pütter als Systematiker. Die hauptsächlichsten Werke des letzteren sind die Institutiones iuris publici Germanici[29], die Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht[30] und die Erörterungen und Beispiele des deutschen

---

[25] Landsberg, Gesch. d. deutsch. Rechtswissensch. 117 ff., 321 ff. F. Frensdorff, Die ersten Jahrzehnte des staatsrechtlichen Studiums in Göttingen, Göttingen 1887; Halle und Göttingen 1894.

[26] Teutsches Staatsrecht, 50 Bde. und 2 Bde. Zusätze und Register, Nürnberg, Leipzig und Ebersdorf 1737—44. Über Moser: Landsberg a. a. O. 315 ff.

[27] Dasselbe besteht aus einer Reihe von einzelnen Schriften in 20 Bänden bzw. Abteilungen unter folgenden Titeln: 1. Von Teutschland und dessen Staats-Verfassung überhaupt, Stuttgart 1766. 2. Von dem Römischen Kayser, Römischen König und dessen Reichs-Vicarien, Frankfurt a. M. 1767. 3. Von denen Teutschen Reichs-Ständen, der Reichs-Ritterschaft, auch denen übrigen unmittelbaren Reichs-Gliedern, 1767. 4. Von denen Teutschen Reichs-Tags-Geschäfften, 1768. 5. Von denen Kayserlichen Regierungs-Rechten und Pflichten, 2 Teile, 1772 u. 1773. 6. Von denen Teutschen Reichs-Täegen, 2 Teile, Frankfurt u. Leipzig 1774. 7. Von der Teutschen Religions-Verfassung, 1774. 8. Von der Teutschen Justiz-Verfassung, 2 Teile, 1774. 9. Von der Teutschen Lehens-Verfassung, 1774. 10. Von der Teutschen Crays-Verfassung, 1773. 11. Persönl. Staats-Recht derer Teutschen Reichs-Stände, 1775. 12. Familien-Staats-Recht derer Teutschen Reichs-Stände, 2 Teile, 1775. 13. Von der Teutschen Reichs-Stände Landen, deren Landständen, Unterthanen, Landes-Freyheiten, Beschwerden, Schulden und Zusammenkünfften, 1769. 14. Von der Landeshoheit derer Teutschen Reichs-Stände überhaupt, 1773. 15. Von der Landeshoheit im Geistlichen, 1773. 16. Von der Landeshoheit im Weltlichen, 1772 u. 1773, 9 Teile in 3 Bänden: *1)* Von der Landeshoheit in Regierungssachen überhaupt, besonders auch in Ansehung derer landesherrlichen Raths-Collegien, Beamten, Gesetze usw., 1772. *2)* Von der Landeshoheit in Justiz-Sachen, 1773. *3)* Von der Landeshoheit in Militär-Sachen, 1773. *4)* Von der Landeshoheit in Steuersachen, wie auch anderen Geld- und Naturalabgaben, 1773. *5)* Von der Landeshoheit in Cameral-Sachen, 1773. *6)* Von der Landes-Hoheit in Policey-Sachen, 1773. *7)* Von der Landeshoheit in Gnaden-Sachen, 1773. *8)* Von der Landeshoheit in Ansehung der Unterthanen, Personen und Vermögens, 1773. *9)* Von der Landeshoheit in Ansehung Erde und Wassers und was damit einen Zusammenhang hat, 1773. 17. Von der Teutschen Unterthanen Rechten und Pflichten, Frankfurt u. Leipzig 1774. 18. Von der Reichs-Stättischen Regiments-Verfassung, 1772. 19. Teutsches Nachbarliches Staatsrecht, 1773. 20. Teutsches Auswärtiges Staatsrecht, 1772; dazu Allgem. Register über das Moserische alte und neue Teutsche Staats-Recht, wie auch über alle andere Moserische in alle Teile der Rechtsgelehrsamkeit u. Staatsgeschichte einschlagende Schrifften, Frankfurt u. Leipzig 1775.

[28] Ein Verzeichnis derselben bei H. Schulze, Einleitung § 20 N. 4.

[29] Zuerst unter dem Titel Elementa iuris publici Germanici, seit 1770 unter dem oben angeführten Titel. Ed. VI 1802. Über Pütter: Landsberg, Gesch. d. deutsch. Rechtswissensch. 331 ff.

[30] 2 Bde., Göttingen 1777 u. 1779.

Staats- und Fürstenrechtes[31]. Die Püttersche Schule blieb bis zum Ende des deutschen Reiches die herrschende. Derselben gehören namentlich an: C. F. Häberlin[32], Gönner[33] und Leist[34]. Die beiden letzteren fallen schon in die Übergangsperiode nach dem Reichsdeputationshauptschluß.

Zweites Buch.

Die Zeit des Rheinbundes[1].

§ 35.

Die sechzehn ursprünglichen Mitglieder des Rheinbundes waren: der König von Bayern, der König von Württemberg, der bisherige Kurfürst-Erzkanzler, jetzt Fürst Primas, der bisherige Kurfürst, jetzt Großherzog von Baden, der bisherige Herzog, jetzt Großherzog von Berg und Kleve[2], der bisherige Landgraf, jetzt Großherzog von Hessen-Darmstadt, der bisherige Fürst, jetzt Herzog von Nassau-Usingen, der Fürst von Nassau-Weilburg, die Fürsten von Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen, die Fürsten von Salm-Salm und Salm-Kyrburg, der Fürst von Isenburg-Birstein, der Herzog von Aremberg, der Fürst von Liechtenstein und der bisherige Graf, jetzt Fürst von der Leyen[3]. Diesen trat am 25. September 1806 der Großherzog Erzherzog von Würzburg (früher Kurfürst von Salzburg) hinzu[4].

---

[31] 2 Bde., Göttingen 1793 u. 1794.

[32] Handbuch des teutschen Staatsrechtes, 3 Bde., Berlin 1797. Landsberg a. a. O. 430 ff.

[33] Lehrbuch des teutschen Staatsrechtes, Landshut 1804. Vgl. J. B. Koch, Nik. Thadd. v. Gönners Staatslehre (in den staats- und völkerrechtl. Abh.; herausg. nach dem Tode G. Meyers von Jellinek und Anschütz 4 1), Leipzig 1902. Landsberg a. a. O. 2. Halbband 147 ff.

[34] Teutsches Staatsrecht, Göttingen 1805.

[1] Zur Geschichte des Rheinbundes ist zu vergleichen: Clem. Theod. Perthes, Politische Zustände und Personen in Deutschland zur Zeit der französischen Herrschaft, 2 Bde., Gotha 1862; Häußer, Deutsche Geschichte vom Tode Friedrichs des Großen bis zur Gründung des Deutschen Bundes 2 682 ff. und 3; v. Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen, Berlin 1857, 1 ff., 58 ff.; H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 1; Zwiedineck-Südenhorst, Deutsche Geschichte von der Auflösung des alten bis zur Errichtung des neuen Kaiserreiches (1806—71), Bd. 1, Stuttgart 1897.

[2] Die Herzogtümer Berg und Kleve, welche Bayern und Preußen an Napoleon abgetreten hatten, waren von ihm seinem Schwager Murat verliehen. Dekret vom 15. März 1806 (bei G. v. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae 1 75).

[3] Rh. B. A. Art. 1, vgl. mit Art. 3—5.

[4] Akzessionsvertrag bei G. v. Meyer a. a. O. 88 ff. — Der Kurfürst von Salzburg hatte im Preßburger Frieden (Art. 10 u. 11) Salzburg abtreten müssen und als Entschädigung dafür Würzburg enthalten.

Preußens Absicht ging in dieser Zeit dahin, ein norddeutsches Kaiserreich zu gründen, in welchem dem Könige von Preußen die Kaiserwürde zustehen und dieser gemeinsam mit den den Königstitel annehmenden Kurfürsten von Sachsen und Hessen das Direktorium führen sollte[5]. Aber die Unterhandlungen mit den genannten beiden Herrschern führten zu keinem Resultat. In dem bald darauf ausbrechenden Kriege mit Frankreich erlitt Preußen so entscheidende Niederlagen, daß es im Frieden zu Tilsit vom 9. Juli 1807[6] alle Besitzungen zwischen Rhein und Elbe, einschließlich des besetzten Hannover, den Kottbuser Kreis und den größten Teil seiner polnischen Besitzungen abtreten[7] und den Rheinbund anerkennen mußte[8].

Diesem trat am 11. Dezember 1806 der bisherige Kurfürst, nunmehr König von Sachsen bei[9]. Im Laufe der Jahre 1806 bis 1808 folgten die Herzöge von Sachsen-Weimar, Sachsen-Gotha-Altenburg, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Hildburghausen, Sachsen-Koburg-Saalfeld, Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, die Fürsten, nunmehrigen Herzöge von Anhalt-Dessau, Anhalt-Bernburg und Anhalt-Köthen, die Fürsten von Lippe, Schaumburg-Lippe, Reuß-Greiz, Reuz-Schleiz, Reuß-Lobenstein und Reuß-Ebersdorf, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt und Waldeck[10].

Der Kurfürst von Hessen-Kassel, der Herzog von Braunschweig-Wolfenbüttel und der mit Fulda entschädigte Fürst von Nassau-Dillenburg (Oranien) wurden vertrieben. Aus früheren preußischen, hannoverschen, hessen-kasselschen und braunschweig-wolfenbüttelschen Landen bildete Napoleon das Königreich Westfalen, das er seinem Bruder Jerôme verlieh, welcher ebenfalls Mitglied des Rheinbundes wurde[11].

Der Rheinbund umfaßte also schließlich ganz Deutschland, mit Ausnahme von Österreich, Preußen, Schwedisch-Pommern, Holstein, welches Dänemark völlig inkorporiert hatte[12], Lauenburg, das die Franzosen als Krondomäne verwalteten, und den Hansestädten.

---

[5] A. Schmidt, Preußens deutsche Politik 75 ff. (3. Aufl., Leipzig 1867), Geschichte der preußisch-deutschen Unionsbestrebungen, Berlin 1851; Häußer a. a. O. 2 701 ff.; v. Kaltenborn a. a. O. 39 ff.; Kloeppel, Dreißig Jahre deutscher Verfassungsgeschichte 50 ff.

[6] G. v. Meyer a. a. O. 96 ff.

[7] Tilsiter Frieden Art. 2, 7, 12, 13, 14.

[8] Tilsiter Frieden Art. 4.

[9] Akzessionsvertrag bei G. v. Meyer a. a. O. 89 ff.

[10] Akzessionsverträge bei G. v. Meyer a. a. O. 90 ff.

[11] Verfassung des Königreichs Westfalen vom 15. November 1807. Abgedruckt bei Winkopp, Rheinischer Bund 4 474 ff. und bei Pölitz, Europäische Verfassungen 1 38 ff. Auszug bei G. v. Meyer a. a. O. 92 u. 106. Besprochen bei Oeschey, Die bayrische Verf.-Urk. v. 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. v. 4. Juni 1814, Ein Beitrag zur Lehre vom monarchischen Prinzip (1914) 29 ff.

[12] Edikt vom 9. September 1806 bei G. v. Meyer a. a. O. 72.

In dem Frieden zu Wien vom 14. Oktober 1809[13] mußte Österreich neue Abtretungen an Bayern machen, welches außerdem Bayreuth und Regensburg erhielt[14]. Der Fürst-Primas, dem schon durch Art. 22 der Rheinbundsakte die Freie Stadt Frankfurt zugesprochen war, bekam als Entschädigung für das abgetretene Regensburg die bisher unter französischer Administration stehenden Fürstentümer Hanau und Fulda und nahm den Titel „Großherzog von Frankfurt" an[15]. Durch das organische Senatuskonsult vom 13. Dezember 1810[16] wurden Teile des Großherzogtums Berg, ein großer Teil des Königreiches Westfalen, die Länder der Herzöge von Oldenburg und Aremberg und der Fürsten von Salm, die drei Hansestädte und Lauenburg als Departements der oberen Ems, der Weser- und Elbmündungen dem französischen Kaiserreiche einverleibt.

Infolge der Ereignisse des Jahres 1813 löste sich der Rheinbund tatsächlich auf. Eine ausdrückliche Erklärung seiner Aufhebung hat niemals stattgefunden.

§ 36.

Auf Grund der Rheinbundsakte wurden die Länder von 72 reichsständischen Fürsten und Grafen, die Reichsstädte Nürnberg und Frankfurt[1], die Besitzungen des Deutschen und Johanniterordens[2] und sämtliche reichsritterschaftliche Gebiete den Staaten der Rheinbundsfürsten einverleibt[3].

Durch die Auflösung des deutschen Reiches hatten die Rheinbundsfürsten Souveränetät in dem Sinne erworben, daß die bisher über ihnen stehende Reichsgewalt weggefallen war. Sie faßten diese Souveränetät aber vielfach so auf, als ob durch dieselbe auch alle Schranken, die für ihre fürstliche Macht im Innern der Territorien bestanden hatten, beseitigt wären. Sie legten sich daher auf Grund derselben die Befugnis bei, ihre landständischen Verfassungen durch einfache Kabinettsordres zu beseitigen, eine Maßregel, welche häufig durch die Verschiedenheit der in den einzelnen Teilen des Landes bestehenden ständischen Einrichtungen und die Notwendigkeit einer einheitlichen Repräsentation motiviert wurde. Namentlich gingen in dieser Weise die Herrscher der

---

[13] G. v. Meyer a. a. O. 113 ff.

[14] Vertrag mit Frankreich vom 28. Februar 1810, bei G. v. Meyer a. a. O. 118 ff. — Verschiedene Verträge über Territorialregulierungen zwischen Bayern, Würzburg, Württemberg, Baden und Hessen, ebenda 121 ff.

[15] Vertrag vom 16. Februar 1810 bei G. v. Meyer a. a. O. 111 ff.

[16] G. v. Meyer a. a. O. 105 ff. — Vgl. Vertrag mit Westfalen vom 10. Mai 1811, ebenda 109 ff.

[1] Augsburg war schon durch Art. 13 des Preßburger Friedens an Bayern gekommen.

[2] Die vollständige Aufhebung des Deutschordens erfolgte erst durch kaiserliches Dekret vom 24. April 1809 (bei G. v. Meyer a. a. O. 93).

[3] Rh. B. A. Art. 13—25.

Staaten Bayern[4], Württemberg[5] und Hessen[6] vor[7], während in Nord- und Mitteldeutschland die Schonung der bestehenden Rechte eine größere war. — Einige Staaten erhielten in dieser Zeit neue Verfassungen nach dem Muster der napoleonischen Scheinkonstitutionen. Als Typus derselben ist die Verfassung des Königreiches Westfalen vom 15. November 1807[8] anzusehen. Hier wurde eine Ständeversammlung mit beratender Stimme bei der Gesetzgebung eingeführt, deren Mitglieder durch die vom Könige ernannten Departementskollegien gewählt werden sollten.. Ihr nachgebildet waren die Verfassung des Großherzogtums Frankfurt vom 16. August 1810[9], die Verfassung Bayerns vom 1. Mai 1808, welche aber insofern nicht in das Leben getreten ist, als die darin vorgesehene Nationalrepräsentation niemals einberufen wurde[10], und die Verfassung des Herzogtums Anhalt-Köthen vom 28. Dezember 1810 und 9. Februar 1811[11].

Die Gesamtheit der Rheinbundsstaaten wurde zu einem Bunde unter dem Protektorat Napoleons vereinigt, welcher mit dem französischen Kaiserreiche zu Schutz und Trutz verbündet war[12]. Das Organ des Bundes sollte eine Bundesversammlung in Frankfurt am Main sein, die aus zwei Kollegien bestand[13], einem Kollegium der Könige, in dem wegen der ihnen zustehenden königlichen Ehren auch die Großherzöge und der Fürst Primas saßen[14], und

---

[4] Bayr. Verordnung vom 1. Mai 1808 (bei Winkopp a. a. O. 1 468 ff.); v. Seydel, Bayr. Staatsr. (2. Aufl. 1896) 1 97 ff. (Bd. 21 des öffentl. Rechts der Gegenwart [1913] bearb. v. Piloty) 1 34 ff.

[5] Der König von Württemberg hatte sich schon am 30. Dezember 1805 auf Grund der im Preßburger Frieden anerkannten Souveränetät die Kassen und Archive der Stände angeeignet. Die bisherige Verfassung wurde zwar nicht formell aufgehoben, wohl aber als tatsächlich beseitigt angesehen und alle Konsequenzen aus dem Umsturz derselben gezogen. Vgl. R. v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg 22 § 3 (2. Aufl., Tübingen 1840); Fricker und v. Geßler, Geschichte der Verfassung Württembergs 142 (Stuttgart 1869); Göz, Württemb. Staatsrecht 7.

[6] Großherzoglich hessische Verordnung vom 1. Oktober 1806 (bei Winkopp a. a. O. 1 468 ff.; Cosack, Staatsrecht des Großherzogtums Hessen 1.

[7] Baden besaß zu Anfang des 19. Jahrh. keine ständische Verfassung mehr; wenigstens hatten seit dem 17. Jahrh. keine Ständeversammlungen mehr stattgefunden; vgl. v. Weech, Bad. Geschichte 359, es wurden aber auch dort die noch vorhandenen Stände des Breisgaus beseitigt.

[8] Vgl. § 35 S. 107 N. 11.

[9] Pölitz, Europäische Verfassungen 1 45 ff.

[10] Pölitz a. a. O. 96 ff.; Winkopp 7 3 ff. Vgl. M. v. Lerchenfeld, Die bayrische Verfassung und die Karlsbader Beschlüsse 21 N. ** (Nördlingen 1883); Oeschey in der oben § 35 N. 11 angegebenen Schrift, 29 ff.

[11] Pölitz a. a. O. 1057 u. 1058; Winkopp 18 97 ff. u. 379 ff.

[12] Rh. B. A. Art. 1, 12 u. 35. [In Wahrheit war der Rheinbund kein Bund der deutschen Staaten unter sich, sondern nur ein Bündel aufgezwungener Protektoratsverhältnisse. Ganz unbegründet und willkürlich ist die Auffassung Kloeppels, Dreißig Jahre deutscher Verfassg. 13, wonach der Rheinbund eine „staatliche Verbindung der Reichsgebiete außer Österreich und Preußen", m. a. W. ein Staat gewesen sei.]

[13] Rh. B. A. Art. 6.

[14] Rh. B. A. Art. 5.

einem Kollegium der Fürsten. Den Vorsitz im Plenum und im königlichen Kollegium hatte der Fürst Primas[15], den im fürstlichen Kollegium der Herzog von Nassau-Usingen[16]. Die Würde des Fürst Primas sollte im Falle der Erledigung von Napoleon als Protektor des Bundes neu besetzt werden. Die Bundesversammlung hatte auch die Aufgabe, als Schiedsgericht bei Streitigkeiten der Mitglieder untereinander zu fungieren[17]. Die näheren Bestimmungen über die Organisation des Bundes wurden einem noch auszuarbeitenden Fundamentalstatut überlassen[18]. Dieses ist jedoch niemals zustandegekommen und die ganze Organisation daher überhaupt nicht in das Leben getreten.

Die reichsständischen Fürsten und Grafen, deren Besitzungen den Ländern der Rheinbundsfürsten einverleibt waren, wurden in der Sprache der damaligen Zeit als Mediatisierte bezeichnet[19]. Der Ausdruck war freilich nicht korrekt, da der Unterschied zwischen Unmittelbaren und Mittelbaren mit dem Aufhören des Reiches seine Bedeutung verloren hatte. Die Rheinbundsakte sicherte den angegebenen Personen eine Reihe von Rechten zu: 1. Sie sollten ihre Domänen als freies, allodiales Eigentum (propriété patrimoniale et privée) behalten[20]. Damit stand es freilich im Widerspruch, wenn viele Rheinbundsfürsten behaupteten, die bisherige Lehnsherrlichkeit des Reiches über diese Besitzungen sei durch die Auflösung desselben auf sie übergegangen[21]. 2. Es sollten ihnen alle grundherrlichen und lehnsherrlichen Rechte (droits seigneuriaux et féodaux) verbleiben, welche nicht als wesentlicher Bestandteil der Souveränetät angesehen wurden[22]. Als Souveränetätsrechte bezeichnet die Rheinbundsakte: les droits de législation, de juridiction suprême, de haute police, de conscription militaire ou de recrutement et d'impôt[23], also die gesetzgebende Gewalt, die oberste Gerichtsbarkeit und Polizei, die Militärhoheit und das Besteuerungsrecht. Dagegen sollten die sogenannten

---

[15] Rh. B. A. Art. 12.
[16] Rh. B. A. Art. 10.
[17] Rh. B. A. Art. 9.
[18] Rh. B. A. Art. 11.
[19] Die Rh. B. A. hat diese Bezeichnung nicht, sondern spricht von princes et comtes actuellement regnants (Art. 27 u. 28).
[20] Rh. B. A. Art. 27.
[21] Bayr. Verordnung über die Verhältnisse der Reichsritterschaft vom 31. Dezember 1806 7 2 (bei Winkopp 2 225 ff.). Bayrische Deklaration vom 19. März 1807, die Bestimmung der künftigen Verhältnisse der der königlichen Souveränetät unterworfenen Fürsten, Grafen und Herren zu den verschiedenen Zweigen der Staatsgewalt betreffend (bei Winkopp 2 372 ff.; G. v. Meyer, Corp. jur. confoed. Germ. 2 8 ff.). Badische def. Verordnung über die staatsrechtlichen Verhältnisse der mediatisierten Fürsten und Grafen vom 22. Juli 1807 § 16 (bei Winkopp 4 321 ff.). — Dagegen erklärt die preußische Instruktion vom 30. Mai 1820 § 22 korrekterweise die frühere Lehnsherrlichkeit des Reiches für aufgehoben. Vgl. H. A. Zachariä, St.R. (§ 37) 1 167 N. 13; Zöpfl, St.R. (§ 523) 2 820.
[22] Rh. B. A. Art. 27.
[23] Rh. B. A. Art. 26.

Mediatisierten namentlich behalten: mittlere und niedere Zivil- und Kriminaljurisdiktion, Forstgerichtsbarkeit und -Polizei, Jagd- und Fischereirecht, Bergregal, Zehnten und andere Reallasten, sowie das Patronat. 3. In Kriminalsachen sollten sie nur durch ein iudicium parium gerichtet werden können, das die Rheinbundsakte historisch unrichtig[a], als droit d'austrègue bezeichnet. Vermögenskonfiskationen sollten gegen sie nicht verhängt werden dürfen[24]. 4. Es sollte ihnen freistehen, ihren Wohnsitz in jedem zu dem Rheinbunde gehörigen oder mit demselben verbündeten Staate zu nehmen und dort ihre Kapitalien und Renten zu beziehen, ohne dafür einer Abgabe unterworfen zu sein[25].

Der Rheinbund war kein Rechtsnachfolger des deutschen Reiches. Er hatte sich bereits gebildet, ehe das deutsche Reich zu existieren aufhörte, und die zu ihm gehörigen Länder umfaßten nur einen kleinen Teil des bisherigen Reichsgebietes. Es bestand daher auch keinerlei Verpflichtung des Rheinbundes, für die Schulden des Reiches oder die Ansprüche der Reichsbeamten einzutreten, und in der Tat enthält die Rheinbundsakte über diese Gegenstände keine Bestimmungen. Dagegen übernahmen die Rheinbundsstaaten ausdrücklich die Zahlung der Kreisschulden und derjenigen Pensionen und Renten, welche durch den Reichsdeputationshauptschluß von 1803, namentlich für verlorene Pfründen auf dem linken Rheinufer, festgesetzt waren[26].

Die Rheinbundsfürsten verzichteten gegenseitig auf alle diejenigen Rechte, welche einem derselben im Gebiete des anderen zustanden. Vorbehalten wurden nur die eventuellen Sukzessionsrechte für den Fall, daß das regierende Haus oder die regierende Linie erlöschen sollte[27]. Die Absicht dieses Verzichtes war, alles zu beseitigen, was mit der neu erworbenen Souveränetät im Widerspruch stand. Deshalb bezog er sich auch nur auf öffentliche, nicht auf Privatrechte. Lehnsherrliche Rechte waren in demselben einbegriffen, soweit staatsrechtliche Befugnisse den Gegenstand der Belehnung bildeten. Dagegen konnte die Lehnsherrlichkeit über bloße Privatgüter durch den Verzicht nicht als aufgehoben gelten. Die Rheinbundsfürsten inter-

---

[a] Denn die Austräge des alten Reichsrechts (oben § 28), welche hier französiert als „austrègue" erscheinen, waren etwas ganz anderes gewesen als diese Pairsgerichte der Rh. B. A. Sie stellten nicht, wie letztere, einen den ordentlichen Richter ausschließenden privilegierten Gerichtsstand dar, sondern waren nur eine vor Beschreitung des ordentlichen Prozeßwegs anzurufende Sühneinstanz.

[24] Rh. B. A. Art. 28.

[25] Rh. B. A. Art. 31.

[26] Rh. B. A. Art. 2 u. 29.

[27] Rh. B. A. Art. 34. Vgl. A. Breslauer, Zur Interpretation des 34. (sogenannten Verzichts-) Artikels der Rheinbundsakte vom 13. Juli 1806, Breslau 1878.

pretierten denselben freilich sehr häufig anders und behaupteten, daß auch die privatrechtliche Lehnsherrlichkeit fremder Landesherren in ihren Gebieten auf sie übergegangen sei[28].

Die meisten Rheinbundsstaaten entwickelten in dieser Zeit eine rührige Tätigkeit auf allen Gebieten der Gesetzgebung, durch welche die Leibeigenschaft aufgehoben, vielfache Standesvorrechte beseitigt, religiöse Toleranz eingeführt, überhaupt der Grund zu einem freieren Staatsleben gelegt wurde[29].

§ 37.

Die staatsrechtliche Literatur aus der Zeit des Rheinbundes konnte bei der kurzen Dauer seines Bestehens nicht wohl sehr umfangreich sein. Während ein Teil der Schriftsteller in der historischen Weise der späteren Reichspublizistik weiterarbeitete, standen andere auf rein naturrechtlichem Standpunkte. Von diesem aus waren sie namentlich bemüht, die übertriebensten Souveränetätsansprüche der Rheinbundsfürsten zu rechtfertigen[1].

Kurze Grundrisse des Staatsrechtes zur Zeit des Rheinbundes haben geliefert:

K. S. Zachariae, Jus publicum civitatum, quae foederi Rhenano adscriptae sunt. Heidelberg 1807[2].

Zintel, Entwurf eines Staatsrechtes für den Rheinbund nach den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechtes bearbeitet. München 1807.

Ausführlichere systematische Bearbeitungen sind:

Wilh. Jos. Behr, Systematische Darstellung des Rheinischen Bundes aus dem Standpunkte des öffentlichen Rechtes. Frankfurt a. M. 1808.

Joh. Ludwig Klüber, Staatsrecht des Rheinbundes. Tübingen 1808[3].

Als Sammlungen von Abhandlungen verdienen Erwähnung:

Joh. Nikol. Friedr. Bauer, Beiträge zu einem allgemeinen Staatsrecht der rheinischen Bundesstaaten. Karlsruhe 1807.

Günther Heinrich v. Berg, Abhandlungen zur Erläuterung der rheinischen Bundesakte, I. Teil. Hannover 1808.

K. S. Zachariae, Das Staatsrecht der rheinischen Bundesstaaten und das rheinische Bundesrecht, erläutert in einer Reihe von Abhandlungen. Heidelberg 1810.

---

[28] Vgl. z. B. die angeführte bayrische Verordnung vom 31. Dez. 1806 7 3 und Deklaration vom 19. März 1807, M. 1, die badische Verordnung vom 22. Juli 1807 § 1. Dagegen wird fremde Lehnsherrlichkeit als fortdauernd anerkannt in den Verträgen des Großherzogs von Hessen mit dem Fürsten von Nassau-Weilburg vom 30. August 1806 (bei Winkopp 3 48 ff.) und dem Fürsten von Isenburg vom 24. September 1806 (bei Winkopp 4 86 ff.).

[29] Vgl. hierüber v. Seydel, Bayr. Staatsr. (2. Aufl. 1896) 1 107 ff. (bearb. v. Piloty 1913) 1 35; Göz, Württemb. Staatsr. 8; Walz, Bad. Staatsr. 4.

[1] Am weitesten gehen in dieser Beziehung Zintel und Gönner.

[2] Über K. S. Zachariae: Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft, 2. Halbbd. 100 ff.

[3] Über Klüber: Landsberg a. a. O. 165 ff.

Periodische Werke für Abhandlungen und Materialienmitteilungen sind:

Winkopp, Der Rheinische Bund. Eine Zeitschrift historisch-politisch-statistisch-geographischen Inhalts, 22 Bde. Frankfurt a. M. 1806—12.

Crome und Jaup, Germanien. Eine Zeitschrift für Staatsrecht, Politik und Statistik von Deutschlaud, 4 Bde. Gießen 1808—11.

Gönner, Archiv für die Gesetzgebung und Reform des juristischen Studiums, 3 Bde. Landshut 1808—10.

Drittes Buch.

Die Zeit des Deutschen Bundes.

Erster Abschnitt.

Der Bund.

1. Gründung des Deutschen Bundes[1].

§ 38.

Unter dem Druck der französischen Fremdherrschaft war das deutsche Nationalgefühl erwacht, und der unglückliche Ausfall des Krieges, welchen Napoleon gegen Rußland geführt hatte, machte es möglich, von neuem die Waffen gegen ihn zu ergreifen. In dem Vertrage von Kalisch und Breslau vom 27. und 28. Februar 1813[2] verbanden sich Rußland und Preußen zu einem Schutz- und Trutzbündnis, dessen allgemeines Ziel die Befreiung Europas und dessen nächster Zweck die Wiederherstellung Preußens sein

---

[1] Die hauptsächlichsten Werke über die Gründung des Deutschen Bundes und die darauf bezüglichen Verhandlungen des Wiener Kongresses sind: Klüber, Übersicht der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Kongresses, 3 Abt. (nur 1 Bd.), Frankfurt a. M. 1816; Häußer, Deutsche Geschichte vom Tode Friedrichs des Großen bis zur Gründnng des Deutschen Bundes, Bd. 4; v. Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen 1 85 ff.; Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung, insbesondere ihres Verhaltens zu den deutschen Nationalinteressen, 3 Bde., Marburg 1861—62, namentlich 1 Einl.; H. v. Treitschke, Preußen auf dem Wiener Kongreß, in Preuß. J. 36 655 ff., 37 133 ff., 281 ff.; Derselbe, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 1, 2. Buch; K. Fischer, Die Nation und der Bundestag 3 ff. (Leipzig 1880); W. A. Schmidt, Geschichte der deutschen Verfassungsfrage während der Befreiungskriege und des Wiener Kongresses, herausg. v. A. Stern, Stuttgart 1890; Zwiedineck-Südenhorst, Deutsche Geschichte von der Auflösung des alten bis zur Errichtung des neuen Kaiserreiches, Bd. 1; Kloeppel, Dreißig Jahre deutscher Verfassg. 14 ff.; Max Lehmann, Freiherr vom Stein 3 320 ff., 381 ff. Als Quellenwerk ist zu nennen: Klüber, Akten des Wiener Kongresses, 9 Bde., Erlangen 1815—19 und 1835.

[2] G. v. Meyer, Corp. jur. Confoed. Germ. 1 135 ff.

sollte. Österreich trat demselben durch den Vertrag von Teplitz am 9. September 1813[3] bei.

In der Proklamation, welche der russische Generalfeldmarschall Fürst Kutusow-Smolenskoi im Namen der Herrscher Preußens und Rußlands d. d. Kalisch, den 13./23. März 1813 erließ[4], war den Fürsten und Völkern Deutschlands die Rückkehr ihrer Freiheit und Unabhängigkeit und die Wiedergeburt ihres ehrwürdigen Reiches zugesichert worden. Während man aber von preußischer Seite eine feste und einheitliche Organisation Deutschlands in der Weise erstrebte, daß Österreich und Preußen gemeinsam die Führung zustehen sollte, ging die österreichische Regierung zunächst auf die Herstellung eines losen Bundesverhältnisses hinaus und zeigte im weiteren Verlaufe der Verhandlungen nur insoweit Neigung, die Gesamtverfassung Deutschlands einheitlicher zu gestalten, als sie hoffen durfte, dadurch eine österreichische Hegemonie in Deutschland zu begründen. In den Alliancevertrag, den Österreich am 8. Oktober 1813 mit Bayern zu Ried abschloß[5], wurde eine Klausel aufgenommen, durch welche letzteres die Aufrechterhaltung seiner Souveränetät ohne jede Beschränkung zugesichert erhielt. Eine ähnliche Bestimmung kam auch in dem Vertrage vor, welcher mit Württemberg am 2. November 1813 zu Fulda abgeschlossen wurde[6]. Doch enthielt dieser gewisse Vorbehalte hinsichtlich der Neugestaltung Deutschlands. Noch entschiedener traten derartige Vorbehalte in denjenigen Verträgen hervor, welche bald nachher mit einer Reihe von kleineren deutschen Fürsten zum Abschluß gelangten[7]. Im Winter 1813—14 verständigten sich die verbündeten Mächte bereits dahin, daß Deutschland eine Bundesverfassung bekommen sollte[a], und demgemäß enthielt auch Artikel 6 des Pariser Friedens vom 30. Mai 1814[8] die Bestimmung: „Les états de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif."

Der Kongreß, welcher zum Zweck der Ordnung der europäischen Angelegenheiten nach Wien berufen war, wurde am 1. November 1814 eröffnet. Zur Erledigung der deutschen Ver-

---

[3] G. v. Meyer a. a. O. 144 ff.

[4] G. v. Meyer a. a. O. 146 ff.

[5] Vertrag zu Ried vom 8. Oktober 1813, Art. 4 u. Art. 1 (bei G. v. Meyer a. a. O. 217 ff.).

[6] Vertrag Österreichs mit Württemberg zu Fulda vom 2. November 1813, Art. 4 (bei G. v. Meyer a. a. O. 223 ff.).

[7] Vertrag Preußens mit Baden zu Frankfurt vom 20. November 1813, Art. 4 (bei G. v. Meyer a. a. O. 225). Verträge Österreichs zu Frankfurt mit dem Großherzog von Hessen vom 23. November, Art. 4 (a. a. O. 226), mit dem Kurfürsten von Hessen vom 2. Dezember, Art. 2 (a. a. O. 226), mit Nassau vom 24. November, Art. 4 (a. a. O. 228), mit Koburg-Saalfeld vom 24. November, Art. 4 (a. a. O. 229).

[a] Vgl. M. Lehmann, Frhr. vom Stein 3 362 ff. (Verträge von Troyes und Chaumont).

[8] G. v. Meyer a. a. O. 240 ff.

fassungsfrage setzte man ein sogenanntes deutsches Komitee ein, welches aus den Gesandten Österreichs, Preußens, Bayerns, Württembergs und Hannovers, welches letztere inzwischen den Königstitel angenommen hatte[9], bestand. In diesem kam zunächst ein zwischen Österreich, Preußen und Hannover vereinbarter Entwurf zur Erörterung, der auf Grund eines ursprünglich preußischen Entwurfes ausgearbeitet war[10]. Die Verhandlungen begegneten vielfachen Schwierigkeiten, indem Bayern und Württemberg, eifersüchtig auf die Bewahrung ihrer neuerworbenen Souveränetät, die Befugnisse der Bundesgewalt möglichst einzuschränken bestrebt waren. Doch blieben die Beratungen nicht ohne Erfolg, indem allmählich eine gewisse Annäherung der Standpunkte stattfand. Dagegen protestierten die Vertreter von 29 kleineren Staaten am 16. November gegen den Ausschluß von den Verhandlungen[11]. Um Mitte November kam aber infolge der inzwischen unter Österreich, Preußen und England eingetretenen Differenzen über die sächsisch-polnische Frage die ganze Angelegenheit zum Stillstand[12].

Erst nachdem diese Differenzen beigelegt waren, nahmen im Februar 1815 Österreich und Preußen zunächst untereinander die Verhandlungen wieder auf, beschlossen aber demnächst, die Vertreter aller deutschen Staaten zu denselben hinzuzuziehen. Durch die Nachricht von Napoleons Rückkehr aus Elba erhielt die Sache eine raschere Förderung. Am 23. Mai wurden die Konferenzen wieder eröffnet, zu welchen außer den fünf früher beteiligten Staaten noch Sachsen, Baden, Hessen-Darmstadt, Luxemburg, Holstein und fünf Vertreter der übrigen Fürsten und Freien Städte hinzugezogen wurden. Die Grundlage der Beratungen bildete ein von Österreich, Preußen und Hannover vereinbarter Entwurf[13] Schon dieser Entwurf hatte sich auf die für die Herstellung einer Gesamtverfassung Deutschlands notwendigsten Bestimmungen beschränkt und war in bezug auf die Selbständigkeit der Einzelstaaten möglichst schonend vorgegangen. Trotzdem erfuhr er in den Beratungen noch wesentliche Abschwächungen. Am 8. Juni kam unter den vorhandenen Vertretern die deutsche Bundesakte zustande[14]; die Unterzeichnung und Untersieglung der Reinschrift fand zwei Tage später, am 10. Juni, statt. Baden

---

[9] Note vom 12. Oktober und Patent vom 26. Oktober 1814 (Klüber, Akten 1 1 64 u. 65).

[10] Der am 13. September von Hardenberg an Metternich mitgeteilte Entwurf steht bei Klüber, Akten a. a. O. 45 ff., der vereinbarte Entwurf ebenda 57 ff. und bei Schmidt a. a. O. 209 ff. Vgl. auch v. Treitschke, D. Gesch. 1 683, 685 und über die Beteiligung Steins an dem Hardenbergschen Entwurf: M. Lehmann a. a. O. 3 385 ff., 406 ff.

[11] Klüber, Akten a. a. O. 72 ff.

[12] Schmidt a. a. O. 287 ff.

[13] Klüber, Akten 2 314 ff.

[14] G. v. Meyer 2 1 ff.; Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze 3 19 ff.; Zeumer, Quellensammlung 540 ff.

und Württemberg hatten sich an dem Abschluß nicht beteiligt; es trat vielmehr Baden erst am 26. Juli und Württemberg erst am 1. September bei[15]. Die Eröffnung des Bundestages zu Frankfurt a. M. erfolgte am 5. November 1816.

Der deutsche Bund war weder der Rechtsnachfolger des deutschen Reiches noch der des Rheinbundes. Von einem Eintritt in die Rechtsverhältnisse dieser beiden Gemeinwesen konnte daher, soweit ein solcher überhaupt möglich war, nur für die einzelnen Staaten die Rede sein. Doch hat der Bund die Fortdauer der durch den R. D. H. S. von 1803 festgesetzten Renten ausdrücklich garantiert[16] und die Zahlung der Schulden der Reichsoperationskasse als einen Akt der Billigkeit anerkannt[17].

2. Quellen des deutschen Bundesrechtes.

§ 39.

Die Quellen des deutschen Bundesrechtes waren:

I. Die Grundverträge des Bundes, nämlich:

1. Die Bundesakte vom 8. Juni 1815. Sie umfaßt 20 Artikel, von denen Artikel 1—11 die allgemeinen Bestimmungen, d. h. die auf den Bund bezüglichen Festsetzungen, Artikel 12—19 die besonderen Bestimmungen, d. h. gleichmäßige Vorschriften über gewisse staatsrechtliche Gegenstände für die einzelnen Bundesstaaten, Artikel 20 die Ratifikationsklausel enthält. Die ersten 11 Artikel sind in die Wiener Kongreßakte aufgenommen und erscheinen dort als Artikel 53—63; Artikel 64 erklärt, daß auch die besonderen Bestimmungen dieselbe Kraft haben sollen, als wenn sie einen förmlichen Teil der Kongreßakte bildeten.

2. Die Wiener Schlußakte vom 15. Mai 1820, das Resultat der zu Wien zum Zweck der Ausbildung und Befestigung des Bundes gehaltenen Ministerialkonferenzen. Dieselbe wurde durch Plenarbeschluß vom 8. Juni 1820 zum Grundgesetz des Bundes erhoben. Sie besteht aus 65 Artikeln, von denen Artikel 1—52 sich auf die Verhältnisse des Bundes, Artikel 53 bis 65 auf die inneren Verhältnisse der einzelnen Bundesstaaten beziehen.

Die Bundes- und Schlußakte haben den Charakter von völkerrechtlichen Verträgen[1].

---

[15] Beitrittsurkunde bei G. v. Meyer a. a. O. 15 ff.

[16] B. A. Art. 15.

[17] B. B. vom 5. Oktober 1820 (G. v. Meyer a. a. O. 116), vom 5. November 1835, 15. November 1838, 28. Februar 1839 (a. a. O. 356 ff.).

[1] Abdrücke der Bundesgrundgesetze finden sich in verschiedenen Sammlungen, namentlich bei G. v. Meyer 2 1 ff., 101 ff.; H. A. Zachariä, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart (Götttingen 1855) 1 2 ff. u. 15 ff.; Binding 3 19 ff., 37 ff.; Zeumer a. a. O. 540 ff., 545 ff.

II. Die Bundesbeschlüsse, d. h. Beschlüsse, welche die Bundesversammlung innerhalb ihrer Kompetenz faßte.

III. Gewohnheitsrecht, zu dessen Bildung jedoch der deutsche Bund wenig Veranlassung gegeben hat[2].

3. Mitglieder des Bundes.

§ 40.

Durch den ersten Pariser Frieden vom 30. Mai 1814[1] waren Deutschland die Grenzen von 1792 und durch den zweiten Pariser Frieden vom 20. November 1815[2] die Grenzen von 1790 zurückgegeben worden. Die Regelung der Territorialverhältnisse in Deutschland erfolgte durch die Wiener Kongreßakte vom 9. Juni 1815[3] und eine Reihe von speziellen Verträgen. Den definitiven Abschluß der Territorialregulierungen bildete der Frankfurter Territorialrezeß vom 20. Juli 1819[4].

Von den Rheinbundsfürsten blieben der Herzog von Aremberg und die beiden Salm mediatisiert[5]; während des Krieges gegen Frankreich entzog man auch noch dem Fürsten von der Leyen und dem Fürsten von Isenburg-Birstein ihre bisherige Souveränetät[6]. Die napoleonischen Staaten Frankfurt, Berg, Würzburg und Westfalen wurden vernichtet, dagegen der Kurfürst von Hessen-Kassel, der Herzog von Braunschweig-Wolfenbüttel, der Kurfürst von Hannover, der Herzog von Oldenburg und die Freien Städte Hamburg, Lübeck, Bremen und Frankfurt restauriert. Österreich trat wieder in den Besitz von Istrien, Brixen, Trient, Tirol, Vorarlberg, Friaul, Littorale, Krain, Oberkärnten, des Inn- und Hausruckviertels und Salzburgs[7]. Preußen erhielt seine alten Länder zum größten Teil zurück[8], außerdem die größere Hälfte des Königreiches Sachsen[9], einen großen Teil des linken Rheinufers[10], das Großherzogtum Berg, das Herzogtum Westfalen, die Stadt Wetzlar, die nassau-oranischen Besitzungen[11]

---

[2] Ein Beispiel bei Zöpfl, St.R. (§ 111) 1 279 N. 1.
[1] G. v. Meyer a. a. O. 1 240 ff.
[2] G. v. Meyer a. a. O. 299 ff.
[3] G. v. Meyer a. a. O. 254 ff.
[4] G. v. Meyer a. a. O. 343 ff.
[5] W. K. A. Art. 43.
[6] Beide kamen zunächst unter österreichische Hoheit. W. K. A. Art. 51 u. 52. — Später wurde die leyensche Grafschaft Geroldseck an Baden, die Länder des Fürsten von Isenburg teils an Kurhessen, teils an Darmstadt abgetreten. Frankf. Terr.-Rezeß Art. 8 u. 19. M. Meyer, Geschichte der Mediatisierung des Fürstentums Isenburg, München 1891.
[7] W. K. A. Art. 93. Frankf. Terr.-Rezeß Art. 1.
[8] W. K. A. Art. 23.
[9] W. K. A. Art. 15.
[10] W. K. A. Art. 25.
[11] W. K. A. Art. 24, 40, 42, 44.

und Schwedisch-Pommern[12]; dafür verzichtete es auf den größten Teil seiner polnischen Besitzungen, Ansbach und Bayreuth, Ostfriesland und Hildesheim[13]. Bayern bekam als Entschädigung für seine Abtretungen an Österreich Würzburg und Aschaffenburg sowie auf dem linken Rheinufer einen großen Teil der alten pfälzischen Besitzungen[14]. Der Rest des linken Rheinufers kam zum größten Teil an das Großherzogtum Hessen[15], außerdem erhielten Oldenburg, Sachsen-Koburg und Hessen-Homburg daselbst kleine Besitzungen[16]. Hannover erwarb Hildesheim, Goslar, Ostfriesland, die niedere Grafschaft Lingen und einen Teil von Münster[17]. Es erfuhren ferner Sachsen-Weimar und Hessen-Kassel kleine Gebietsvergrößerungen[18]. Dänemark bekam zu seinen früheren deutschen Besitzungen noch Lauenburg hinzu[19]. Der Fürst von Nassau-Oranien wurde König der Niederlande und Großherzog von Luxemburg[20]. — Der Graf von Bentinck suchte für seine früher reichsunmittelbare Grafschaft Kniphausen den souveränen Besitz zu erlangen, wurde jedoch mit seinen desfallsigen Gesuchen abgewiesen.

---

[12] Schwedisch-Pommern war durch Art. 7 des Kieler Friedens vom 14. Januar 1814 von Schweden an Dänemark abgetreten worden. Preußen erwarb es von Dänemark durch einen Vertrag vom 4. Juni 1815 gegen Hingabe des in Art. 29 der W. K. A. von Hannover abgetretenen Herzogtums Lauenburg. Der Kieler Frieden ist abgedruckt bei G. F. v. Martens, Supplément au recueil des principaux traités 5 666 ff. (Bd. 5 auch u. d. T.: Nouveau recueil de traités, Tome 1), der Vertrag vom 4. Juni 1814 ebenda 6 bzw. 2 349 ff.

[13] W. K. A. Art. 2.

[14] [Das territoriale Ergebnis der Wiener Kongreßverhandlungen war für Preußen an sich ungünstig und wurde damals allgemein als eine diesem Staate beigebrachte Niederlage aufgefaßt. Im nationalpolitischen Sinne aber, für die dereinstige Verwirklichung der Einheit Deutschlands ist jenes Ergebnis, die Begrenzung Preußens von 1815, eine glückliche Fügung gewesen. Einmal wurde der polnische, also undeutsche Länderbesitz gegen deutschen vertauscht, damit war der preußische Staat „wieder in Deutschland hineingewachsen". Sodann: die Grenzen von 1815 haben Preußen gezwungen, im Interesse der eigenen Landesverteidigung zugleich ganz Norddeutschland zu schirmen; sie haben diesen Staat auch sonst vor die ganz unpartikularistische, nationale Aufgabe gestellt, die stärksten landschaftlichen und landsmannschaftlichen Gegensätze zu überwinden, welche Deutschland überhaupt aufzuweisen hat, — die Aufgabe, das Wort zu bewähren: „Deutschland hat gewonnen, was Preußen erworben hat." Vgl. v. Treitschke, Deutsche Gesch. 1 675, 676; auch Anschütz, Enzyklop. 35 sowie Kloeppel. Dreißig Jahre deutscher Verfassg. 205 ff.]

[15] W. K. A. Art. 44. Frankf. Terr.-Rezeß Art. 2.

[16] W. K. A. Art. 47. Frankf. Terr.-Rezeß Art. 19 u. 20.

[17] W. K. A. Art. 49. Frankf. Terr.-Rezeß Art. 27—30. Der Herzog von Mecklenburg-Strelitz und der Graf von Pappenheim, welchem ebenfalls, letzterem unter preußischer Souveränetät, Besitzungen auf dem linken Rheinufer zugesagt waren, traten ihre Ansprüche gegen Geldentschädigung an Preußen ab. Frankf. Terr.-Rezeß Art. 33.

[18] W. K. A. Art. 27.

[19] W. K. A. Art. 37—39. Vertrag Preußens und Sachsen-Weimars vom 22. September 1815, Preußens und Hessens vom 16. Oktober 1815.

[20] Vgl. Note 12.

Am 8./20. Juni 1825 kam ein vom Bunde garantiertes Abkommen mit Oldenburg zustande[21], wonach er die Landesregierung in dem Maße, in welchem er sie zur Reichszeit besessen hatte[22], zurückerhielt, Oldenburg dagegen zu ihm in das frühare Verhältnis von Kaiser und Reich trat. Durch Verträge vom 13. April und 20. Juni 1854[23] ist die Grafschaft von Oldenburg vollständig erworben worden.

Im Deutschen Bunde waren ursprünglich 40 Mitglieder vertreten, obwohl in der Bundesakte nur 38 namentlich aufgeführt sind[24]: der Kaiser von Österreich, der König von Preußen, welche beide nur mit ihren früher zum Reiche gehörigen Besitzungen in den Bund eintraten[25], der König von Bayern, der König von Sachsen, der König von Hannover, der König von Württemberg, der Großherzog von Baden, der Kurfürst von Hessen, der Großherzog von Hessen, der König von Dänemark für Holstein und Lauenburg[26], der König der Niederlande für Luxemburg, der Herzog von Braunschweig, der Großherzog[27] von Mecklenburg-Schwerin, der Herzog von Nassau, der Großherzog[28] von Sachsen-Weimar, die Herzöge von Sachsen-Gotha, Sachsen-Koburg, Sachsen-Meiningen und Sachsen-Hildburghausen, der Großherzog[29] von Mecklenburg-Strelitz, der Großherzog[30] von Oldenburg, die Herzöge von Anhalt-Dessau, Anhalt-Bernburg und Anhalt-Köthen, die Fürsten von Schwarzburg-Sondershausen und Schwarzburg-Rudolstadt, die Fürsten von Hohenzollern-Hechingen und Hohenzollern-Sigmaringen, der Fürst von Liechtenstein, der Fürst von Waldeck, die Fürsten von Reuß-Greiz (ä. L.), Reuß-Schleiz, Reuß-Lobenstein und Reuß-Ebersdorf (j. L.), die Fürsten von Schaumburg-Lippe und Lippe, die Freien Städte Lübeck, Frankfurt, Bremen und Hamburg. Zu diesen 40 Mitgliedern trat durch Plenarbeschluß vom 7. Juli 1817[31] noch hinzu der Landgraf von Hessen-

---

[21] W. K. A. Art. 65 u. 67.
[22] G. v. Meyer a. a. O. 2 180 ff.
[23] G. v. Meyer a. a. O. 610 ff.
[24] Dies rührt daher, daß die drei Häuser: Reuß-Schleiz, Reuß-Lobenstein und Reuß-Ebersdorf unter der Gesamtbezeichnung Reuß j. L. zusammengefaßt wurden. Dasselbe war schon in dem Akzessionsvertrage zum Rheinbund vom 18. April 1807 geschehen.
[25] Die Aufnahme der Provinz Preußen und eines Teiles der Provinz Posen in den Deutschen Bund, welche durch B. B. vom 11. und 22. April, 1. und 2. Mai 1848 (G. v. Meyer a. a. O. 481, 487, 498 u. 499) erfolgte, wurde durch den B. B. vom 3. Oktober 1851 (a. a. O. 564) wieder rückgängig gemacht.
[26] In der B. A. ist nur von Holstein die Rede, der König von Dänemark gab jedoch am 5. November 1816 die Erklärung ab (G. v. Meyer a. a. O. 16), daß sich seine Mitgliedschaft auch auf Lauenburg erstrecken solle.
[27] W. K. A. Art. 34.
[28] W. K. A. Art. 35.
[29] W. K. A. Art. 34.
[30] W. K. A. Art. 33.
[31] G. v. Meyer a. a. O. 51.

Homburg, dessen Stimmverhältnis jedoch erst durch B. B. vom 17. Mai 1838[32] geregelt wurde.

Während des Bestehens des Deutschen Bundes verminderte sich diese Mitgliederzahl auf 33. Im Jahre 1825 starb der sachsen-gothaische Mannesstamm aus. Die Regelung der Erbfolge erfolgte durch Erbteilungsvergleich vom 12. November 1826. Gotha kam an die Koburger, Altenburg an die Hildburghauser Linie, dafür trat jene Saalfeld und diese Hildburghausen an die meiningische ab. So entstanden die drei Herzogtümer Sachsen-Meiningen-Hildburghausen, Sachsen-Altenburg und Sachsen-Koburg-Gotha. — Im Jahre 1824 erlosch die Linie Reuß-Lobenstein, und im Jahre 1848 trat der letzte Fürst von Reuß-Ebersdorf († 1853) die Regierung seines Landes an Schleiz ab, so daß es seit der Zeit nur ein Fürstentum Reuß j. L. gab. Diese Änderung blieb jedoch, da die drei reußischen Fürstentümer j. L. im Bunde nur eine Gesamtstimme geführt hatten, auf die Stimmverhältnisse ohne Einfluß. — Im Jahre 1847 starb das Haus Anhalt-Köthen, im Jahre 1863 Anhalt-Bernburg aus, und es erfolgte die Vereinigung sämtlicher anhaltischen Lande zu einem einzigen Herzogtum. — Im Jahre 1866 erlosch auch die Linie Hessen-Homburg und ihre Besitzungen fielen an Darmstadt. — Die beiden hohenzollernschen Fürstentümer gingen durch Staatsvertrag vom 7. Dezember 1849, bestätigt durch das preußische Gesetz vom 12. März 1850 auf Preußen über.

Luxemburg wurde durch Vertrag vom 19. April 1839[33] zur Hälfte an Belgien abgetreten, dafür trat der König der Niederlande dem deutschen Bunde mit Limburg bei[34].

Außerdem fanden unter den einzelnen deutschen Staaten kleinere Gebietsaustauschungen und -abtretungen, meist zum Zweck von Grenzregulierungen, statt. Von größerer Bedeutung sind die Abtretung des sachsen-koburgischen Herzogtums Lichtenberg auf dem linken Rheinufer an Preußen durch Vertrag vom 31. Mai 1834 und die Abtretung des oldenburgischen Jahdegebietes zur Anlegung eines Kriegshafens und Marineetablissements an Preußen durch Verträge vom 20. Juli und 1. Dezember 1853[35].

Die Bestimmungen der Grundverträge über die Mitgliedschaft des Bundes waren folgende. Ein einseitiger Austritt aus dem Bunde stand keinem Mitgliede frei[36]. Eine Auf-

---

[32] G. v. Meyer a. a. O. 352.

[33] G. v. Meyer a. a. O. 469 ff.

[34] B. B. vom 18. August 1836, 11. Mai, 5. und 16. September 1839 (bei G. v. Meyer a. a. O. 2 363 ff.).

[35] Über die Regulierung der Grenze vgl. Grenzrezeß vom 31. März 1856, Vertrag vom 16. Februar 1864 und 20. Januar 1873.

[36] W. S. A. Art. 5. [Das unbestreitbare, aus dem völkerrechtlich-vertragsmäßigen Wesen des Deutschen Bundes folgende Recht jedes Bundesgliedes, kraft seiner unverletzt gebliebenen Souveränetät unter Berufung auf einen ihm gegenüber begangenen Bundes-(also Vertrags-)bruch oder auf völlige Veränderung der Verhältnisse (clausula rebus sic stantibus) dennoch

nahme neuer Mitglieder durfte nur mit einstimmiger Genehmigung der vorhandenen stattfinden[37]. Abtretungen an fremde Mächte erforderten die Zustimmung des Bundes, während diese bei Abtretungen an Mitverbündete nicht erforderlich war. Bei Veränderungen im Besitzstande der Bundesglieder änderten sich die Rechte und Pflichten derselben nur mit Zustimmung des Bundes[38]. Namentlich hatte dieser bei Erbanfällen darüber zu entscheiden, ob die Plenarstimmen des erloschenen Hauses auf den sukzedierenden Stamm übergehen sollten[39].

4. Rechtlicher Charakter des Deutschen Bundes.

§ 41.

Als Zweck des Bundes stellten die beiden Bundesgrundverträge[1] übereinstimmend die Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten hin. Unter der Erhaltung der äußeren Sicherheit war die Verteidigung des deutschen Gebietes gegenüber fremden Mächten verstanden. Bei der Erhaltung der inneren Sicherheit hatte man teils die Verhütung von Streitigkeiten zwischen den einzelnen deutschen Staaten, teils die Unterdrückung revolutionärer Bewegungen im Auge. Die Erhaltung der inneren Sicherheit sollte jedoch nur insoweit Sache des Bundes sein, als eine Störung derselben für ganz Deutschland zu befürchten stand. Die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung in den einzelnen Bundesstaaten war den Regierungen derselben überlassen[2]. In dieser Zweckbestimmung lag gleichzeitig auch eine Kompetenzgrenze des Bundes[3].

Der Deutsche Bund war ein Staatenbund.

[Das Rechtsverhältnis „Staatenbund" ist oben § 13 S. 45 dahin definiert worden: Staatenbund ist die auf Vertrag beruhende, in diesem Sinne und nach ihrer rechtlichen Natur vertragsmäßige, organisierte Verbindung souveräner Staaten zur gemeinsamen

---

aus dem Bunde auszutreten (Sezessionsrecht), wollte und konnte hiermit nicht beseitigt werden. Vgl. oben § 13 S. 48, Anschütz, Enzykl. 36 und Ebers, Lehre vom Staatenbunde 291—293. Preußen hat am 14. Juni 1866 (unten § 61) von diesem Sezessionsrecht Gebrauch gemacht. Vgl. E. Kaufmann, Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus, 29.]

[37] W. S. A. Art. 6, 12, 13.

[38] W. S. A. Art. 6.

[39] W. S. A. Art. 16.

[1] B. A. Art. 2 und W. S. A. Art. 1.

[2] W. S. A. Art. 25.

[3] W. S. A. Art. 3: „Der Umfang und die Schranken, welche der Bund seiner Wirksamkeit vorgezeichnet hat, sind in der Bundesakte bestimmt, die der Grundvertrag und das erste Grundgesetz dieses Vereins ist. Indem dieselbe die Zwecke des Bündes ausspricht, bedingt und begrenzt sie zugleich dessen Befugnisse und Verpflichtungen." — Vgl. Kompetenzbestimmung vom 12. Juni 1817 (G. v. Meyer a. a. O. 2 40 ff.).

Wahrnehmung bestimmter politischer Interessen der Verbundenen, insbesondere zum Schutze des Bundesgebietes nach außen und zur Bewahrung des Friedens innerhalb desselben. — Der Deutsche Bund entsprach dieser Begriffsbestimmung durchaus. Zunächst, wie soeben dargelegt, was seinen Zweck anbetraf. Sodann: er ist durch Vertrag geschaffen worden; daß die ihn gründende Bundesakte den Charakter eines Vertrages, eines Staatenvertrages hatte, ist unbestreitbar. Wie nach seiner Begründung, so war er auch nach seiner rechtlichen Natur ein Vertragsverhältnis, nicht mehr und nichts anderes als ein solches. Das geht vor allem hervor aus den ihn authentisch definierenden Bestimmungen des zweiten seiner Grundverträge, der Wiener Schlußakte. Dort heißt es, Art. I: „Der Deutsche Bund ist ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte . . .“ Und Art. II fährt fort: „Dieser Verein besteht in seinem Innern als eine Gemeinschaft selbständiger unter sich unabhängiger Staaten, mit wechselseitigen gleichen Vertrags-Rechten und Vertrags-Obliegenheiten, in seinen äußeren Verhältnissen aber als eine in politischer Einheit verbundene Gesamt-Macht“ [a]. Man beachte: der deutsche Bund wollte und sollte ein „Verein“, eine „Gemeinschaft“, also das nicht sein, was den Gegensatz dieser Begriffe darstellt: eine staatliche Korporation mit eigener Rechtspersönlichkeit, ein Gemeinwesen. Der Bund war ein Rechtsverhältnis, kein Rechtssubjekt [b]. Ein Rechtsverhältnis, und zwar ein vertragsmäßiges, dessen Teilnehmer durch „wechselseitige Vertragsrechte und Vertrags-Obliegenheiten“ aneinander gebunden sind. Ein Rechtsverhältnis, dessen Grundlage und Norm das Völkerrecht bildet: „ein völkerrechtlicher Verein“. Ein Rechtsverhältnis, welches infolgedessen — da das Völkerrecht nur Staaten, nicht Menschen berechtigt und verpflichtet — nur die Staaten bzw. ihre Vertreter nach außen, die Regierungen, verbündete, das Volk aber nicht berührte noch erreichte. Kein Rechtssubjekt: weder im Sinne des Staatsrechtes noch in dem des Völkerrechts noch in dem des Privatrechts. Nicht im Sinne des Staatsrechts: es gab keine „Bundesgewalt“, keinen von einer höheren, den verbündeten Staaten gegenüber selbständigen, sie beherrschenden Gesamtpersönlichkeit ausgehenden Willen. Nicht im Sinne des Völker-

---

[a] Es geht nicht an, diese Bestimmungen, insbesondere W. S. A. Art. 2, als „nicht korrekt“ zu bezeichnen, wie dies die Voraufl. (§ 41 N. 5) tut. Die Jurisprudenz hat die Rechtsquellen zu erklären, nicht zu „berichtigen“.

[b] A. M. die Voraufl., 112, 113. Vgl. die Literaturangaben oben § 13 Anm. d, wo auch die Schriftsteller zitiert sind, die G. Meyers Ansicht über die rechtliche Natur des Staatenbundes im allgemeinen, des Deutschen Bundes im besonderen teilen. Zu den letzteren rechnete G. Meyer außerdem noch (6. Aufl. 113 § 41 N. 6): Maurenbrecher, Staatsr. § 106; K. E. Weiß, System des deutsch. St.R. § 26; Aegidi in Bluntschli und Braters Staatswörterb. 3 25, 33; Zöpfl, Staatsr. 1 357. — In der älteren Literatur ist die Rechtssubjektivität des Bundes namentlich von Held, Verfass.R. 1 § 188 S. 475 geleugnet worden.

rechts: die „politische" Einheit, welche S. A. Art. II dem Bunde zuschreibt, bedeutet das Gegenteil staatsrechtlicher Einheit; es ist eine lediglich faktische Einheit; gesagt werden wollte, daß Deutschland im Rahmen der Bundeskompetenz dem Auslande gegenüber so erscheinen, daß sein Bund so wirken sollte wie eine wahre (d. h. staatliche) Einheit. Eine selbständige völkerrechtliche Persönlichkeit ist damit dem Bunde nicht beigelegt worden[c]. Auch in privatrechtlichem Sinne darf nicht von Rechtsfähigkeit des Bundes geredet werden[d]; das sogenannte Bundesvermögen (z. B. die Bundesfestungen, unten § 50 S. 141) war gemeinsames Vermögen der Bundesstaaten, in deren Miteigentum es stand.

Mit dem Wortlaut und Sinn der vorstehend erläuterten Bestimmungen der Bundesverträge deckt sich der Wille der Gründer des Bundes vollkommen. Anders hätten sie nicht, wie geschehen und auch in zahlreichen Stellen der Bundes- und Schlußakte[e] zum Ausdruck gebracht, immer wieder die fortdauernde, durch das Bundesverhältnis nicht berührte Souveränetät der Bundesstaaten betont — die Souveränetät, welche doch eben deshalb und nur deshalb fortdauern konnte, weil die Staaten durch Verträge aneinander gebunden waren: aneinander, d. h. nicht an eine von ihnen verschiedene, sie rechtlich überragende Zentralgewalt; gebunden, d. h. nicht unterworfen[f]. Ganz klar ist das, was man bei Gründung des Bundes wollte und nicht wollte, ausgedrückt in der bei Gelegenheit der Eröffnung der Bundesversammlung von dem Präsidialgesandten abgegebenen Erklärung[g], in welcher es hieß: „Deutschland war im Laufe der Zeit weder berufen, die Form einer Einherrschaft oder auch nur eines wahren Bundesstaates zu gewähren, ebensowenig aber entsprach es dem Bedürfnisse der Zeit, ein bloßes politisches Schutz- und Trutzbündnis zu schaffen, sondern in der Zeitgeschichte ist Deutschland dazu berufen, einen . . . Staatenbund zu bilden." Mochten auch die Begriffe Staatenbund und Bundesstaat damals noch nicht so geklärt sein wie heute; jedenfalls unterschied man sie: man verband insbesondere mit dem Begriff des Bundesstaates zutreffenderweise die Vorstellung einer von den Gliedstaaten verschiedenen, ihnen allen übergeordneten staatlichen Zentralgewalt: eine solche

---

[c] Anschütz, Histor. Z. (1901) 325, 326. A. M. die Voraufl. 113 sowie die oben § 13 Anm. c zitierte Literatur. Die dort besprochene Staatenbundstheorie von Ebers erklärt die völkerrechtliche Geschäfts- und Aktionsfähigkeit des Staatenbundes nicht aus der Rechtssubjektivität des Staatenbundes (welche Ebers wiederholt leugnet), sondern aus dem „Gesamthandverhältnis", in dem die verbundenen Staaten zueinander stehen sollen.

[d] Übereinstimmend Laband, Ann.D.R. (1873) 408, a. M. die Voraufl. a. a. O.

[e] B. A. Art. I, W. S. A. Überschrift, Art. I, LV, LVII, LVIII.

[f] Anschütz, Enzykl. 35.

[g] Vom 5. November 1816. Vgl. Prot. der Bundesversammlung 1 16. Die Erklärung findet sich auch bei Haenel, Staatsr. 1 193.

wollte man 1815 nicht. Man wollte nicht den Bundesstaat, sondern den Staatenbund, keine staatsrechtlich-verfassungsmäßige, sondern eine völkerrechtlich-vertragsmäßige Einigung Deutschlands. Und was man wollte, hat man erreicht: der Deutsche Bund war „das Muster einer vertragsmäßigen Staatenvereinigung“ [h].

Aus dem Gesamtcharakter des Deutschen Bundes folgte, wie bereits hervorgehoben, daß das Bundesverhältnis nur die Staaten als solche, nicht ihre Untertanen, berechtigte und verpflichtete. Bundesmitglieder, „Angehörige“ des Bundes waren nur die Staaten, nicht deren Untertanen. Auch in diesem Sinne war der Bund eine Einheit nur der deutschen Fürsten und Freien Städte, nicht des deutschen Volkes.

Der Bund war, seinen Grundbegriffen (oben 121) entsprechend, eine organisierte Staatenverbindung: er hatte Organe, deren Beschlüsse seinen Willen repräsentierten [i]. Diese „Beschlüsse“ wurden — nach einer durch zahlreiche Ausnahmen durchbrochenen Regel [k] — mit Stimmenmehrheit gefaßt. Ob aber Einstimmigkeits- oder Mehrheitsbeschlüsse, ihrer Entstehung und rechtlichen Natur nach sind diese Bundesbeschlüsse allesamt vertragsmäßige Willenserklärungen gewesen [l]. Eben deshalb, wegen des ausschließenden Gegensatzes, welcher die Kategorien Gesetz und Vertrag trennt, sind die Bundesbeschlüsse keine Gesetze gewesen — so wenig, wie die Bundesgrundverträge Gesetze waren —, obwohl sie bisweilen, mißbräuchlicherweise [m], „Gesetze“ genannt wurden. Sie waren vielmehr „Vereinbarungen über die von den einzelnen Staaten zu erlassenden Gesetze oder über das völkerrechtliche Bundesverhältnis der Einzelstaaten selbst“ [n]. Sie verpflichteten — in völkerrechtlicher Weise — die Staaten, und zwar diese nur als solche, nicht ihre Behörden und Untertanen [o]. Nichterfüllung der durch sie auferlegten Pflichten zog Bundesexekution nach sich. Für die Behörden und Untertanen der Bundesstaaten konnten die

---

[h] So O. Mayer im Arch. Öff. R. 18 358. Im schärfsten Gegensatz zu dieser Auffassung stehen diejenigen, welche den Deutschen Bund für ein Gemeinwesen staatlichen Charakters erklären: Kloeppel und Affolter (vgl. oben § 13 N. c), in minder scharfem die, welche ihm zwar nicht Staatlichkeit, aber Korporationsqualität zuschreiben; vgl. oben N. b und § 13 N. c.

[i] W. S. A. Art. VII: „Die Bundesversammlung stellt den Bund in seiner Gesamtheit vor und ist das beständige, verfassungsmäßige Organ seines Willens und Handelns.“

[k] B. A. Art. VII. Vgl. unten § 42 S. 127.

[l] A. M. die Voraufl. (6. A. S. 113) und in der neueren Lit. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht (1899) 87 ff. Dagegen im Sinne des Textes Laband, St.R. 1 9 und Kl. A. 2, 3, Schulze, Deutsches St.R. 1 101 und die herrschende Meinung der Bundeszeit, namentlich der älteren. Vgl. Klüber, Öff. R. des Deutschen Bundes § 214; Zachariae, St.R. 2 704; Maurenbrecher, St.R. § 112; Weiß, St.R. § 36; Jordan, Lehrb. des allgem. u. deutsch. Staatsr. § 186.

[m] Auch die Voraufl. folgen diesem fehlerhaften Sprachgebrauch. Dagegen mit Recht Laband an den in voriger N. angegebenen Stellen.

[n] Laband a. a. O.

[o] W. S. A. Art. 32, 53.

Bundesbeschlüsse nur dadurch verbindliche Kraft erlangen, daß ihnen seitens der Landesregierungen diese Kraft beigelegt wurde, daß sie also, anders ausgedrückt, als Landesrecht eingeführt wurden. Unterließ eine Regierung diese Einführung, so machte sie sich dem Bunde gegenüber verantwortlich, aber Behörden und Untertanen waren inzwischen weder verpflichtet noch berechtigt, den betreffenden Bundesbeschluß zu befolgen.

Ob zu der Einführung der Weg der formellen Gesetzgebung, also Zustimmung des Landtages, erforderlich, oder der Verordnungsweg ausreichend war, richtete sich nach dem Inhalt des betreffenden Beschlusses und nach Landesstaatsrecht[p].

Aus der völkerrechtlich-vertragsmäßigen Natur des Deutschen Bundes folgte, wie bereits wiederholt hervorgehoben, daß die Bundesstaaten im Vollbesitze ihrer Souveränetät geblieben waren[q].]

5. Die Organisation der Bundesgewalt.

§ 42.

Als Kontrahenten der Bundesgrundverträge und damit als Mitglieder des Bundes erscheinen[a] „die souveränen Fürsten und freien Städte Deutschlands". Die Fürsten besaßen die Mitgliedschaft allerdings für ihre Staaten und daher nur solange, als sie sich im Besitz der Staatsgewalt befanden. Aber die Staaten wurden dem Bunde gegenüber vollständig durch die Person ihrer Fürsten repräsentiert; nicht sie, sondern diese figurierten als Mitglieder des Bundes. Wenn ein Staat einem anderen Bundesfürsten zufiel, so wurde dieser nicht zweifaches, sondern blieb nur einfaches Mitglied des Bundes, ebenso wie diejenigen Souveräne, welche mehrere Staaten in der Form der Personalunion vereinigten (Luxemburg und Limburg, Holstein und Lauenburg), dem Bunde gegenüber nur eine einfache Mitgliedschaft besaßen[1].

Repräsentant dieser Gesamtheit der Mitglieder des Bundes und einziges Organ des Bundes war die Bundesversammlung oder der Bundestag[2]: ein permanenter[3] Gesandtenkongreß in Frankfurt am Main[4]. Das Präsidium in demselben führte Österreich[5], doch sollte dasselbe keinerlei bevorrechtigte Stellung, sondern nur die Befugnis zur formellen Leitung der Geschäfte gewähren[6].

---

[p] Vgl. unten § 46 S. 133.

[q] A. M. — in Konsequenz der andersartigen Grundauffassung — die Voraufl.: 6. A. 114.

[a] Vgl. die Einleitungsworte der B. A. und W. S. A.

[1] Aegidi im Staatswörterbuch 3 34.

[2] B. A. Art. 4. W. S. A. Art. 8.

[3] B. A. Art. 7.

[4] B. A. Art. 9.

[5] B. A. Art. 5.

[6] Vortrag des Bundespräsidialgesandten in der ersten Sitzung vom 5. November 1816 § 4. [De facto freilich hat Österreich stets eine Art von

Die Bundesversammlung hatte eine doppelte Art der Verhandlung und Abstimmung: das Plenum und den Engeren Rat. Beide unterschieden sich hinsichtlich der Stimmenverteilung, der zu behandelnden Gegenstände und der Majorität, welche dabei den Ausschlag gab.

Im Plenum hatte jedes Mitglied mindestens eine Stimme[7], die größeren mehrere (System der Einer- und Mehrstimmen), im Engeren Rate dagegen besaß jedes Bundesmitglied höchstens eine Stimme, die kleineren waren zu Gesamtstimmen oder Kurien vereinigt (System der Viril- und Kurialstimmen). Es führten im Plenum Österreich und die fünf Königreiche (Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg) je 4 Stimmen, Baden, beide Hessen, Holstein und Lauenburg, Luxemburg und Limburg je 3, Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin und Nassau je 2, alle übrigen Staaten je 1 Stimme[8]. Die Gesamtzahl der Stimmen betrug ursprünglich 69, nach dem Beitritt von Hessen-Homburg 70, verminderte sich aber im Laufe der Zeit auf 64. — Im Engeren Rate bestanden 17 Stimmen, darunter 11 Virilstimmen, welche je einem einzelnen Bundesgliede, nämlich Österreich, Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, Großherzogtum Hessen, Dänemark für Holstein und Lauenburg, Niederlande für Luxemburg und Limburg zustanden. Die 6 weiteren Stimmen waren sogenannte Kurialstimmen[9]. Innerhalb der einzelnen Kurien wurde durch spezielle Verträge unter den Beteiligten festgesetzt, wie die Entscheidung bei Meinungsdifferenzen erfolgte und welcher Staat stimmführend war, d. h. wessen Gesandter formell die Kurialstimme abgab[10]. Die erste Kurie (zwölfte Stimme des Engeren Rates) bildeten die großherzoglich-herzoglich-sächsischen Häuser. Hier hatte Weimar die Stimmführung. Stimmten die Instruktionen von Weimar und einem der herzoglichen Häuser überein, so konnte die Kurialstimme in diesem Sinne abgegeben werden; stand auf der einen Seite Weimar, auf der anderen die drei herzoglichen Häuser, so erfolgte die Entscheidung alternierend durch Weimar und die übereinstimmende Instruktion der übrigen Regierungen. In der dreizehnten (zweiten Kurial-) Stimme befanden sich Braunschweig und Nassau. Die Stimmführung wechselte von drei Monaten zu drei Monaten, die Entscheidung bei abweichenden Instruktionen von Gegenstand zu Gegenstand, jedoch so, daß wer zuerst in einer Frage gestimmt hatte, auch in allen folgenden auf dieselbe Frage bezüglichen Abstimmungen die Entscheidung gab.

Hegemonie über den Bund ausgeübt. Der erste ernstliche Versuch, diese Hegemonie zu erschüttern — das selbständige Vorgehen Preußens in Sachen der Bundesreform, 1866 (unten § 60, 61) — führte alsbald zur Zerstörung des Bundes.]

[7] Über die hinsichtlich der reußischen Fürstentümer j. L. bestehende Ausnahme vgl. § 40 S. 120.

[8] B. A. Art. 6.

[9] B. A. Art. 4.

[10] Zöpfl, St.R. (§ 124) 1 297 ff.; H. A. Zachariä, St.R. (§ 252) 2 662 N. 12.

Die vierzehnte Stimme (dritte Kurie) umfaßte die beiden mecklenburgischen Großherzogtümer. Hier führte Schwerin die Stimme; bei abweichenden Instruktionen gab Schwerin zweimal, Strelitz einmal den Ausschlag. In die fünfzehnte Stimme teilten sich Oldenburg, Anhalt und beide Schwarzburg. Oldenburg führte die Stimme und war zur Abgabe derselben in seinem Sinne berechtigt, wenn ihm ein anderes Mitglied zustimmte, wurde dagegen für überstimmt angesehen, wenn alle anderen entgegengesetzter Meinung waren. Die sechzehnte Stimme bestand aus den übrigen kleinen Fürstentümern: den hohenzollernschen Ländern bis zu ihrer Einverleibung in Preußen, Liechtenstein, den reußischen Fürstentümern, Schaumburg-Lippe, Lippe und Waldeck, wozu später noch Hessen-Homburg kam[11]. Die Stimmführung wechselte monatlich, die Entscheidung erfolgte durch Majorität, bei Stimmengleichheit sollte sich der Gesandte der Mehrzahl der übrigen Kurien anschließen. Die siebzehnte Stimme wurde von den vier Freien Städten geführt. Unter ihnen fand ein jährlicher Wechsel in der Stimmführung statt. Die Entscheidung erfolgte durch Majorität, bei Stimmengleichheit gab die stimmführende Stadt den Ausschlag.

Die gewöhnliche Form der Verhandlung war die des Engeren Rates. Beratungen wurden immer im Engeren Rate geführt; zur Abstimmung waren folgende Gegenstände vor das Plenum verwiesen[12]: 1. Abfassung und Abänderung der Grundgesetze und Beschlüsse, welche die Bundesakte selbst betrafen, 2. organische Einrichtungen, d. h. bleibende Anstalten als Mittel zur Erfüllung des Bundeszweckes, 3. Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund, 4. Kriegserklärungen und Friedensschlüsse. Die Frage, ob ein Gegenstand vor das Plenum oder vor den Engeren Rat gehörte, war im letzteren zu entscheiden[13].

Im Engeren Rate wurden die Beschlüsse regelmäßig mit einfacher Majorität gefaßt, bei Stimmengleichheit gab die Präsidialstimme den Ausschlag[14]. Im Plenum sollte grundsätzlich eine Majorität von $^2/_3$ der Stimmen entscheiden[15]. Diese Bestimmung war aber durch so viele Ausnahmen durchbrochen, daß sie tatsächlich nur noch auf Kriegserklärungen und Friedensschlüsse Anwendung fand. Für alle anderen vor das Plenum gehörenden Angelegenheiten wurde Stimmeneinhelligkeit erfordert[16]. Das Erfordernis der Stimmeneinhelligkeit war außerdem auch für Religionsangelegenheiten vorgeschrieben und zwar einerlei, ob sie im Plenum oder im Engeren Rate zur Erörterung gelangten[17]. Jedoch be-

---

[11] B. B. vom 17. Mai 1838.
[12] B. A. Art. 6. W. S. A. Art. 12 u. 13.
[13] B. A. Art. 7. W. S. A. Art. 12.
[14] B. A. Art. 7.
[15] B. A. Art. 7.
[16] B. A. Art. 7. W. S. A. Art. 13.
[17] B. A. Art. 7. W. S. A. Art. 13.

deutete Stimmeneinhelligkeit im Engeren Rate nur einen übereinstimmenden Beschluß der 17 Kurien desselben, nicht eine Zustimmung sämtlicher Bundesglieder.

Diejenigen Beschlüsse, welche im Engeren Rate mit Einstimmigkeit gefaßt wurden, waren demnach immer noch wirkliche Beschlüsse des Bundes, da sie gegen den Willen einzelner Mitglieder zustande kommen konnten. Plenarbeschlüsse mit Stimmeneinhelligkeit hatten dagegen nur die Form von Willensäußerungen des Bundes, materiell waren sie vertragsmäßige Vereinbarungen der einzelnen Bundesglieder, durch welche die Grundverträge abgeändert oder ergänzt wurden.

Wenn aber schon die Fortentwicklung des Bundes selbst an die freiwillige Zustimmung aller Bundesglieder geknüpft war, so verstand es sich von selbst, daß ein Hinausgehen desselben über die ihm vertragsmäßig zugewiesene Kompetenzsphäre nicht gegen den Willen einzelner Mitglieder stattfinden konnte. Unter diesen Gesichtspunkt fiel die Bestimmung, daß über iura singulorum, d. h. Rechte, hinsichtlich deren die einzelnen Staaten nicht als Glieder des Bundes, sondern als selbständige Staaten in Betracht kamen, mit anderen Worten Rechte, welche von der Kompetenz des Bundes nicht berührt waren, nur mit Zustimmung der Beteiligten Beschlüsse gefaßt werden konnten[18]. Hierher gehören ferner die sogenannten gemeinnützigen Anordnungen, d. h. Beschlüsse über Einrichtungen, welche nicht unter die anerkannten Bundeszwecke fielen, deren übereinstimmende Regelung aber im Interesse der verbündeten Staaten als wünschenswert erschien. Die B. A.[19] stellte sie zwar auch als Gegenstände der Plenarbeschlüsse hin. Aber genau genommen waren sie überhaupt keine Bundesangelegenheiten. Deshalb behandelte sie die W. S. A.[20] korrekterweise als solche Gegenstände, hinsichtlich deren die Bundesversammlung sich nur bestreben sollte, eine freiwillige Vereinbarung unter den Bundesgliedern zustande zu bringen.

Die Rechte und Pflichten aller Bundesglieder sollten vollkommen gleich sein[21]. Eine Abweichung von diesem Prinzip und deshalb eine Auferlegung spezieller Lasten auf ein einzelnes Bundesglied durfte deshalb nur mit dessen Zustimmung geschehen[22].

---

[18] W. S. A. Art. 15. [Begriff und Behandlung der Religionsangelegenheiten und der iura singulorum lehnten sich an das alte Reichsrecht an. Vgl. J. P. O. Art. V § 52: „In causis religionis omnibusque aliis negotiis, ubi Status tanquam unum corpus considerari nequeunt . . . sola amicabilis compositio lites dirimat, non attenta votorum pluralitate." Vgl. oben S. 71, 82 und Zachariä, St.R. 2 297.]

[19] B. A. Art. 6.

[20] W. S. A. Art. 64.

[21] B. A. Art. 3. W. S. A. Art. 2.

[22] W. S. A. Art. 15.

§ 43.

Die Geschäftsbehandlung in der Bundesversammlung richtete sich nach den Vorschriften der provisorischen Geschäftsordnung vom 14. November 1816[1] und der revidierten Geschäftsordnung vom 16. Juni 1854[2].

Sitzungen sollten ursprünglich zweimal die Woche, Montag und Donnerstag, gehalten werden[3], seit 1819 fanden sie aber nur einmal wöchentlich, am Donnerstag, statt[4]. Das Sitzungslokal war das Thurn- und Taxissche Palais in der Eschenheimer Gasse, zugleich die Wohnung des Bundespräsidialgesandten. Neben den ordentlichen Sitzungen konnten nach Bedürfnis außerordentliche angesetzt werden[5]. Die Sitzungen waren teils förmliche, teils vertrauliche; letztere hatten keine amtliche Form und Wirkung, und es wurde in denselben kein Protokoll geführt[6].

Die Verhandlung jedes Gegenstandes mußte drei Stadien durchmachen: den ersten Antrag, die Erörterung und die endliche Abstimmung. Dazu waren zwei bis vier Sitzungen, in der Regel drei erforderlich. Fand eine vierte Sitzung statt, so wurde in dieser lediglich die sogenannte Schlußziehung vorgenommen. Auf zwei Sitzungen beschränkte sich die Verhandlung, wenn die Beratung sofort an den Antrag angeschlossen wurde; dies konnte jedoch nur mit Zustimmung aller Bundestagsgesandten geschehen[7]. Die Frist zur Instruktionseinholung betrug 14 Tage bis 4 Wochen[8].

Die Mehrheit bei der Abstimmung wurde nach der Zahl der berechtigten Stimmen berechnet mit Abzug derjenigen, auf deren Abgabe aus genügenden Gründen verzichtet wurde oder welche suspendiert waren[9]. Die nicht abgegebenen Stimmen, einschließlich derjenigen, auf welche aus nicht genügenden Gründen verzichtet war, zählte man der Majorität oder Stimmeneinhelligkeit zu[10]. Eine Verpflichtung zur Abgabe der Stimme bestand nicht, ebensowenig eine Verpflichtung, sich in bestimmten Fällen der Stimme zu enthalten.

Die Bundesversammlung konnte sich im Sommer bis zu vier Monaten, vom Juli bis zum Oktober vertagen; während dieser Zeit mußten der Bundespräsidialgesandte oder sein Substitut und vier andere Bundestagsgesandte in Frankfurt anwesend sein[11].

---

[1] G. v. Meyer, Corp. jur. Confoed. Germ. 2 32 ff.
[2] G. v. Meyer a. a. O. 596 ff.
[3] G. O. vom 14. November 1816 I.
[4] G. O. vom 16. Juni 1854 § 1.
[5] G. O. vom 16. Juni 1854 § 2.
[6] G. O. vom 16. Juni 1854 §§ 4—6.
[7] G. O. vom 16. Juni 1854 § 30 a.
[8] G. O. vom 16. Juni 1854 § 24.
[9] G. O. vom 16. Juni 1854 § 11.
[10] G. O. vom 16. Juni 1854 §§ 10, 13, 25.
[11] G. O. vom 16. Juni 1854 § 36 ff.

Hinsichtlich der Veröffentlichung der Bundesprotokolle bestimmte die provisorische Geschäftsordnung vom 14. November 1816[12], daß darüber die Bundesversammlung in jedem einzelnen Falle Beschluß zu fassen habe. Der B. B. von demselben Tage, durch welchen die G. O. angenommen wurde[13], fügte den Grundsatz hinzu, daß die Veröffentlichung Regel, die Nichtveröffentlichung eine speziell festzusetzende Ausnahme sein sollte. Der B. B. vom 1. Juli 1824[14] ordnete dagegen die Aufnahme einer doppelten Art von Protokollen an: einer öffentlichen Ausgabe, die für das Publikum bestimmt war, und sogenannter Separatprotokolle für die Regierungen, welche loco dictaturae gedruckt werden sollten. Da alle wichtigeren Sachen von der Veröffentlichung ausgenommen wurden, so verlor sich das Interesse des Publikums sehr bald, und die sogenannte Quartausgabe ging ein. Ein B. B. vom 7. April 1848[15] bestimmte zwar, daß es künftighin mit der Veröffentlichung wieder wie vor dem Jahre 1824 gehalten werden sollte, aber die reaktivierte Bundesversammlung kehrte sich daran nicht. Auch die Bestimmungen des B. B. vom 17. November 1851[16] über eine auszugsweise Veröffentlichung in den Tagesblättern wurden nur mangelhaft ausgeführt. Erst der B. B. vom 8. März 1860[17] ordnete wieder eine regelmäßige Veröffentlichung mittels einer besonderen Sammlung[18] an, daneben sollte die auszugsweise Publikation in den Tagesblättern fortbestehen[19].

Bundestagskommissionen oder -ausschüsse hießen die Ausschüsse von Bundestagsgesandten zur Vorbereitung und Ausführung gewisser Geschäfte oder Beaufsichtigung gewisser Angelegenheiten. Einige derselben waren permanent, so z. B. der Exekutionsausschuß, der Finanzausschuß, der Militärausschuß, die Reklamationskommission zur Begutachtung der Eingaben von Privaten. Die Wahl derselben erfolgte durch die Bundesversammlung im Engeren Rate mit relativer Stimmenmehrheit[20].

Wohl zu unterscheiden von den Bundestagskommissionen sind die Bundeskommissionen, d. h. Kommissionen, die von der Bundesversammlung eingesetzt waren, aber nicht aus Bundestags-

---

[12] G. O. vom 14. November 1816 III 7 c.
[13] G. v. Meyer a. a. O. 32.
[14] G. v. Meyer a. a. O. 156.
[15] G. v. Meyer a. a. O. 479.
[16] G. v. Meyer a. a. O. 565.
[17] G. v. Meyer a. a. O. 3 13.
[18] 1860 in Quart, 1851—66 in Folio.
[19] Es gab demnach folgende Ausgaben der Bundesprotokolle: 1. die offizielle Folioausgabe „Protokolle der deutschen Bundesversammlung nebst den loco dictaturae gedruckten Separatprotokollen und Beilagen"; 2. von 1816—28 die sogenannte Quartausgabe für das Publikum; 3. von 1860—66 wieder eine Ausgabe für das Publikum, deren erster Band in Quart, die andern in Folio erschienen sind.
[20] G. O. vom 16. Juni 1853 § 26, G. O. für die Bundestagskommissionen vom 29. April 1819 (bei G. v. Meyer a. a. O. 2 80 ff.).

gesandten bestanden, zur Beratung und Verwaltung gewisser, namentlich technischer Angelegenheiten. Zu diesen gehörten die technische Militärkommission in Frankfurt am Main[21], die Zentraluntersuchungskommission zu Mainz[22], die Zentralkommission für politische Untersuchungen[23], die Kommission zur Auseinandersetzung des reichskammergerichtlichen Archivs zu Wetzlar[24].

Die Bundesbeamten (das Kanzlei-, Registratur- und Kassenpersonal des Bundes) standen unter dem Präsidium und wurden auf Vorschlag desselben von der Bundesversammlung angestellt.

§ 44.

Die Bundestagsgesandten waren instruierte Vertreter, von ihren Kommittenten abhängig und für die Befolgung ihrer Instruktion lediglich diesen verantwortlich[1]. Sie besaßen alle völkerrechtlichen Rechte der Gesandten und hatten namentlich der Stadt Frankfurt gegenüber Exterritorialität in Anspruch zu nehmen[2]. Dem Range nach galten sie als Gesandte zweiter Klasse.

6. Bundesrechtlich gewährleistete Rechte der Angehörigen der Bundesstaaten.

§ 45.

Den Angehörigen (Untertanen) der zum Bunde gehörenden Staaten waren durch die Bundesakte gewisse Rechte zugesichert[1], welche ihnen von der Staatsgewalt des betreffenden Einzelstaates gewährt werden mußten. Dies war mit dem Charakter des Staatenbundes vollkommen vereinbar, da durch eine derartige Festsetzung nur eine Verpflichtung der Bundesstaaten gegenüber dem Bunde begründet wurde.

Die allgemeinen Rechte, welche die Bundesakte den Angehörigen der Bundesstaaten zusicherte, waren folgende: 1. Religionsfreiheit in dem beschränkten Sinne, daß die Verschiedenheit der christlichen Religionsparteien, d. h. der Katholiken, Lutheraner und Reformierten in den Ländern und Gebieten des Deutschen Bundes keinen Unterschied in dem Genusse der bürgerlichen und politischen Rechte begründen konnte. Es wurde außerdem versprochen, die Bundesversammlung werde in Beratung ziehen, wie die bürgerliche Verbesserung der Bekenner des jüdischen Glaubens zu bewirken sei, insonderheit, wie ihnen der Genuß der

---

[21] G. O. der technischen Militärkommission vom 15. März 1819 (bei G. v. Meyer a. a. O. 78 ff.).

[22] B. B. vom 20. September 1819 (G. v. Meyer a. a. O. 89 ff.).

[23] B. B. vom 20. Juni 1833 (G. v. Meyer a. a. O. 285 ff.).

[24] B. B. vom 25. Januar 1821 (G. v. Meyer a. a. O. 216 ff.).

[1] W. S. A. Art. 8.

[2] Note der Bundesversammlung an die Freie Stadt Frankfurt vom 22. Oktober 1816 (G. v. Meyer a. a. O. 2 29).

[1] [Übereinstimmend: Arndt, Staatsr. des Deutschen Reiches 10.]

bürgerlichen Rechte gegen Übernahme der bürgerlichen Pflichten in den Bundesstaaten gesichert werden könne[2]. 2. Das Recht, Grundeigentum in jedem Bundesstaate unter denselben Bedingungen wie Inländer zu erwerben. 3. Die Befugnis, in einen anderen Bundesstaat, der sie erweislich zu Untertanen annehmen wollte, wegzuziehen, sowie das Recht, in Zivil- oder Militärdienste eines anderen Bundesstaates zu treten, beides unter der Voraussetzung, daß keine Verbindlichkeit zu Militärdiensten gegen das eigene Vaterland im Wege stand. 4. Freiheit von aller Nachsteuer, insofern das Vermögen in einen anderen deutschen Bundesstaat überging[3].

Neben diesen allgemeinen Rechten enthielt die Bundesakte noch besondere Zusicherungen für gewisse Personen und Klassen. — Den früheren reichsständischen Geschlechtern sollten folgende Rechte zustehen: Ebenbürtigkeit mit den regierenden Fürstenhäusern, Landstandschaft, Privilegien hinsichtlich der Besteuerung, Freiheit des Aufenthaltes in jedem zum Bunde gehörigen und mit demselben in Frieden lebenden Staate, Autonomie, privilegierter Gerichtsstand, Befreiung von der Militärpflicht, Zivil- und Kriminalgerichtsbarkeit in erster und, wo die Besitzungen groß genug waren, in zweiter Instanz, Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Aufsicht in Kirchen- und Schulsachen sowie über milde Stiftungen[4]. Dem ehemaligen (niederen) Reichsadel, d. h. den reichsunmittelbaren, nicht reichsständischen Familien, wurde Freiheit des Aufenthaltes, Autonomie, Landstandschaft, Patrimonial- und Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Kirchenpatronat und privilegierter Gerichtsstand zugesichert[5]. Der Bund garantierte die Fortdauer der auf den Rheinschiffahrts-Oktroi angewiesenen Renten und die durch den R. D. H. S. von 1803 getroffenen Verfügungen über Schuldenwesen und Pensionen[6]. Das fürstliche Haus Thurn und Taxis sollte in dem durch den R. D. H. S. von 1803 oder spätere Verträge bestätigten Besitz und Genuß der Posten bleiben[7].

7. Das Beschlußfassungsrecht des Bundes.

§ 46.

[Gesetzgeberische Befugnisse standen dem Bunde nicht zu[a]. Dies folgte aus seinem Wesen. Er war ein Staatenbund, also eine Staatenverbindung ohne Rechtsubjektivität, ohne eine ihr eigene

---

[2] B. A. Art. 16.
[3] B. A. Art. 18 (2—4).
[4] B. A. Art. 14.
[5] B. A. Art. 14. [Jedoch sollten die zugesicherten Rechte „nur nach der Vorschrift der Landesgesetze" ausgeübt werden: a. a. O. Abs. 2 Satz 2.]
[6] B. A. Art. 15.
[7] B. A. Art. 15.
[a] Oben § 13 S. 47, § 41 S. 124 und N. 1.

Staatsgewalt[b]. Wo aber keine Staatsgewalt ist, da kann auch keine gesetzgebende Gewalt vorhanden sein, denn die gesetzgebende Gewalt ist eine Funktion der Staatsgewalt. Wohl konnte der Bund allgemein Normen feststellen, welche seine eigenen Angelegenheiten ordneten und seine Mitglieder, die Staaten, verpflichteten. Gesetze waren diese Normen jedoch nicht, wenngleich sie bisweilen in der Literatur[c] und vereinzelt auch im amtlichen Sprachgebrauch des Bundes[d] als solche bezeichnet wurden. Sie hatten vielmehr den Charakter vertragsmäßiger Willenserklärungen[e]. Ihrer Benennung als „Bundesbeschlüsse" steht ein logisches Hindernis nicht entgegen.]

Dem Bunde stand zunächst ein unbedingtes Beschlußfassungsrecht in bezug auf seine eigenen Angelegenheiten zu[1]. Beschlüsse der Bundesversammlung, welche den Bund selbst zum Gegenstande hatten, waren ohne weiteres verbindlich; sie bedurften keiner Publikation. Zu den Bundesbeschlüssen dieser Art gehörten auch die authentischen Interpretationen der Bundesverträge und -beschlüsse, namentlich der Bundesgrundverträge. Für letztere war selbstverständlich, ebenso wie für die Abänderungen, ein Plenarbeschluß mit Stimmeneinhelligkeit erforderlich[2].

Diejenigen Bundesbeschlüsse, welche in die Verhältnisse der einzelnen Staaten eingriffen, hatten nicht ohne weiteres verbindliche Kraft für die Angehörigen derselben. Wohl aber entstand, soweit sie sich innerhalb der Kompetenz des Bundes bewegten, für die Bundesglieder die Verpflichtung, sie bei sich einzuführen[3]. Bei Gründung des Bundes galt in den meisten deutschen Staaten der Monarch noch als alleiniger Inhaber der Gesetzgebungsgewalt; die Einführung der Bundesbeschlüsse konnte daher ohne Unterschied ihres Inhaltes durch einen von ihm erteilten Befehl (Verordnung) erfolgen. Dies änderte sich mit der Entstehung konstitutioneller Verfassungen. Durch sie wurde der Grundsatz anerkannt, daß Gesetze nur mit Zustimmung der Landtage erlassen werden konnten. Einige Verfassungen beschränkten diese Bestimmung allerdings insofern, als sie die Einführung von Bundesbeschlüssen durch bloße Publikation derselben seitens des Monarchen gestatteten[4]. Wo aber eine solche Ver-

---

[b] Oben § 13 S. 46.
[c] S. die Zitate § 41 N. b.
[d] Z. B. W. S. A. Art. 11.
[e] Oben § 13 S. 47, § 41 S. 124.
[1] W. S. A. Art. 4.
[2] Vgl. § 42 S. 127 f.
[3] W. S. A. Art. 32. Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat 313 scheint auch für diese Bundesgesetze eine unmittelbar verpflichtende Kraft anzunehmen und eine Einführung durch die Bundesglieder nicht für erforderlich zu erachten. Das ist selbstverständlich ganz verfehlt.
[4] Sächs. Verf. § 89, Hann. St. G. G. vom 6. Aug. 1840 § 2, Württ. Verf. § 3, Bad. Verf. § 2, Hess. Verf. § 2, Braunschw. N. L. O. § 12, Sachs.-Kob.-Goth. St. G. G. § 2, S.-Altenb. L. G. G. § 12, Oldenb. Verf. § 2, Reuß j. L. St. G. G. § 2, Schwarzb.-Sondersh. Verf. § 3.

fassungsbestimmung nicht bestand, da war zu der Einführung eines Bundesbeschlusses, der gesetzliche Vorschriften [im materiellen Sinne: Rechtsnormen, Vorschriften, welche die Freiheit oder das Eigentum der Untertanen betrafen[f]] enthielt, ein Akt der Landesgesetzgebung erforderlich[5]. Zwangsmittel, durch welche der Landtag hätte angehalten werden können, dem Beschlusse zuzustimmen, gab es freilich nicht. Wenn aber die Einführung des betreffenden Bundesbeschlusses unterblieb, so machte sich der Staat dem Bunde gegenüber verantwortlich, und dieser konnte auf dem Wege der Exekution gegen ihn vorgehen[6]. Daß die Einführung der Bundesbeschlüsse trotzdem sehr häufig unterblieb, war lediglich eine Folge der politischen Ohnmacht des Bundes.

8. Das Eingreifen des Bundes in die inneren Verhältnisse der Bundesstaaten.

§ 47.

[Dem staatenbündischen Wesen des Bundes gemäß stand diesem, also der Bundesversammlung, eine unmittelbare Einwirkung auf die inneren Verhältnisse der Staaten nicht zu[1]. Die Bundesbeschlüsse, inbesondere auch die exekutorischen, konnten sich immer nur gegen die Regierung des betreffenden Staates, als das diesen Staat nach außen vertretende Hauptorgan desselben, nicht aber gegen die Behörden und Untertanen richten.

Von dieser Regel gab es gewisse Ausnahmen.]

Die Bundesakte hatte den Angehörigen der Bundesstaaten sowie einzelnen Personen und Klassen derselben gewisse Rechte zugesichert, welche ihnen die Staatsgewalten der Einzelstaaten gewähren mußten. Im Unterlassungsfalle lag es der Bundesversammlung ob, auf geschehene Anzeige hin die Erfüllung dieser Verbindlichkeiten zu bewirken[2]. Besondere Einrichtungen waren für die Beschwerden der früher reichsständischen und dem niederen Reichsadel angehörenden Familien[3] ge-

---

[f] Vgl. das Nähere hierüber unten bei der Lehre von der Gesetzgebung: § 157.

[5] Die Behauptung Aegidis im Staatswörterbuch 3 37, bei der Publikation der Bundesbeschlüsse seien die Formen der Landesgesetzgebung nicht zu beobachten gewesen, ist mit dem Charakter des Staatenbundes nicht vereinbar. Übereinstimmend: Brie, Theorie der Staatenverbindungen 90.

[6] W. S. A. Art. 32.

[1] W. S. A. Art. 32: „Da jede Bundes-Regierung die Obliegenheit hat, auf Vollziehung der Bundes-Beschlüsse zu halten, der Bundes-Versammlung aber eine unmittelbare Einwirkung auf die innere Verwaltung der Bundesstaaten nicht zusteht, so kann in der Regel nur gegen die Regierung selbst ein Exekutions-Verfahren stattfinden.“ Art. 53 Satz 1: „Die durch die Bundes-Akte den einzelnen Bundes-Staaten garantirte Unabhängigkeit schließt . . . jede Einwirkung des Bundes in die innere Staats-Einrichtung und Staats-Verwaltung aus.“

[2] W. S. A. Art. 53 Satz 2.

[3] Vgl. oben § 45 S. 131.

troffen[4]. Diese sollten von demjenigen zweitinstanzlichen Gerichte, welches für andere Rechtssachen derselben zuständig war, untersucht und auf Grund dieser Untersuchung entweder von der Bundesversammlung selbst oder von einer besonderen richterlichen Instanz entschieden werden. Letztere wurde so gebildet, daß die Bundesversammlung aus der Liste der Spruchmänner für das Bundesschiedsgericht (unten 137) vier ernannte, und daß diese vier, oder im Falle der Stimmengleichheit an ihrer Stelle die Bundesversammlung, einen fünften als Obmann wählten.

Die Bundesakte hatte ferner bestimmt, daß in allen Bundesstaaten eine landständische Verfassung stattfinden werde[5], und die Bundesversammlung sollte darüber wachen, daß diese Bestimmung in keinem Bundesstaate unerfüllt blieb[6]. Sie war auch berechtigt, auf Ansuchen eines Bundesgliedes die Garantie für die in dessen Lande eingeführte Verfassung zu übernehmen. Durch eine solche Übernahme erhielt sie die Befugnis, auf Anrufen der Beteiligten die Verfassung aufrechtzuerhalten und die über Auslegung oder Anwendung derselben entstandenen Streitigkeiten, sofern dafür nicht anderweitige Mittel oder Wege gesetzlich vorgeschrieben waren, durch gütliche Vermittlung oder kompromissarische Entscheidung beizulegen[7]. Kraft einer speziellen Vorschrift sollte die Bundesversammlung alle Verfassungsstreitigkeiten in der Freien Stadt Frankfurt entscheiden[8].

In der Bundesakte war weiterhin festgesetzt, daß in allen Bundesstaaten eine Gerichtsorganisation mit drei Instanzen bestehen sollte[9], ein Grundsatz, über dessen Erfüllung die Bundesversammlung ebenfalls zu wachen hatte[10]. Im Anschluß an diese Bestimmung[11] wurde ferner verordnet, daß die Bundesversammlung Beschwerden über Justizverweigerung in den einzelnen Bundesstaaten anzunehmen und deren Abstellung zu bewirken habe. Die Beurteilung dieser Beschwerden richtete sich nach der Verfassung und den Gesetzen des Landes[12].

Außerdem konnte die Bundesgewalt in die inneren Verhältnisse eines Landes dann eingreifen, wenn die innere Sicherheit des Bundes bedroht war. Die Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung in den einzelnen Bundesstaaten stand zunächst den Regierungen zu. Zu einem Einschreiten des Bundes wurde erfordert: 1. daß die betreffende Bewegung die Sicherheit des gesamten Bundes bedrohte, 2. daß die verfassungsmäßigen und

---

[4] B. B. vom 15. September 1842 (G. v. Meyer, Corp. jur. Confoed. Germ. 2 408).
[5] B. A. Art. 13.
[6] W. S. A. Art. 54.
[7] W. S. A. Art. 60.
[8] W. K. A. Art. 46. W. S. A. Art. 61.
[9] B. A. Art. 12.
[10] W. S. A. Art. 53.
[11] Kompetenzbestimmung vom 12. Juni 1817. § 5.
[12] W. S. A. Art. 29.

gesetzlichen Mittel erschöpft waren, und 3. daß die Regierung entweder die Hilfe des Bundes angerufen hatte oder durch die Umstände gehindert wurde, dieselbe zu begehren. Keinesfalls durften die verfügten Maßregeln von längerer Dauer sein, als die Regierung für notwendig erachtete[13]. Auch in Streitigkeiten zwischen Landesherren und Ständen durfte der Bund, falls es sich nicht um Aufrechterhaltung des Artikels 13 der B. A. handelte oder eine ausdrückliche Garantie übernommen war, nur unter diesen Voraussetzungen eingreifen. Letztere sollten jedoch auch dann als vorhanden erachtet werden, wenn die Stände die zur Führung einer den Bundespflichten und der Landesverfassung entsprechenden Regierung erforderlichen Mittel verweigerten oder deren Bewilligung durch anderweite Wünsche und Anträge bedingten[14]. Ehe die Regierungen jedoch die Dazwischenkunft des Bundes nachsuchten, sollten sie die Entscheidung der Streitigkeiten durch Schiedsrichter veranlassen[15]. Um das Schiedsgericht zu bilden, wählten die 17 Stimmen des Engeren Rates von 3 zu 3 Jahren je 2 Männer, von denen einer dem juristischen, der andere dem administrativen Fache angehörte. Von diesen 34 bestimmte jeder der streitenden Teile 3, wobei jedoch die von der beteiligten Regierung bestellten Schiedsmänner nur mit Übereinstimmung beider Teile wählbar waren. Die 6 wählten aus den übrigen 28 ihren Obmann. Das Schiedsgericht trat nur auf Antrag der betreffenden Regierung in Wirksamkeit; es bestand jedoch für die Stände keine Pflicht zur Einlassung, und dasselbe ist deshalb tatsächlich niemals in Tätigkeit getreten.

9. Die Tätigkeit des Bundes hinsichtlich des Verhältnisses der Bundesglieder zueinander[1].

§ 48.

Als eine Hauptaufgabe des Bundes wurde die Beilegung der unter den einzelnen Bundesstaaten entstehenden Streitigkeiten angesehen. Selbsthilfe galt als durch die Natur des Bundesverhältnisses ausgeschlossen. Um dieselbe zu verhüten, war eine zweifache Reihe von Einrichtungen getroffen: solche, welche sich auf die definitive Beilegung der Streitigkeiten, und solche, welche sich auf den Schutz des Besitzes bezogen.

---

[13] W. S. A. Art. 25 u. 26. Dazu Anschütz, Enzykl. 38—39.

[14] B. B. vom 28. Juni 1832 Art. 2 (G. v. Meyer a. a. O. 2 240 ff.).

[15] B. B. vom 30. Oktober 1834 (G. v. Meyer a. a. O. 316 ff.).

[1] R. v. Mohl, Die öffentliche Rechtspflege des Deutschen Bundes, Stuttgart und Tübingen 1822. G. v. Struve, Erster Versuch auf dem Felde des deutschen Bundesrechtes, betreffend die verfassungsmäßige Erledigung der Streitigkeiten zwischen den Bundesgliedern, Bremen 1830. K. F. Eichhorn, Betrachtungen über die Verfassung des Deutschen Bundes in bezug auf Streitigkeiten der Mitglieder desselben untereinander oder mit ihren Untertanen, Berlin 1833. Leonhardi, Das Austrägalverfahren des Deutschen Bundes, 2 Bde., Frankfurt a. M. 1838 und 1845.

Zur Errichtung eines stehenden Bundesgerichtes, welches, wie die Reichsgerichte, eine richterliche Instanz für alle unter den einzelnen Gliedern entstehenden Streitigkeiten gewesen wäre, hatte man sich bei der Gründung des Bundes nicht entschließen können, weil man die Existenz eines solchen mit der zugesicherten Souveränetät der Bundesglieder nicht für vereinbar hielt. [Ein solcher Gerichtshof wäre auch in der Tat eine mehr bundesstaatliche als staatenbündische Einrichtung gewesen; er hätte in das System der B. A. und W. S. A. nicht gepaßt.]

Man begnügte sich vielmehr mit der Einrichtung einer austrägalgerichtlichen, also schiedsrichterlichen Instanz. Die B. A. bestimmte darüber folgendes: Die Bundesglieder dürfen sich unter keinerlei Vorwand bekriegen, noch ihre Streitigkeiten mit Gewalt verfolgen, sondern müssen sie bei der Bundesversammlung anbringen. Letztere hat zunächst eine Vermittlung durch einen Ausschuß zu versuchen und im Fall des Fehlschlagens derselben eine richterliche Entscheidung durch eine wohlgeordnete Austrägalinstanz zu bewirken[2]. — Gegenstand dieses austrägalgerichtlichen Verfahrens waren also nur Streitigkeiten zwischen zwei oder mehreren Bundesstaaten, die zu völkerrechtlicher Selbsthilfe hätten Veranlassung geben können. Dagegen gehörten nicht dahin Streitigkeiten, welche das Verhältnis zum Bunde betrafen, oder Streitigkeiten über Gegenstände, welche der Staatsgewalt eines Bundesgliedes unterstanden und demgemäß von den ordentlichen Gerichten desselben zu entscheiden waren. Zweifel darüber, ob ein Gegenstand sich zur austrägalgerichtlichen Verhandlung eignete, entschied die Bundesversammlung. Die Bildung der Austrägalinstanz ging in folgender Weise vor sich: Der Beklagte schlug drei unparteiische Bundesglieder vor; versäumte er es, so tat es an seiner Stelle die Bundesversammlung. Von diesen wählte der Kläger eins, und das oberste Gericht desselben war das Austrägalgericht. Die Übernahme der Entscheidung war Bundespflicht. Das Gericht urteilte im Namen und anstatt der Bundesversammlung. Die Verhandlung sollte im Plenum oder in einem besonderen Austrägalsenate erfolgen[3]. Das Verfahren bestimmte sich nach der Landesprozeßordnung; das Erkenntnis erfolgte in Ermangelung besonderer Entscheidungsnormen nach den in Deutschland hergebrachten gemeinen Rechten. Ordentliche Rechtsmittel gegen die Entscheidung waren nicht zulässig, ebensowenig eine Nichtigkeitsbeschwerde[4], dagegen restitutio ex capite novorum. Diese mußte binnen vier Jahren nach dem Zeitpunkt, in welchem die nova aufgefunden waren, angebracht werden und

---

[2] B. A. Art. 11. W. S. A. Art. 21—24. Bundes-Austrägal-Ordnung vom 16. Juni 1817 (G. v. Meyer, Corp. jur. Confoed. Germ. 2 47 ff.). B. B., das bei Aufstellung der Bundesausträgalinstanz zu beobachtende Verfahren betr., vom 3. August 1820 (G. v. Meyer a. a. O. 111).

[3] B. B. vom 19. Oktober 1838 (G. v. Meyer a. a. O. 353).

[4] B. B. vom 25. Juni 1835 (G. v. Meyer a. a. O. 324).

bewirkte keinen Aufschub. — Durch die Einrichtung der Bundesausträgalinstanz waren vertragsmäßige Austräge und Kompromisse unter den einzelnen Bundesgliedern nicht ausgeschlossen[5], wie es denselben auch freistand, ihre Streitigkeiten statt durch das Bundesausträgalgericht durch das Bundesschiedsgericht entscheiden zu lassen[6].

Wenn es zwischen Bundesgliedern zu Tätlichkeiten gekommen oder wenn solche zu befürchten waren, so hatte die Bundesversammlung Maßregeln zu ergreifen, um der Selbsthilfe vorzubeugen oder Einhalt zu tun. Zu dem Ende mußte sie vor allem für Aufrechterhaltung des Besitzstandes sorgen. Wurde sie von einem Bundesgliede zum Schutze des Besitzstandes angerufen, und war der jüngste Besitz streitig, so konnte sie ein benachbartes Bundesglied auffordern, die Tatsache des jüngsten Besitzes durch seinen obersten Gerichtshof summarisch untersuchen und durch diesen einen Bescheid abfassen zu lassen; die Vollziehung des Bescheides lag der Bundesversammlung ob[7].

Eine besondere Bestimmung über austrägalgerichtliches Verfahren bestand für einen Fall, indem es sich nicht um Streitigkeiten unter Bundesgliedern, sondern um Ansprüche von Privaten gegen diese handelte. Wenn nämlich bei solchen Forderungen die Person des Verpflichteten bestritten war und dieselben deshalb nicht befriedigt werden konnten, so hatte die Bundesversammlung die Vorfrage über die Person des Verpflichteten durch eine Austrägalinstanz entscheiden zu lassen[8]. Die beteiligten Privatpersonen traten in diesem Prozeß gar nicht als Partei auf, sondern die Sache wurde formell als ein Streit unter den Bundesgliedern behandelt. Zu diesem Zwecke verteilte das Austrägalgericht unter ihnen die Parteirollen, an welche jedoch keinerlei rechtliche Folgen, namentlich hinsichtlich der Beweislast, geknüpft waren[9]. Auch mußten in einem derartigen Verfahren die Fristen von Amts wegen beobachtet werden[10], da die als Parteien erscheinenden Staaten an der Einhaltung derselben kein Interesse hatten.

10. Die auswärtigen Verhältnisse des Bundes.

§ 49.

Die Souveränetät der deutschen Staaten äußerte sich auch in ihren Beziehungen zu auswärtigen Mächten. Sie behielten alle völkerrechtlichen Befugnisse und durften nur keine Verbindungen

---

[5] W. S. A. Art. 24.
[6] B. B. vom 30. Oktober 1834 Art. 12.
[7] W. S. A. Art. 19 u. 20.
[8] W. S. A. Art. 30.
[9] B. B. vom 15. Sept. 1842 N. 2 (G. v. Meyer a. a. O. 408).
[10] B. B. vom 19. Juni 1823 (G. v. Meyer a. a. O. 148).

mit fremden Staaten eingehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet waren[1].

Der Bund war jedoch ebenfalls eine völkerrechtliche Gesamtmacht[2] und besaß als solche alle völkerrechtlichen Befugnisse, namentlich das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Verträge und Bündnisse einzugehen, Gesandte zu schicken und zu empfangen[3]. Freilich hat er einen großen Teil dieser Befugnisse nicht ausgeübt. Repräsentiert wurde er auch in seinen auswärtigen Beziehungen durch die Bundesversammlung[4].

Sein Kriegsrecht sollte der Bund nur zum Zweck der Selbstverteidigung, zur Erhaltung der Selbständigkeit und äußeren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der einzelnen Bundesstaaten geltend machen[5]. Die Besitzungen der Bundesglieder wurden durch den Bund garantiert[6]; Kriegserklärungen des Bundes, welche für alle Bundesglieder verbindlich waren, mußten im Plenum mit Zweidrittelmajorität beschlossen werden[7]. Bei Angriffen auf Bundesgebiet trat sofortiger Kriegszustand ein[8]. Beschlüsse über Verteidigungsmaßregeln im Fall der Gefahr eines Angriffes konnten im Engeren Rate mit Majorität gefaßt werden[9]. Wurde das Vorhandensein einer Gefahr verneint, so blieb es trotzdem den einzelnen Bundesstaaten unbenommen, gemeinschaftliche Verteidigungsmaßregeln untereinander zu verabreden[10]. Im Fall eines Bundeskrieges konnte auch der Friede nur vom Bunde geschlossen werden, über dessen Annahme ebenfalls das Plenum der Bundesversammlung mit Zweidrittelmajorität entschied[11]. Kein Mitglied des Bundes durfte einseitige Unterhandlungen mit dem Feinde führen, auch nicht diejenigen, welche außerhalb des Bundes Besitzungen hatten[12]. Kriege, welche die letzteren Staaten in ihrer Eigenschaft als europäische Mächte führten, blieben dem Bunde an und für sich gänzlich fremd[13]. Er konnte jedoch auch aus Angriffen auf das außerdeutsche Gebiet dieser Mächte eine Veranlassung zum Einschreiten hernehmen, wenn er darin eine Gefahr für seine eigene Sicherheit erblickte[14].

---

1 B. A. Art. 11.
2 W. S. A. Art. 2. Vgl. oben § 41 S. 122.
3 B. A. Art. 11. W. S. A. Art. 35.
4 W. S. A. Art. 50. — Über die Formen des diplomatischen Verkehrs vgl. B. B. vom 12. Juni 1817 (G. v. Meyer a. a. O. 44 ff.).
5 W. S. A. Art. 35.
6 B. A. Art. 11.
7 W. S. A. Art. 40 u. 41.
8 W. S. A. Art. 39.
9 W. S. A. Art. 38 u. 41.
10 W. S. A. Art. 42.
11 W. S. A. Art. 12, 13, 49.
12 W. S. A. Art. 48.
13 W. S. A. Art. 47.
14 W. S. A. Art. 46. — Dies geschah z. B. durch die B. B. vom 24. Juli und 9. Dezember 1854 (G. v. Meyer a. a. O. 605 u. 621), durch welche

11. Das Heerwesen des Bundes[1].

§ 50.

In den Bundesgrundverträgen waren nähere Bestimmungen über die Militärverfassung des Bundes nicht enthalten. Diese wurde vielmehr erst später durch eine Reihe von Bundesbeschlüssen geregelt[2].

Das Bundesheer beruhte auf den Kontingenten der Einzelstaaten. Es bestand aus zehn Armeekorps und einer Reserve-Infanteriedivision. Sieben dieser Armeekorps waren sogenannte „ungemischte", drei derselben wurden von Österreich, drei von Preußen, eins von Bayern gestellt; drei waren „kombinierte" Armeekorps, von denen das achte von Württemberg, Baden und Großherzogtum Hessen, das neunte vom Königreich Sachsen, Kurhessen, Luxemburg, Limburg und Nassau, das zehnte von Hannover, Holstein-Lauenburg, beiden Mecklenburg, Oldenburg und den Hansestädten gestellt wurde. Die übrigen kleinen Staaten bildeten die Reserve-Infanteriedivision[3].

Ursprünglich sollte die bereite streitbare Mannschaft der Kontingente 1 Prozent der in der Bundesmatrikel vom 20. August 1818 angegebenen Bevölkerung, der Ersatz 1/6 Prozent derselben betragen[4]. Später wurde das Hauptkontingent auf 1 1/6, das Reservekontingent auf 1/3, das Ersatzkontingent auf 1/6 Prozent der Bevölkerung nach der Bundesmatrikel vom 14. April 1842 bestimmt[5]. Schließlich erfolgte eine Zusammenziehung des Haupt- und Reservekontingentes zu einer Gesamtsumme (1 1/2 Prozent) und die Erhöhung des Ersatzkontingentes auf 1/3 Prozent der Bevölkerung[6]. Eine Inspektion der Kontingente durch den Bund sollte alle 5 Jahre stattfinden[7].

---

der Bund dem preußisch-österreichischen Schutz- und Trutzbündnisse vom 20. April 1854 und dessen späteren Zusätzen beitrat. Danach sollte jeder Angriff auf preußisches und österreichisches Gebiet, ja selbst auf die österreichischen Truppen in den Donaufürstentümern den Bund zur Unterstützung verpflichten.

[1] M. Jähns, Zur Geschichte der Kriegsverfassung des Deutschen Reiches, Preuß. J. 40 500 ff.

[2] B. B. vom 9. April 1821, die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes in ihren allgemeinen Umrissen und wesentlichen Bestimmungen betreffend (G. v. Meyer a. a. O. 2 133 ff.). B. B. vom 12. April 1821 und 11. Juli 1822, nähere Bestimmung der Kriegsverfassung des Deutschen Bundes betreffend (G. v. Meyer a. a. O. 136 ff.). Eine teilweise Revision dieser näheren Bestimmungen erfolgte durch den B. B. vom 4. Januar 1855 (G. v. Meyer a. a. O. 622 ff.).

[3] Beilagen zur Kriegsverfassung Ziff. 9 (G. v. Meyer a. a. O. 703). B. B. vom 9. Dezember 1830 (G. v. Meyer a. a. O. 222).

[4] B. B. vom 12. April 1821 I §§ 1—4.

[5] B. B. vom 4. Jan. 1855. Erster Abschn. § 1.

[6] B. B. vom 27. April 1861 (G. v. Meyer a. a. O. 3 29).

[7] B. B. vom 4. Jan. 1855 § 34.

Eine Mobilmachung der Bundeskontingente konnte durch Beschluß der Bundesversammlung angeordnet werden und mußte binnen vier Wochen vollendet sein[8]. Im Fall eines Krieges wählte die Bundesversammlung im Engeren Rate den Bundesoberfeldherrn und einen Generalleutnant als Stellvertreter. Dieser war der Bundesversammlung untergeordnet und ihr gegenüber verantwortlich. Den Operationsplan hatte er nach eigenem Ermessen zu entwerfen und in seinen Grundzügen der Bundesversammlung vorzulegen. Er konnte Unterhandlungen mit dem Feinde führen und eine zeitweilige Einstellung der Feindseligkeiten verabreden; zu einem eigentlichen Waffenstillstand war dagegen die Genehmigung der Bundesversammlung erforderlich[9]. Die Ernennung der Korpskommandanten erfolgte durch die betreffenden Regierungen, bei gemischten Korps auf Grund stattgehabter Vereinbarungen[10].

Bundesfestungen waren ursprünglich Mainz, Luxemburg und Landau[11]. Die Ausübung des Besatzungsrechtes in denselben war durch spezielle Verträge der einzelnen dabei beteiligten Staaten geregelt[12]. Durch spätere Beschlüsse der Bundesversammlung wurden auch Rastatt und Ulm zu Bundesfestungen erklärt[13]. Das Besatzungsrecht dieser Festungen ebenso wie das Eigentum an den Festungswerken stand dem Bunde zu, welcher seine Rechte durch Truppen der Einzelstaaten ausübte. Diese Rechte dürfen jedoch nicht als Staatsservituten aufgefaßt werden[14]. Denn sie standen dem Bunde nicht innerhalb eines fremden Gebietes, sondern innerhalb seines eigenen Gebietes zu.

---

[8] B. B. vom 4. Jan. 1855 § 35 u. 36.

[9] B. B. vom 9. April 1821 Art. 13—15, vom 11. Juli 1822 §§ 45—66, vom 4. Jan. 1855 § 37.

[10] B. B. vom 11. Juli 1822 §§ 67—75.

[11] Protocole pour régler les dispositions relatives aux territoires et places cédées par la France vom 20. November 1815 (G. v. Meyer a. a. O. 1 291 ff.), Art. 10. B. B. vom 5. Oktober 1820 (G. v. Meyer a. a. O. 2 116) u. 28. Juli 1825 (a. a. O. 171 ff.).

[12] Mainz: Vertrag zu Frankfurt zwischen Österreich, Preußen und Großherzogtum Hessen vom 30. Juni 1816 (G. v. Meyer a. a. O. 118). Militärkonvention zu Karlsbad zwischen Österreich und Preußen vom 10. Aug. 1817 G. v. Meyer a. a. O. 119 ff.). Luxemburg: Protokoll vom 15. Nov. 1815 Art. 10, Verträge zu Frankfurt zwischen Preußen und Luxemburg vom 12. März 1817 u. 17. Nov. 1856 (G. v. Meyer a. a. O. 125 u. 663). Landau: Protokoll vom 15. Nov. 1815 Art. 10. Vertrag zu München zwischen Österreich und Bayern vom 14. April 1816 (G. v. Meyer a. a. O. 124).

[13] B. B. vom 26. März 1841 u. 11. Aug. 1842 (G. v. Meyer a. a. O. 405).

[14] Dies tut z. B. H. A. Zachariä, St.R. (§ 293) 2 835 und Artikel „Dienstbarkeiten, staatsrechtliche“ im Staatswörterbuch 3 293; Mejer, Einleitung (§ 49) 182 N. 19; Clauss, Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten 154 (Tübingen 1894). Der letztgenannte Schriftsteller will, um den Charakter der Besatzungsrechte als Staatsservituten aufrechtzuerhalten, als berechtigte Subjekte nur die besatzungsberechtigten Einzelstaaten anerkennen. Diese Auffassung ist aber mit den betreffenden Festsetzungen nicht im Einklang, welche die Festungen ausdrücklich als Festungen des Bundes be-

12. Die Finanzen des Bundes.

§ 51.

Die Finanzen des Bundes waren sehr einfach. Der Haushalt desselben beruhte lediglich auf Beiträgen der Einzelstaaten. Diese wurden von der Bundesversammlung nach Bedürfnis ausgeschrieben[1]. Zur Aufnahme derselben bestanden zwei Kassen[2]: die Bundeskanzleikasse zur Bestreitung der Ausgaben für die Bundeskanzlei, in welche jede der siebzehn Stimmen des Engeren Rates einen gleichmäßigen Beitrag zahlte, und die Bundesmatrikularkasse für alle anderen Ausgaben des Bundes. Die Beiträge zur letzteren richteten sich nach der Bevölkerung der einzelnen Staaten wie sie durch die Bundesmatrikel festgestellt war[3].

13. Die Bundesexekution.

§ 52.

Die Bundesversammlung hatte für die Aufrechterhaltung der Bundesgrundgesetze, die Vollziehung der Bundesbeschlüsse, der austrägal- und schiedsgerichtlichen Erkenntnisse zu sorgen. Das Mittel, säumige Bundesglieder zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten, war die Bundesexekution[1]. Bei austrägal- und schiedsgerichtlichen Erkenntnissen konnte die Bundesversammlung nur auf Anrufen der Parteien einschreiten, in allen anderen Fällen handelte sie von Amts wegen. Zunächst hatte der Exekutionsausschuß einen Bericht über die Angelegenheit abzustatten, dann wurde die beteiligte Regierung mit ihren Einwendungen gehört, und hierauf entschied die Bundesversammlung, ob die Pflicht erfüllt sei. Fiel die Entscheidung verneinend aus, so richtete die Bundesversammlung an die Regierung eine motivierte Aufforderung zur Folgeleistung. Erfolgte diese binnen der bestimmten Frist nicht, so trat Exekution ein. Die Ausführung derselben wurde

---

zeichnen. Vgl. namentlich Protokoll vom 20. November 1815 Art. X („les places de Mayence, Luxembourg et Landau sont déclarées places de la confédération Germanique, abstraction faite de la souveraineté territoriale de ces places") und B. B. vom 20. November 1820 Nr. I („Die nach den europäischen Verträgen bereits als Bundesfestungen bestehenden Plätze Mainz, Luxemburg und Landau werden vom Bunde übernommen").

[1] W. S. A. Art. 52.

[2] Regulativ vom 21. Juli 1827 (G. v. Meyer a. a. O. 2 189). B. B. vom 14. Okt. 1830 und 27. Jan. 1831 (G. v. Meyer a. a. O. 219).

[3] Die ursprüngliche Bundesmatrikel war vom 20. Aug. 1818 (G. v. Meyer a. a. O. 69). Später verschiedene Male rektifiziert, bestand sie schließlich in der Form, wie sie am 26. Januar 1860 festgestellt war (G. v. Meyer a. a. O. 3 10).

[1] W. S. A. Art. 31—34. Bundesexekutionsordnung vom 3. Aug. 1820 (G. v. Meyer a. a. O. 2 113 ff.).

einer oder mehreren Bundesregierungen übertragen. Diese ernannten zu dem Zwecke einen Zivilkommissar, welcher in Unterordnung unter die Bundesversammlung und nach einer von derselben zu erteilenden Instruktion das Verfahren leitete. Die Übernahme der Exekution war Bundespflicht. Die Kosten trug der Staat, gegen den die Exekution verhängt wurde.

Zweiter Abschnitt.

Die einzelnen Staaten.

§ 53.

Die Staatsentwicklung der einzelnen deutschen Staaten während des Bestehens des Bundes charakterisiert sich vor allem durch die in dieser Zeit erfolgte Einführung konstitutioneller Verfassungen. Die konstitutionellen Bewegungen sind aber keine spezifisch deutsche Erscheinung, sie ergreifen zu gleicher Zeit den ganzen europäischen Kontinent[1]. Auch die deutschen Verfassungen haben sich unter nachweisbarem Einfluß ausländischer Einrichtungen ausgebildet.

Die Heimat der konstitutionellen und parlamentarischen Institutionen ist England[2]. Hier hatten die normannischen Könige nach der Eroberung des Landes ein streng absolutes Regi-

---

[1] Rehm, Allgem. Staatsl., Abschn. 11 u. 12; Jellinek, Staatsl. 505 ff., 521 ff., 661 ff. Einen Überblick über die konstitutionelle Entwicklung in Deutschland bietet Anschütz, Enzyklop. 39 ff.; Bornhak, Die Entwicklung der konstitutionellen Theorie, Z.StaatsW. 51 597 ff.

[2] An der Spitze der deutschen Literatur über englisches Staatsrecht und englische Verfassungsgeschichte stehen — wiewohl in Einzelheiten und auch in manchen Grundauffassungen vielfach überholt — noch heute die Arbeiten Gneists. In Betracht kommen: Englische Verfassungsgeschichte (1882); Das engl. Verwaltungsrecht der Gegenwart in Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen (3. A. 1883—84); Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England (1871); Das englische Parlament in tausendjährigen Wandlungen (1886); Die Entwicklung der engl. Parlamentsverfassung, in der Enzykl. (5. Aufl. 1890) 1379 ff. — Neben Gneist verdienen an erster Stelle genannt zu werden: Hatschek, Englisches Staatsrecht (2 Bde., 1905, 1906); Derselbe, Englische Verfassungsgeschichte (1913); Redlich, Recht u. Technik des engl. Parlamentarismus (1905); Derselbe, Englische Lokalverwaltung (1901). Vgl. ferner R. Schmidt, Allgem. Staatsl. 2 490 ff., 707 ff.; Michael, Engl Geschichte im 18. Jahrhundert (Bd. 1, 1896); Derselbe, Geschichte des Parlamentarismus in England, im H.B. der Pol. 1 377 ff. — Englische Darstellungen: Maitland and Pollock, History of the English Law (1898); W. Stubbs, Constitutional history of England (5. ed., 1896); Hallam, Constitutional history of England from the accession of Henry VII to the death of George II (1827, oft neu aufgelegt); Th. E. May, Constitutional history of England 1760—1860 (1861). Eine kurzgefaßte Schilderung der heutigen englischen Verfassungszustände ist S. Low, The governance of England, deutsch von Hoops u. d. T.: Die Regierung Englands (1908). Während des Druckes erscheint: Hatschek, Staatsr. d. Verein. Königreichs Großbritannien-Irland (1914).

ment begründet, das nahezu anderthalb Jahrhunderte bestand. Erst im Jahre 1215 gelang es den großen Vasallen, dem Könige in der Magna Charta verfassungsmäßige Beschränkungen aufzuerlegen. Doch enthielt diese mehr eine gesetzliche Begrenzung der Verwaltungsbefugnisse des Königs, als daß sie den Vasallen selbst einen wesentlichen Anteil am Staatsleben eingeräumt hätte. Nur in drei ihrer Bestimmungen, welche man gewöhnlich als die reichsständischen Klauseln der Magna Charta zu bezeichnen pflegt, treten die Ansätze zur späteren Parlamentsverfassung hervor: 1. Es wurden 25 Barone (d. h. hohe Adlige), einschließlich des Mayors von London, zu Konservatoren der Magna Charta ernannt, welche den König, wenn er dieselbe übertrat, nötigenfalls mit Waffengewalt zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu zwingen hatten. 2. Strafen und Bußen sollten niemand auferlegt werden, wenn ihn nicht ein Gericht seiner Standesgenossen dazu verurteilt hatte. 3. Lehnshilfsgelder (auxilia) sollte der König außer in den drei herkömmlichen Ehren- und Notfällen (Ritterschlag eines Sohnes, Verheiratung einer Tochter, Auslösung aus der Gefangenschaft) nur mit Zustimmung der Kronvasallen erheben dürfen. Eine gleiche Vereinbarung sollte eintreten, wenn statt der Naturalkriegsdienste Schildgelder (scutagia) erhoben wurden. Zu diesen Versammlungen sollten die Erzbischöfe, Bischöfe, Äbte, Grafen und größeren Barone einzeln durch königliche Handschreiben, die übrigen Kronvasallen gemeinsam durch den Sheriff der Grafschaft geladen werden.

Nur sehr allmählich gelangten diese Bestimmungen zur tatsächlichen Geltung. Bis zur Regierung Edwards I. (1272—1307) wurden, wenn den Königen überhaupt eine Verständigung mit den Vasallen wünschenswert erschien, regelmäßig nur die größeren Kronvasallen, d. h. diejenigen Personen, welche nach der Magna Charta speziell geladen werden sollten, berufen, teils um Lehnshilfsgelder oder Schildgelder zu bewilligen, teils um Verordnungen, welche der König zu erlassen beabsichtigte, mit durchzuberaten. Die Versammlungen derselben, welche schon damals parliamentum genannt wurden, schlossen sich an die Sitzungen des permanent (später privy) council, d. h. derjenigen kollegialischen Behörde an, welche den König in der Führung der Landesverwaltung unterstützte. Sie erschienen als erweiterter Staatsrat oder magnum consilium, und zwar in einer dreifachen Funktion: 1. als Gerichtshof für außerordentliche Fälle, namentlich als iudicium parium für die eigenen Mitglieder, 2. als steuerbewilligender Körper, 3. als höchste beratende Behörde des Königs, namentlich beim Erlaß neuer Gesetze. — Die Berufung zu dem großen Rate, welche ursprünglich eine rein persönliche war, wurde allmählich für die weltlichen Mitglieder eine erbliche.

Neben den großen Kronvasallen bestanden aber noch die kleineren Kronvasallen und Untervasallen, welche zusammen die Ritterschaft bildeten und in feste kommunale Verbände, Graf-

schaften und Hundertschaften, gegliedert waren, sowie ferner die Städte. Die Könige fingen an, auch Repräsentanten dieser Körperschaften zum Parlamente zu entbieten, zunächst, um Landesbeschwerden und Verwaltungsmaßregeln mit ihnen zu beraten, später auch, um Steuerbewilligungen von ihnen zu erlangen[3]. Da demnach Städte und Grafschaftsvertreter nur beschränkte Funktionen hatten, so war es natürlich, daß sie nicht zu allen Verhandlungen des großen Rates hinzugezogen wurden. Sie erkannten aber bald die Gemeinsamkeit ihrer Interessen und hielten daher gemeinschaftliche Sitzungen. In dieser Weise schied sich (unter Edward III., 1327—1377) das Parlament in zwei Häuser: das Haus der Barone oder Lords und das Haus der Städte- und Grafschaftsvertreter, welche, weil sie Repräsentanten der Kommunalverbände (communitates, communes) waren, commons (Gemeine) genannt wurden. Die Gemeinen beanspruchten aber auch das Recht, sich um die Verwendung der bewilligten Steuern zu bekümmern, und daraus entwickelte sich die Befugnis, die höheren Beamten vor dem Könige im Großen Rate zur Verantwortung zu ziehen. Wenn den Landesbeschwerden innerhalb des geltenden Rechtes nicht abzuhelfen war, so richteten sie an den König die Bitte um eine neue Verordnung. Diese pflegte der König mit Zustimmung der Lords zu erlassen. Später wurde es Sitte, der Petition einen förmlichen Gesetzesvorschlag (bill) beizufügen, den König und Lords bloß zu akzeptieren brauchten. Auch bildete sich die Rechtsanschauung aus, daß ein mit Zustimmung der Lords und Gemeinen erlassenes Gesetz ohne deren Einwilligung nicht wieder aufgehoben werden könne. So entstand aus dem Petitionsrecht der commons das Mitwirkungsrecht des Parlaments bei der Gesetzgebung.

Mit dem Ende des Mittelalters hatten alle diese Verhältnisse eine feste Gestalt gewonnen. Sie dauerten auch während des sechzehnten Jahrhunderts fort, wo die Dynastie der Tudors die Rechte des Parlamentes formell streng respektierte, wenn auch materiell der Einfluß der Krone so weit überwog, daß diese, nicht das Parlament als tatsächlicher Träger und Führer des Staatslebens erscheint. Dagegen begannen im siebzehnten Jahrhundert die Stuarts einen förmlichen Kampf gegen die Grundlagen der Parlamentsverfassung, welche sie durch Anwendung der königlichen Verordnungs- und Dispensationsgewalt sowie durch andauernde Nichteinberufung des Parlaments zu untergraben versuchten. Das Resultat ihrer Bestrebungen war eine vollständige Niederlage des Königtums. Nach der endgültigen Vertreibung der Stuarts (durch die „glorreiche Revolution“ 1688) wurden in der

[3] Rieß in Histor. Z. 60 1 ff. Für die ganze weitere Entwicklung besonders wichtig war das „Musterparlament“ König Edwards I. (1295), in welchem außer dem hohen Adel und der hohen Geistlichkeit je zwei gewählte Ritter aus jeder Grafschaft und zwei Vertreter jeder Stadt erschienen. Hatschek, Engl. Staatsrecht 1 237; Michael im H.B. d. Pol. 1 379.

bill and declaration of rights alle außerordentlichen Gewalten des Königs aufgehoben und die parlamentarischen Rechte von neuem bestätigt. Mit diesem Momente begann eine entgegengesetzte Entwicklung. Das Parlament suchte sich selbst zum entscheidenden Faktor im Staatsleben zu machen und erreichte sein Ziel zwar nicht durch eine förmliche Verfassungsänderung, wohl aber durch die Ausbildung einer politischen Praxis. Die Stuarts hatten angefangen, die Geschäfte statt in dem gesetzlich anerkannten Geheimen Rat (privy council) in einer kleinen Versammlung willkürlich ausgewählter vertrauter Räte des Königs, dem sogenannten Kabinett, zu erledigen. Dieses entwickelte sich aus einem Organ des königlichen Willens zu einem[4] Ausschuß der Parlamentshäuser. Nach einer Praxis, welche sich seit der Thronbesteigung des Hauses Hannover (1714) ausbildete, in dem Ministerwechsel des Jahres 1782 entschieden zum Ausdruck kam und unter der Regierung der Königin Viktoria vollkommen zum Abschluß gelangt ist, wird das Kabinett (Ministerium) von derjenigen Partei gebildet, welche die Majorität im Unterhause besitzt. An der Spitze desselben steht nicht der König, sondern der Premierminister, der gleichzeitig Haupt der Regierung und Führer der Parlamentsmajorität ist. Man bezeichnet diese Regierungsform als parlamentarische Regierung oder parlamentarisches System. Das Königtum, welches infolge der gedachten Einrichtung in der Wahl seiner obersten Räte sehr beschränkt ist, hat jetzt im wesentlichen nur noch eine formale Bedeutung. Von dem königlichen Veto bei Gesetzesvorschlägen ist seit Anfang des achtzehnten Jahrhunderts kein Gebrauch mehr gemacht worden.

§ 54.

Die englische Verfassung wurde auf dem europäischen Kontinente durch die Darstellung Montesquieus[1] bekannt. Montesquieu findet das Wesen derselben in zwei Dingen: einer Mischung von Monarchie, Aristokratie und Demokratie und der sogenannten Teilung der Gewalten. Er unterscheidet gesetzgebende, exekutive und richterliche Gewalt und behauptet, in einem freien Staate müsse jede derselben einer andern Person oder Körperschaft übertragen sein. Die Gewaltenteilung ist aber nach ihm in England so durchgeführt, daß sie die Mischung der Staatsformen[2] einschließt. Die exekutive Gewalt steht dem

[4] — von der Gesetzgebung übrigens niemals ausdrücklich anerkannten, aber auch nicht verbotenen.

[1] Esprit des lois. Livre XI chap. 6. Vgl. oben § 8 Anm. e, ferner E. v. Meier, Französ. Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrh. 1 61 ff.; Rehm, Staatsl. §§ 59, 73—75; Jellinek, Staatsl. 498 f.; auch Hatschek, Engl. Staatsr. 1 19 ff.

[2] Über den Gedanken der gemischten Staatsform: Gierke, Althusius 186 ff. und Genossenschaftsrecht 4 475 ff.; Rehm, Staatsl. § 47; Hatschek a. a. O. 21—23.

Könige, die richterliche dem Volke und die gesetzgebende einer Versammlung zu, welche sich zur Hälfte aus aristokratischen, zur Hälfte aus demokratischen Elementen zusammensetzt. Die gesetzgebende Gewalt besitzt gegenüber der exekutiven kein Veto, kann sie also nicht hindern, etwas zu tun, wohl aber hat sie das Recht, dieselbe wegen ihrer Handlungen zur Verantwortung zu ziehen und ihr jährlich Truppen und Steuern zu bewilligen. Dagegen steht der Exekutivgewalt gegenüber der gesetzgebenden ein Veto zu, um zu verhindern, daß diese sich selbst alle Gewalt beilegt und so das Prinzip der Gewaltenteilung vernichtet.

Diese Darstellung ist unzweifelhaft in wesentlichen Punkten unrichtig. Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege sind Ausflüsse der Staatsgewalt, aber keine selbständigen Gewalten[a]. Sie stehen nicht gleichberechtigt nebeneinander, sondern die Gesetzgebung ist den beiden andern übergeordnet[b]. Eine mechanische Verteilung der Funktionen unter die einzelnen Elemente des Staatslebens hat in England niemals stattgefunden. Durch das System parlamentarischer Regierung, welches sich freilich, als Montesquieu schrieb, noch im Stadium der Ausbildung befand, ist dort sogar eine sehr einheitliche und konzentrierte Staatsgewalt entstanden. Das Parlament übt nicht nur bei der Gesetzgebung den entscheidenden Einfluß; aus seiner Mitte geht auch die höchste Exekutivbehörde hervor. Wenn trotzdem der von Montesquieu gefürchtete Absolutismus in England nicht entstanden ist, so liegt das wesentlich an dem ermäßigenden Einfluß, welchen die Selbstverwaltung und die Stellung der Gerichte ausübt, Faktoren, die Montesquieu bei seiner Schilderung der englischen Staatszustände vollständig übersehen hat.

Montesquieus Darstellung gewann ungeheuren Einfluß[c] auf dem ganzen europäischen Kontinente, welcher damals unter dem Druck unumschränkter Fürstenherrschaft stand. Aber mit seinen Ideen kreuzten sich andere, welche, fußend auf der Ansicht von der vertragsmäßigen Entstehung des Staates, den Grundsatz der Volkssouveränetät zum obersten politischen Prinzip erhoben und in Rousseaus Contrat social ihren prägnantesten Ausdruck fanden[3]. Als daher in Frankreich die Macht des absoluten Königtums gebrochen war, suchte man in der neu zu errichtenden Verfassung zwar den Gedanken der Gewaltenteilung zum Ausdruck zu bringen, bestrebte sich jedoch gleichzeitig, dem demokratischen Elemente den überwiegenden Einfluß im Staatsleben einzuräumen.

---

[a] Letzteres hat Montesquieu gar nicht behauptet. Vgl. oben § 8 Anm. e.

[b] Vgl. vorige N.

[c] Vgl. oben § 8 a. a. O. und die dort zit. Äußerungen von Loening und O. Mayer.

[3] Über die konstitutionellen Staatstheorien vgl. R. v. Mohl, Geschichte und Literatur des allgemeinen konstitutionellen Staatsrechtes. Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften (Erlangen 1855) 1 267 ff.; Gierke a. a. O. 186 ff.; Bornhak, Die Entwicklung der konstitutionellen Theorie, in Z.StaatsW. 51 597 ff.; Anschütz, Enzykl. 40 ff.

Die Verfassung vom 3. September 1791[4] erklärte, daß der Ursprung der Souveränetät in der Nation zu suchen sei. Das erbliche Königtum blieb freilich bestehen, aber die Volksvertretung war in einer einzigen Kammer durchaus demokratisch organisiert und der Krone stand bei der Gesetzgebung nur ein suspensives Veto zu. Die folgenden Ereignisse beseitigten auch noch die wenigen Schranken, welche hier dem demokratischen Prinzip gezogen waren. Die republikanische Verfassung vom Jahre I[5] hatte einen rein demokratischen Charakter und gab das Prinzip der Gewaltenteilung vollständig auf; sie ist freilich nie in praktische Wirksamkeit getreten. Dagegen kehrte die Verfassung vom 5. fructidor des Jahres III[6] (22. August 1795), obwohl im übrigen ebenfalls demokratisch-republikanisch, wieder zu demselben zurück. Die Verfassungen aus der Zeit Napoleons, die Verfassung vom 22. frimaire des Jahres VIII (13. Dezember 1799) und die nachfolgenden Senatuskonsulte[7] begründeten tatsächlich eine absolute Monarchie, welche nur des Scheines halber mit parlamentarischen Institutionen umgeben war.

Nach dem Sturze Napoleons erfolgte die Restauration der Bourbonen, mit welcher eine neue Phase konstitutioneller Entwicklung beginnt. Man setzte dem demokratischen Prinzip das monarchische entgegen. So zeigt die Charte, welche Ludwig XVIII. am 4. Juni 1814 seinem Volke gab[8], in scharfem Gegensatz zu der Verfassung von 1791 einen streng monarchischen Charakter[d]. Diese Charte blieb auch bestehen, nachdem durch

---

[4] Pölitz, Europäische Verfassungen 2 2 ff.; M. Faustin-Adolphe Hélie. Les constitutions de la France (Paris 1875—79) 1 268 ff. Vgl. Jellinek, Staatsl. 522 ff.; Wahl im H.B. der Pol. 1 384 ff. (mit Literaturangaben); E. v. Meier a. a. O. 114 ff., 136 ff.; Lebon, Verfassungsrecht der französ. Republik 2, 3.

[5] Pölitz a. a. O. 21 ff.; Hélie a. a. O. 2 376 ff.; E. v. Meier a. a. O. 131, 151; Lebon a. a. O. 3.

[6] Pölitz a. a. O. 30 ff. Hélie a. a. O. 2 436 ff.; E. v. Meier a. a. O. 133 ff., 152 ff.; Lebon a. a. O. 4, 5.

[7] Pölitz a. a. O. 58 ff.; Hélie a. a. O. 3 577 ff.; Jellinek, Staatsl. 525 ff.; E. v. Meier a. a. O. 172 ff.; Wahl a. a. O. 386; Lebon a. a. O. 5 ff.

[8] Pölitz a. a. O. 89 ff.; Hélie a. a. O. 3 884 ff. Vgl. Rehm, Staatsl. 349 ff.; Jellinek, Staatsl. 525; Wahl a. a. O. 387; Lebon a. a. O. 6 ff.

[d] Daß die Charte vom 4. Juni 1814 in ihrem Eingang (préambule) den Satz ausspreche, alle öffentliche Gewalt gehe von der Person des Königs aus (das sog. „monarchische Prinzip" im Sinne der deutschen Staatslehre der Restaurationszeit, vgl. auch unten 151), ist ein Irrtum; die Ausführungen der Voraufl. (S. 137) waren dementsprechend zu berichtigen. Die Stelle des Eingangs, welche den Irrtum veranlaßt hat, lautet: „L'autorité tout entière résidât en France dans la personne du Roi"; sie bezieht sich, wie schon das Präteritum zeigt, auf das Staatsrecht der vorrevolutionären Zeit. Vgl. hierzu auch die unten § 55 zitierte Schrift von Meisner, Lehre v. monarch. Prinzip usw. 46 ff., 215 ff. Mehr im Sinne der Voraufl. findet Jellinek, Staatsl. 484 in der Präambel der Charte die „juristische Formulierung des monarchischen Prinzips"; noch energischer betont dies Oeschey, Die bayerische Verf.-Urk. vom 26. Mai 1818 und die Charte Ludwigs XVIII. . . . . (1914) 25 ff., 148 ff.

die Julirevolution (1830) die Bourbonen vertrieben und die Orleans an ihre Stelle getreten waren. Doch wurde sie damals im demokratisch-parlamentarischen Sinne revidiert (und in dieser abgeänderten Gestalt als charte constitutionelle vom 9. August 1830[e] neu verkündigt).

Nach dem Sturze der Orleans (1848) folgten in kurzer Zeit eine neue republikanische Verfassung und (1852) das zweite Napoleonische Kaiserreich. Letzteres, durch die Ereignisse des Jahres 1870 zu Falle gebracht, hat seitdem wieder der republikanischen Staatsform Platz gemacht.

Die französische Verfassungsentwicklung hat einen großen Einfluß auf die übrigen Staaten Europas ausgeübt. Namentlich sind die Verfassungen, welche die südeuropäischen Länder im Laufe dieses Jahrhunderts erhalten haben, fast durchgehends Nachbildungen französischer Muster gewesen.

Eine besondere Erwähnung verdient die belgische Verfassung vom 25. Februar 1831[9]. Sie ist wesentlich ein Erzeugnis der liberalen Doktrin, wie sie in der Zeit nach 1815 sich ausgebildet hatte, geht vom Prinzip der Volkssouveränetät und der Idee der Gewaltenteilung aus, läßt aber nichtsdestoweniger ein erbliches Königtum mit entscheidender Stimme (absolutem Veto) bei der Gesetzgebung bestehen.

§ 55.

Die landständischen Verfassungen, welche in den deutschen Territorien[1] zur Reichszeit bestanden (oben § 31), gaben nur einzelnen bevorrechtigten Ständen das Recht, bei der Ordnung der Landesangelegenheiten mitzuwirken. Sie waren während der Rheinbundszeit in vielen Territorien aufgehoben worden, während man sie in anderen hatte bestehen lassen. Die Konstitutionen, welche einzelne Rheinbundsstaaten nach Napoleonischem Muster erhielten (oben § 36 S. 109), entsprachen zwar keineswegs den Anforderungen des konstitutionellen Staatslebens, enthielten jedoch insofern einen ideellen Fortschritt, als sie zuerst dem Gedanken einer Repräsentation der gesamten Bevölkerung Ausdruck gaben. Inzwischen hatten die konstitutionellen Theorien auch auf Deutschland Einfluß gewonnen, und die Herstellung von Volksvertretungen mit entsprechenden Befugnissen war seit 1815 eine der dringend-

---

[e] Hélie, Les constitutions de la France (1880) 988 ff.

[9] Pölitz a. a. O. 237 ff.; Dareste, Constitutions modernes 1 57 ff. Vgl. Jellinek a. a. O. 529 f.; v. Seydel, Staatsrechtl. u. polit. Abh., N. F. (1902) 59 ff.; Errera im J.Öff.R. 1 364 ff. (mit einem Abdruck der belgischen Verfassung in ihrer jetzt geltenden Gestalt); J. J. Thonissen, La constitution belge annotée (3. éd. 1879).

[1] Über die Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten in diesem Jahrhundert vgl. H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 2—5, Leipzig 1892—94. Über die älteren Verhältnisse vgl. oben § 31.

sten Forderungen des deutschen Volkes geworden. Die Erfüllung derselben schloß notwendig eine Aufhebung der alten Landstände, wo sie noch bestanden, in sich. Wenn man daher die Rechtskontinuität wahren wollte, so mußte man die neue Verfassung durch Vereinbarung mit ihnen zustande bringen, und dies ist in der Tat in einer Reihe von deutschen Staaten, z. B. im Königreich Sachsen, geschehen. Außerdem übten die alten landständischen Einrichtungen namentlich insofern einen Einfluß auf die neuen Verfassungsbildungen aus, als man bei der Zusammensetzung der Volksvertretung mit Vorliebe an die ständische Gliederung anknüpfte. Man räumte nur dem bisher nirgends vertreten gewesenen Bauernstande ebenfalls eine Repräsentation ein, während die Prälaten größtenteils in Wegfall gekommen waren. So setzte sich die Volksvertretung in der Regel aus Vertretern des ritterschaftlichen Adels, der Städte und der Bauern zusammen.

Die Frage der Herstellung konstitutioneller Verfassungen war am Wiener Kongreß Gegenstand eingehender Verhandlungen. In den ursprünglichen Entwürfen der Bundesverfassung[2], sowohl dem von Preußen vorgelegten als dem zwischen Preußen und Österreich vereinbarten und dem deutschen Komitee unterbreiteten, waren Bestimmungen darüber in Aussicht genommen. Durch diese sollte den Einzelstaaten die Pflicht zur Einführung konstitutioneller Verfassungen auferlegt und ein Minimum ständischer Rechte zugesichert werden. Bayern und Württemberg erhoben auch hiergegen Widerspruch. Der am 23. Mai 1815 von den österreichischen Bevollmächtigten im Einverständnis mit Preußen vorgelegte Entwurf begnügte sich, zu sagen: „In allen Bundesstaaten soll eine landständische Verfassung stattfinden." Aber selbst diese Fassung erfuhr in den Konferenzen noch eine weitere Abschwächung, indem Artikel 13 der Bundesakte das Wort „soll" durch das Wort „wird" ersetzte.

Schon wenige Jahre nach Gründung des Bundes gewann die reaktionäre Strömung in Deutschland die Oberhand. Die Bundesversammlung nahm der konstitutionellen Entwicklung gegenüber eine geradezu feindliche Stellung ein. Diese zeigte sich in den von der Bundesversammlung angenommenen Karlsbader Beschlüssen vom 20. September 1819[3] und in den Bestimmungen der W.S.A.[4]. Letztere forderte, daß die gesamte Staatsgewalt in dem Fürsten vereinigt bleibe, eine Bestimmung, welche gegen das Montesquieusche Prinzip der Gewaltenteilung und die diesem angedichteten antimonarchischen Tendenzen gerichtet war. Sie bestimmte, daß die Bundesstaaten durch landständische Verfassungen in der Erfüllung ihrer bundesmäßigen Verpflichtungen nicht gehindert oder beschränkt werden dürften. Sie legte den Regierunngen die Ver-

[2] Vgl. § 38 S. 115 N. 10 und dazu Lehmann, Freiherr vom Stein 3 385 ff., 394 ff., 406 ff.; Anschütz, Komm. 7 ff.

[3] G. v. Meyer, Corp. jur. Confoed. Germ. 2 89 ff.

[4] W. S. A. Art. 57—59.

pflichtung auf, da, wo die Öffentlichkeit landständischer Verhandlungen anerkannt war, dafür Sorge zu tragen, daß die Grenzen der freien Äußerung nicht auf eine die Ruhe des einzelnen Bundesstaates oder des gesamten Deutschland gefährdende Weise überschritten würden.

Zuerst, und zwar noch im zweiten Jahrzehnt des neunzehnten Jahrhunderts, erhielten einige Kleinstaaten (Nassau 1814, Sachsen-Weimar 1816, Sachsen-Hildburghausen 1818) und, was von viel weittragenderer Bedeutung war, die süddeutschen Mittelstaaten Bayern, Württemberg und Baden Verfassungen. Auf diese hat die französische Charte vom 4. Juni 1814 einen unverkennbaren Einfluß ausgeübt[5]. Der Monarch wurde als alleiniger Träger der Staatsgewalt anerkannt und den Landständen nur das Recht der Mitwirkung bei Ausübung gewisser Befugnisse zugesprochen.

In Norddeutschland erhielt die konstitutionelle Bewegung erst durch die französische Julirevolution (1830) einen Anstoß. Im Beginne der dreißiger Jahre wurden zunächst in den norddeutschen Mittelstaaten (Hannover, Sachsen, Kurhessen, Braunschweig) konstitutionelle Verfassungen eingeführt. Auch diese standen wesentlich auf dem Standpunkte der französischen Charte. Sie hielten streng an dem Prinzip fest, daß die gesamte Staatsgewalt in der Person des Monarchen vereinigt sei, und waren daher mit den in der W.S.A. ausgesprochenen Grundsätzen vollkommen vereinbar. Dagegen blieb die liberale Theorie der damaligen Zeit, welche sowohl in der Literatur[6] als in den praktisch-politischen Bewegungen des Volkes und in den Kammerverhandlungen der einzelnen Staaten ihren Ausdruck fand, meist auf dem Standpunkte der Volkssouveränetät und der Gewaltenteilung stehen. Der Bund sah sich daher veranlaßt, die Grundsätze der W.S.A. durch Bundesbeschlüsse vom 16. August 1824, 28. Juni 1832 und 28. April 1836[7] wiederholt einzuschärfen.

Diejenigen Staaten, welche noch keine Verfassungen besaßen, erhielten dieselben zum größten Teil infolge der Ereignisse des Jahres 1848. Auch Preußen trat jetzt in die Reihe der konstitutionellen Staaten ein, und damit war der Boden für die Ent-

---

[5] Vgl. die Zitate zu § 54 N. d. Diesen Einfluß betont Jellinek, Staatsl. 483 ff., 540 ff. und noch stärker Oeschey, Die bayerische Verfassungsurkunde usw. (s. oben § 54 Anm. d), bes. 148 ff., wogegen Meisner, Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes (1913) 215 ff. ihn geringer wertet und namentlich meint, daß die den deutschen Verfassungen zugrunde liegende Auffassung der Stellung des Monarchen im Staat (das „monarchische Prinzip") nicht aus Frankreich importiert, sondern in Deutschland entstanden und selbständig ausgebildet sei. Vgl. auch Jellinek, Staatsl. 485 Anm.

[6] Der Hauptvertreter derselben war Karl v. Rotteck. Vgl. sein Lehrbuch des Vernunftrechtes und der Staatswissenschaften, 4 Bde., Stuttgart 1829—35.

[7] G. v. Meyer a. a. O. 157, 240 u. 328.

wicklung eines großartigeren parlamentarischen Lebens in Deutschland gewonnen. Auf die Verfassungen dieser Zeit hat namentlich die belgische Konstitution vom 25. Februar 1831 eingewirkt. Dies gilt in erster Linie von der preußischen Verfassung, jedoch mit der Maßgabe, daß gerade das die belg. Verf. charakterisierende demokratische Grundprinzip (vgl. oben S. 149) in Preußen nicht aufgenommen wurde. Dagegen hatten die Verfassungen der kleineren deutschen Staaten meist einen demokratischen Charakter und proklamierten das Prinzip der Volkssouveränetät als die Grundlage der staatsrechtlichen Gestaltung. Die bestehenden Verfassungen, namentlich der Mittelstaaten, erfuhren in derselben Zeit vielfache Abänderungen, durch welche die ständische Gliederung der Volksvertretung und andere Privilegien der bevorrechtigten Klassen beseitigt wurden.

Die reaktivierte Bundesversammlung legte durch einen Beschluß vom 23. August 1851[8] den Regierungen die Verpflichtung auf, die Abänderung derjenigen Bestimmungen ihrer Verfassungen zu bewirken, welche mit den Bundesgrundverträgen in Widerspruch standen. Hieraus nahmen viele derselben Veranlassung, alle während der Jahre 1848—1850 geschehenen Abänderungen wieder rückgängig zu machen. Nicht selten geschah dies ohne die verfassungsmäßig notwendige Mitwirkung der Volksvertretung auf bloßem Verordnungswege, unter Mitwirkung der Bundesversammlung.

Die Umgestaltungen, welche Deutschland in den Jahren 1866 bis 1867 und 1870—1871 erfuhr, gaben wieder zu einer Reihe von Abänderungen auch der einzelstaatlichen Verfassungen Veranlassung. Diese haben sich durchgängig in vollkommen verfassungsmäßiger Weise vollzogen[9].

§ 56.

Die Verfassungsentwicklung der einzelnen Staaten[1] war folgende:

---

[8] G. v. Meyer a. a. O. 560.

[9] Obwohl die betreffenden Veränderungen der hier behandelten Periode nicht angehören, werden sie doch im § 56 mit zur Erörterung gelangen, weil sie einfache Fortbildungen des früheren Zustandes sind, deren Darstellung am besten in Verbindung mit diesem erfolgt.

[1] Es werden hier nur diejenigen Staaten behandelt werden, deren Gebiet jetzt dem Deutschen Reiche angehört, Österreich, Luxemburg und Liechtenstein also ausgeschlossen sein. Dies rechtfertigt sich dadurch, daß ihre Entwicklung nach 1866 und ihr heutiges Staatsrecht nicht Gegenstand unserer Darstellung sind. Eine Schilderung ihrer Verfassungsbildung bloß bis zum Jahre 1866 würde sich aber schon deshalb nicht empfehlen, weil sie bei demjenigen Staate, der das größte wissenschaftliche und politische Interesse gewähren würde, Österreich, in einem Momente abbrechen müßte, wo die Verfassungsbewegung noch in vollem Flusse begriffen war und gerade in ihre interessantesten Stadien eintrat.

Literatur und Quellensammlungen: Handbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart in Monographien; herausg. v. H. Marquardsen, Freiburg 1883 ff.,

In Preußen[2] hatte sich nach dem Frieden zu Tilsit unter der Leitung Steins und Hardenbergs eine vollständige Reorganisation des Staates vollzogen[3]. Schon in dieser Zeit wurde wiederholt die Einrichtung einer Nationalrepräsentation zugesichert[4]. Am 22. Mai 1815 erging eine königliche Verordnung über die zu bildende Repräsentation des Volkes[a]. Sie ordnete die Einführung von Provinzialständen für diejenigen Provinzen, in welchen noch keine bestanden, und die Reorganisation der vorhandenen an. Von den Provinzialständen sollte die Versammlung der Landesrepräsentanten gewählt werden. Die Tätigkeit der Staatsregierung wurde jedoch zunächst durch die Verschmelzung der neu gewonnenen Gebietsteile mit den alten Provinzen des Staates und die Organisation der Verwaltung in Anspruch genommen. Die Vorbereitungen des Verfassungswerkes zogen sich wegen der Schwierigkeiten, welche die Neubildung des Staates aus einer Reihe verschiedenster Gebietsteile demselben entgegenstellte und wegen der wachsenden Abgeneigtheit des Königs Friedrich Wil-

---

in späteren Aufl. v. M. v. Seydel. Das öffentl. Recht der Gegenwart; herausg. v. G. Jellinek, P. Laband, R. Piloty, Tübingen 1907 ff. Jahrbuch des öffentl. Rechts der Gegenwart; herausg. v. G. Jellinek, P. Laband, R. Piloty, Tübingen 1907 ff. Bibliothek des öffentl. Rechts; herausg. v. F. Scholz u. Storck, Hannover 1908 ff. (20 Bde.). v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- u. Verwaltungsrechts, Artikel „Preußen", „Bayern" usw. K. Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze in diplomatisch genauem Abdrucke, Leipzig 1892 ff. (10 Hefte). F. Stoerk (in 2. Aufl. 1913 v. v. Rauchhaupt), Handbuch der deutschen Verfassungen (mit einem Katalog sämtl. verfassungändernder Gesetze im Anhang 545 ff.).

[2] v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie (4. Aufl., 4 Bde., Leipzig 1881—84) § 5 ff. 1 13 ff.; 5. Aufl., bearb. v. Zorn, Bd. 1 (1899) § 3; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht (2. Aufl., 2 Bde., Leipzig 1888—90), Bd. 1 § 31 ff.; Bornhak, Pr.St.R. (2. A.) 1 36 ff., 49 ff.; Derselbe, Preuß. Staats- u. Rechtsgeschichte 465 ff.; Anschütz, Komm. 1—60; Derselbe, Enzykl. 44 ff.; Hubrich, Preuß. Staatsr. (1909) 65 ff., 82 ff.; Stier-Somlo, Preuß. Staatsr. (1906) 1 93 ff., Kommentare zur preuß. Verfassung von Arndt und Schwartz (s. u. N. 8), Einleitungen; H. v. Treitschke, Der erste Verfassungskampf in Preußen (1815—23), in Preuß. J. 29 313 ff., 409 ff.; A. Stern, Zur Geschichte der preußischen Verfassungsfrage 1807—15, in v. Sybels Histor. Z. 48 236 ff.; H. v. Treitschke, Die letzten Reformen des Staatskanzlers, in Preuß. J. 52 201 ff. und Deutsche Geschichte 1 370 ff., 2 244 ff., 591 ff., 3 68 ff., 198 ff.; Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat (2. A.) 399 ff.; Seitz, Entstehung und Entwicklung der preuß. Verfassungsurkunde im Jahre 1848 (1909); Goldschmidt, Die oktroyierte preuß. Verfassung, Preuß. J. 125 197 ff. Weitere Nachweise aus der reichen Literatur über die preußische Verfassungsgeschichte von 1815—1850 bei Anschütz, Komm. 1, 7, 11, 17, 28, 36, 40, 44, 53.

[3] Vgl. E. v. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg (2. A. v. Fr. Thimme 1912); Derselbe, Französ. Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im 19. Jahrh., Bd. 2 (1908); Max Lehmann, Freiherr vom Stein, 2. Bd. (1903); Bornhak, Preuß. Staats- u. R.Gesch., Kap. 9.

[4] Edikt über die Finanzen des Staates vom 27. Okt. 1810 am Schluß und Fernerweites Edikt über die Finanzen des Staates vom 7. Sept. 1811 § 14. Vgl. Anschütz, Komm. 3 ff.

[a] Anschütz, Komm. 7 ff.

helms III., das Versprechen der Verordnung vom 22. Mai 1815 zu erfüllen[b], außerordentlich in die Länge. Inzwischen war in ganz Deutschland eine reaktionäre Strömung eingetreten. Auf den Vorschlag einer unter dem Vorsitz des Kronprinzen (nachmaligen Königs Friedrich Wilhelm IV.) gebildeten Kommission[c] wurde der Gedanke der Landesrepräsentation aufgegeben, und es kam lediglich zu der Bildung von Provinzialständen. Die Regelung ihrer Verhältnisse erfolgte durch das allgemeine Gesetz vom 5. Juni 1823 und spezielle Gesetze vom 1. Juli 1823 und 27. März 1824 für die einzelnen Provinzen. Die Provinzialstände, welche auf einer altständischen Gliederung[d] beruhten, sollten eine beratende Stimme bei der Provinzialgesetzgebung und, solange „Reichsstände" nicht eingeführt waren, auch bei gewissen[e] allgemeinen Gesetzen haben, Bitten und Beschwerden der Provinz vorbringen dürfen und die Kommunalangelegenheiten derselben verwalten. An die Bildung eines allgemeinen Landtages (einer „reichsständischen Versammlung") aus diesen Provinziallandtagen wurde nicht gedacht. Damit waren selbstverständlich die Versprechungen der königlichen Verordnung vom 22. Mai 1815 nicht erfüllt. Nach der Thronbesteigung Friedrich Wilhelms IV. wurden namentlich in den Provinziallandtagen zahlreiche Stimmen laut, welche die Errichtung einer allgemeinen Landesrepräsentation forderten[f]. Der König dagegen wollte nur einen Ausbau der Provinzialverfassungen[5]. Am 3. Februar 1847 erließ er ein Patent, die ständischen Einrichtungen betreffend, begleitet von drei Verordnungen über die Bildung des Vereinigten Landtages, die Zusammenberufung des Vereinigten ständischen Ausschusses und die Bildung der ständischen Deputation für das Staatsschuldenwesen[g]. Diese Gesetze ordneten die Zusammenfassung sämtlicher Provinziallandtage zu einem Vereinigten Landtage an. Derselbe gliederte sich in eine Herrenkurie, welche die Personen mit Virilstimmrecht („Stand der Fürsten, Grafen und Herren") und die Prinzen des königlichen Hauses umfaßte, und eine Kurie der drei Stände, in der die Vertreter der drei Stände (Abgeordnete der Ritterschaft mit 231, der Städte mit 182, der Landgemeinden

---

[b] Anschütz a. a. O. 11 ff.

[c] Anschütz a. a. O. 16, 17 ff.

[d] Virilstimmen des hohen und ihm gleichgestellten Adels, gewählte Abgeordnete der Ritterschaft, der Städte, des Bauernstandes; vgl. Anschütz a. a. O. 18 ff.

[e] Solchen, „welche Veränderungen in Personen- und Eigentumsrechten und in den Steuern zum Gegenstande haben". Vgl. Anschütz a. a. O. 18. Über die Bedeutung dieser Formulierung („Freiheit- und Eigentum"-Formel) als Abgrenzung des materiellen Gesetzesbegriffs s. unten § 157.

[f] Anschütz a. a. O. 21.

[5] Vgl. die Verordnungen vom 21. Juni 1842 über die Einrichtung der ständischen Ausschüsse der Provinziallandtage (Preuß. Ges.-Samml. 215); dazu v. Treitschke, Deutsche Geschichte 5 181 ff.; v. Roenne-Zorn, Staatsrecht 1 53 ff.; Anschütz a. a. O. 21 ff.

[g] Anschütz a. a. O. 23 ff.

mit 124 Stimmen) saßen. Er hatte ein Zustimmungsrecht bei Anleihen, Einführung neuer und Erhöhung bestehender Steuern, eine Aufsicht über die Verwaltung der Staatsschulden, beratende Stimme bei der Gesetzgebung und Petitionsrecht. Am 11. April 1847 wurde die erste Session desselben eröffnet. Die Versammlung erklärte jedoch, daß durch die Gesetze vom 3. Februar die Verheißungen von 1815 nicht erfüllt seien und verwahrte die Volksrechte[h].

Die Bewegungen des Jahres 1848[6] hatten den Erlaß eines dem Vereinigten Landtage zur Beratung vorgelegten Gesetzes vom 8. April 1848 zur Folge, welches die Berufung einer Versammlung anordnete, um eine Verfassung mit der Krone zu vereinbaren. Dieselbe wurde am 22. Mai 1848 in Berlin eröffnet. Der Gang der Verhandlungen[i] ergab jedoch die Unmöglichkeit einer Verständigung; am 5. Dezember erfolgte die Auflösung der Versammlung und an demselben Tage die Oktroyierung einer provisorischen Verfassung durch den König, welche von den sofort zu berufenden Kammern einer Revision unterzogen werden sollte[k]. Interimistische Wahlgesetze für die erste und zweite Kammer wurden am 6. Dezember erlassen. Am 26. Februar 1849 traten beide Kammern in Berlin zusammen, erkannten die Verfassung vom 5. Dezember 1848 als das zu Recht bestehende Staatsgrundgesetz an und begannen die Revisionsberatungen[l]. Die zweite Kammer wurde jedoch am 29. April 1849 wieder aufgelöst, und die Regierung oktroyierte unter Berufung auf das ihr zustehende Notverordnungsrecht am 30. Mai 1849 ein neues Wahlgesetz, welches an die Stelle des allgemeinen und gleichen Wahlrechtes das sogenannte Dreiklassensystem setzte. Dasselbe fand nachträglich die Billigung der Kammern[7]. Mit den neu berufenen Kammern wurde die Revision zu Ende geführt[m] und am 31. Januar 1850 die revidierte Verfassungsurkunde für den preußischen Staat[8] verkündet. Dieselbe ist später in verschiedenen Beziehungen auf verfassungsmäßigem Wege abgeändert worden[n].

---

[h] Vgl. die Literatur bei Anschütz a. a. O. 17.

[6] Über den Einfluß derselben auf die Verfasssungsentwicklung in Preußen: Anschütz a. a. O. 28 ff. und die dort angeführte reichhaltige Literatur.

[i] Anschütz a. a. O. 40 ff.

[k] Über die Entstehung des Oktroyierungsgedankens und die Beweggründe der Oktroyierung: Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat (2. A.) 399 ff.; Anschütz a. a. O. 44 ff. und die dort (44) zit. weitere Literatur.

[l] Anschütz a. a. O. 53 ff.

[7] Bekanntmachung vom 22. Dezember 1849.

[m] Anschütz a. a. O. 59, 60; Meinecke in der Histor. Z. (1912) 109 149 ff.

[8] L. v. Rönne, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 3. Aufl., Berlin 1859; Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 7. Aufl., Berlin 1911; C. Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, 2. Aufl., Breslau 1899; Anschütz, Komm. — Textausgabe von Binding (Deutsche Staatsgrundsätze Nr. 4, 3. A. 1908).

[n] Ein Verzeichnis der Abänderungen in Bindings Textausg. 4 ff.; Stoerk-Rauchhaupt a. a. O. 567.

In Bayern[9] hatte der König Maximilian Joseph bereits am 17. September 1814 erklärt, daß die Verfügungen der Konstitution vom 1. Mai 1808 Modifikationen erforderten, zu deren Festsetzung sofort die nötigen Einleitungen getroffen werden sollten. Am 26. Mai 1818 gab er seinem Volke eine Verfassung, welche seitdem in unveränderter Wirksamkeit bestehen geblieben ist, aber durch zahlreiche spätere Gesetze Abänderungen erfahren hat[10].

Das Königreich Sachsen[11] erhielt eine mit den bisherigen Ständen vereinbarte Verfassung vom 4. September 1831. Die durch den Erlaß derselben bedingten Modifikationen der Partikularverfassung der Provinz Oberlausitz stellte eine besondere Urkunde vom 17. November 1834 fest. Am 15. November 1848 kamen zwei sogenannte provisorische Gesetze, eins Abänderungen der Verfassungsurkunde, das zweite die Wahl der Landtagsabgeordneten betreffend, in verfassungsmäßiger Weise zustande. Die auf Grund des letzteren neu gewählten Stände wurden aber durch königliche Verordnung vom 1. Juni 1850 aufgelöst; die Verordnung vom 30. Juni 1850 berief die alten Stände wieder, wie sie auf dem außerordentlichen Landtage von 1848 versammelt waren. Gleichzeitig erklärte eine Bekanntmachung des Gesamtministeriums vom 14. Juni 1850, daß die Regierung den provisorischen Gesetzen vom 15. November keine Wirksamkeit mehr zugestehen könne. Ein mit den zusammengetretenen alten Ständen vereinbartes Gesetz vom 15. August 1850 hob die provisorischen Gesetze vom 15. November 1848 wieder auf und setzte die Bestimmungen der Verfassungsurkunde an ihre Stelle. Dagegen ist das Gesetz, die Abänderung der §§ 85 und 120 der Verfassungsurkunde betreffend,

---

[9] v. Treitschke, Deutsche Geschichte 2 323 ff.; Denkwürdigkeiten des Grafen Maximilian v. Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns (1799—1817), herausgeg. v. Laubmann und Döberl (1908); Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechts, 5. Aufl., München 1877, § 12 ff.; M. Freiherr v. Lerchenfeld, Die bayrische Verfassung und die Karlsbader Beschlüsse, Nördlingen 1883; M. v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht (4 Bde., 2. Aufl. 1896) 1 100 ff. (bearb. v. Piloty 1 36); v. Stengel, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern und die Entwicklung des bayrischen Verfassungsrechtes seit deren Erlassung, Würzburg 1895; H. Rehm, Quellensammlung zum Staats- u. Verw.-Recht des Kgrs. Bayern, Leipzig 1903, Ergänzungsband 1907 (in Triepels Quellensammlg., Bd. 6); Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft 5 (Textausgabe).

[10] K. Brater, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern und die Verfassungsedikte, 3. Aufl., Nördlingen 1868; 4. Aufl. v. G. Pfeil 1872; K. v. Stengel, Die Verfassungsurkunde des Königreiches Bayern und die wichtigsten Verfassungsgesetze, Würzburg 1893; Piloty und v. Sutner, Die Verfass.-Urk. des Königr. Bayern (2. Aufl. 1907); F. Frhr. Leuckart v. Weissdorf, Die Verfass.-Urk. des Königr. Bayern (1905); K. v. Krazeisen, Das bayr. Landtagswahlgesetz vom 9. April 1906 (2. A. 1912).

[11] v. Treitschke a. a. O. 3 487 ff., 4 142 ff.; C. D. v. Witzleben, Die Entstehung der konstitutionellen Verfassung des Königreichs Sachsen, Leipzig 1881; Opitz, Staatsrecht des Königreichs Sachsen 1 18 ff.; Fricker, Staatsrecht des Königreichs Sachsen (unvollendet) 18 ff.; Otto Mayer, Staatsr. des Königr. Sachsen (Öff. R. d. Gegenwart 1909) 5 ff. — Textausgabe der sächs. Verf. von Binding (Deutsche Staaatsgrundgesetze 6).

vom 31. März 1849 nebst dem dazu gehörigen Gesetze über das Recht der Kammern zu Gesetzesvorschlägen von demselben Datum durch die späteren Ereignisse nicht berührt worden. Weitere Abänderungen der Verfassung sind durch eine Reihe späterer Gesetze erfolgt[12]. Seit dem 5. Mai 1909 gilt ein neues Wahlgesetz.

In Hannover[13] fand nach der Vertreibung der Franzosen eine vollständige Restauration der alten Verhältnisse statt. Auch die in den einzelnen Teilen des Landes bestehenden landständischen Corpora wurden in der Form von Provinziallandschaften wiederhergestellt. Gleichzeitig erfolgte die Einrichtung eines provisorischen allgemeinen Landtages, dessen Verhältnisse durch das Patent vom 7. Dezember 1819 ihre Regelung erhielten. Ursprünglich stand lediglich der Ritterschaft und den Städten eine Vertretung zu; durch eine Verordnung vom 22. Februar 1832 wurden auch Deputierte des Bauernstandes zugelassen. Der Übergang zu konstitutionellen Formen erfolgte durch das unter der Regierung des Königs Wilhelm IV. erlassene, mit den alten Ständen vereinbarte Staatsgrundgesetz vom 27. September 1833. Neben der durch dieses Gesetz wesentlich umgestalteten allgemeinen Ständeversammlung blieben die Provinziallandschaften mit allen denjenigen Befugnissen bestehen, welche nicht auf erstere übergegangen waren. Der König Ernst August erklärte jedoch durch Patent vom 1. November 1837 das Staatsgrundgesetz für aufgehoben und stellte die Verfassung von 1819 wieder her. Unter Beihilfe des deutschen Bundes kam mit den von neuem einberufenen alten Ständen das Landesverfassungsgesetz vom 6. August 1840 zustande. Dieses wurde durch Gesetze vom 10. April, 5. und 12. September und 26. Oktober 1848 in verfassungsmäßiger Weise abgeändert. Im § 33 des Gesetzes vom 5. September 1848 war bestimmt, daß die Verhältnisse der Provinziallandschaften durch ein allgemeines Gesetz geregelt werden sollten; im Anschluß an diese Bestimmung wurde das Gesetz betreffend die Reorganisation der Provinziallandschaften vom 1. August 1851 erlassen. Die Ritterschaften der Provinziallandtage fühlten sich jedoch dadurch, daß die Reorganisation der provinziallandschaftlichen Verfassungen ohne ihre Mitwirkung erfolgt war, sowie dadurch, daß sie bei der Bildung der ersten Kammer nicht berücksichtigt waren, beschwert und riefen die Hilfe des Bundes an. Nachdem die Bundesversammlung bereits in der Sitzung vom 3. Oktober 1851 an die hannoversche Regierung ein Verbot der weiteren Ausführung des Gesetzes über die Reorganisation der Provinziallandschaften erlassen hatte, erklärte der B. B. vom

---

[12] O. E. Walter, Die Verfassungsgesetze des Königreichs Sachsen, Leipzig 1875; Fricker, Die Verfassungsgesetze des Königreichs Sachsen, Leipzig 1895. Ein Verzeichnis der Abänderungen bei Binding a. a. O. u. Stoerk-Rauchhaupt a. a. O. 551 ff.

[13] v. Treitschke a. a. O. 3 534 ff., 4 153 ff., 643 ff.; E. v. Meier, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, Bd. 1, Leipzig 1898; K. Linckelmann, Das alte Hannover, 1905 (Festschrift z. 17. Anwaltstage).

12. April 1855[14] den § 33 des Gesetzes vom 5. September 1848 und das Gesetz vom 1. August 1851 für verfassungswidrig und bestimmte, daß der Ritterschaft wieder eine wirksame Vertretung in der ersten Kammer einzuräumen sei. Ein B. B. vom 19. April 1855[15] forderte die hannoversche Regierung auf, diejenigen Bestimmungen der Verfassung, welche mit den Grundgesetzen des Bundes im Widerspruch ständen, aus derselben zu entfernen, und erklärte ausdrücklich, daß dabei der durch Art. 56 der W. S. A. vorgeschriebene Weg der verfassungsmäßigen Abänderung nicht eingehalten zu werden brauchte. Auf Grund dieser Beschlüsse hielt sich die hannoversche Regierung für berechtigt, durch Verordnung vom 16. Mai 1855 den § 33 des Gesetzes vom 5. September 1848 und das Gesetz vom 1. August 1851 für aufgehoben zu erklären. Außerdem beseitigte die Verordnung vom 1. August 1855 einen großen Teil der in den Gesetzen von 1848 enthaltenen Bestimmungen, namentlich alle diejenigen, welche sich auf die Zusammensetzung des Landtages bezogen. An ihre Stelle traten wieder die Vorschriften des Staatsgrundgesetzes vom 6. August 1840. Auch die alte Verfassung der Provinziallandschaften wurde durch diese Verordnung wiederhergestellt. Mit den umgestalteten allgemeinen Ständen vereinbarte die Regierung ein neues Finanzkapitel, das am 24. Mai 1857 zur Publikation gelangte, und einige minder wichtige Gesetze.

In Württemberg[16] hatte König Friedrich im Jahre 1805 die altständische Verfassung tatsächlich beseitigt und seitdem vollkommen absolut regiert. Am 11. Januar 1815 erklärte er, seinem Staate eine angemessene Verfassung und ständische Repräsentation geben zu wollen. Auf den 15. März 1815 wurde eine in ihrer Zusammensetzung von der altwürttembergischen wesentlich verschiedene Ständeversammlung berufen, welcher der König die Verfassungsurkunde vorlegte. Diese erkannte dieselbe jedoch nicht an und wollte nur auf Grund der altwürttembergischen Verfassung unterhandeln. Die Regierung dagegen drohte nötigenfalls Alt- und Neuwürttemberg gänzlich zu trennen, jenem die altständische Verfassung zu lassen, diesem dagegen eine neue repräsentative Verfassung zu verleihen. Nach jahrelangen Verhandlungen kam endlich unter König Wilhelm die Verfassung vom 25. September 1819 zustande. Durch Gesetz vom 1. Juli 1849 wurde die erste Kammer beseitigt und eine aus einer einzigen Kammer bestehende Ver-

---

[14] G. v. Meyer, Corp. jur. Confoed. German. 2 636.

[15] G. v. Meyer a. a. O. 636.

[16] v. Treitschke a. a. O. 2 297 ff.; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht §§ 4 u. 5. Die Geschichte der württembergischen Verfassung von 1819. Z. Staats W. 6 44 ff.; Reyscher, Publizistische Versuche (Stuttgart 1832) 36 ff.; Derselbe, Sammlung der württ. Gesetze, Bd. 3 (1830); Fricker u. Geßler, Geschichte der Verfassung Württembergs 150 ff.; Bitzer, Regierung und Stände in Württemberg (Stuttgart 1882) 1 ff.; v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht 1 4 ff.; Göz, Staatsr. des Königr. Württemberg (im Öff. R. d. Gegenwart 1908) 7 ff.

tretung zur Revision der Verfassung berufen. Nachdem letztere zweimal aufgelöst und neugewählt war, erfolgte durch Verordnung vom 6. November 1850 eine dritte Auflösung und gleichzeitig die Wiederherstellung des alten Verfassungszustandes. In späterer Zeit, namentlich in den Jahren 1868, 1874 und 1906 sind wieder verschiedene Abänderungen der Verfassung auf verfassungsmäßigem Wege erfolgt[17], Das geltende Wahlgesetz erging am 16. Juli 1906.

Dem Großherzogtum Baden[18] verlieh der Großherzog Karl am 22. August 1818 eine Verfassungsurkunde, welche — abgesehen von der kurzen Unterbrechung durch die Revolution des Jahres 1849 — in stetiger Wirksamkeit bestanden hat. Sie ist durch verschiedene Gesetze in verfassungsmäßiger Weise abgeändert und ergänzt und am 26. August 1904 neu veröffentlicht worden.

In Kurhessen[19] fand nach Rückkehr des Kurfürsten Wilhelm I. die umfassendste Restauration statt. Auch die alten Stände wurden auf kurze Zeit wieder versammelt, doch ergaben ihre Verhandlungen kein erhebliches Resultat. Erst im Jahre 1830 erfolgte durch die Verordnung vom 19. September eine neue Berufung derselben, und Kurfürst Wilhelm II. vereinbarte mit ihnen die Verfassungsurkunde vom 5. Januar 1831, zu welcher das Gesetz über die Wahlen der Abgeordneten zum Landtag vom 16. Februar 1831 gehörte. Letzteres wurde am 5. April 1849 durch ein anderes ersetzt. Ein B. B. vom 27. März 1852[20] erklärte die Verfassung vom 5. Januar 1831 und das Wahlgesetz vom 5. April 1849 in ihrem wesentlichen Inhalte für bundeswidrig und ordnete ihre Aufhebung an. Die kurfürstliche Regierung wurde aufgefordert, dem Lande eine anderweite Verfassung zu geben. Dies geschah durch Verordnung vom 13. April 1852. Da die Verhandlungen mit dem auf Grund derselben einberufenen Landtage über eine neue Verfassung kein Resultat ergaben, auch der Bund es ablehnte, eine Garantie der Verfassung vom 13. April 1852 zu übernehmen, so verlieh der Kurfürst am 30. Mai 1860 eine neue Verfassung. Diese wurde jedoch von dem Landtage nicht anerkannt. Schließlich ordnete der B. B. vom 24. Mai 1862[21] die Wiederherstellung der Verfassung vom 5. Januar 1831 an, welche unter

---

[17] Kommentare und Notenausgaben der württembergischen Verfassung: C. V. Fricker (1865), Weinsheimer (1879), R. Gaupp (2. A. 1887), Bazille und Köstlin (1905), Göz (1906), A. Königsberger (1906), Fleiner (1907). Textausgabe von Binding (Deutsche Staatsgrundgesetze 7, 2. A. 1906).

[18] v. Treitschke a. a. O. 2 354 ff.; v. Weech, Geschichte der badischen Verfassung, Karlsruhe 1868; Textausgabe der badischen Verfassungsurkunde und ihrer Nebengesetze mit Einleitung von Rosin, Freiburg 1887; Wielandt, Staatsrecht des Großherzogtums Baden 3; Walz, Staatsr. des Großh. Baden (im Öff. R. d. Gegenwart 1909) 3 ff.; Glockner, Bad. Verfassungsrecht mit Erläuterungen (1905). Textausgabe der bad. Verfassung von Binding (Deutsche Staatsgrundgesetze 8, I). E. v. Jagemann in Poseners Staatsverfassungen des Erdballs (1909) 68 ff.

[19] v. Treitschke a. a. O. 3 517 ff., 4 126 ff.

[20] G. v. Meyer, Corp. jur. Confoed. Germ. 2 572.

[21] G. v. Meyer 3 288.

vorläufiger Suspension der angeblich bundeswidrigen Punkte durch landesherrliche Verkündigung vom 21. Juni 1862 erfolgte. Damit trat auch das Wahlgesetz vom 5. April 1849 wieder in Kraft, doch wurde durch ein Gesetz vom 6. Mai 1863 die aufgehobene Landstandschaft der Standesherren und Reichsritterschaft wiederhergestellt.

Das Großherzogtum Hessen[22] erhielt ein Edikt über die landständische Verfassung vom 18. März 1820. Da die einberufenen Stände sich damit nicht einverstanden erklären wollten, so wurde mit ihnen ein neues Grundgesetz, die Verfassungsurkunde vom 17. Dezember 1820, vereinbart[23]. Diese erfuhr bedeutende Abänderungen durch das Wahlgesetz vom 3. September 1849 und das Gesetz über die landständische Geschäftsordnung vom 10. Oktober desselben Jahres. Infolge einer Steuerverweigerung der zweiten Kammer wurde am 29. September 1850 die Ständeversammlung aufgelöst und durch großherzogliche Verordnung vom 7. Oktober auf Grund eines anderen Wahlsystems eine neue Ständeversammlung berufen. Aus den neuesten Verfassungsänderungen vom 3. Juni 1911 resultierte ein neues Wahlgesetz.

Schleswig und Holstein[24] hatten früher gemeinsame Landstände besessen, welche aber seit langer Zeit nicht mehr berufen waren. Eine Petition der Prälaten und Ritterschaft Holsteins an die Bundesversammlung um Wiederherstellung der alten Verfassung blieb ohne Erfolg. Durch königliches Dekret vom 28. Mai 1831 wurde die Bildung von beratenden Provinzialständen für Schleswig und Holstein angeordnet und durch Verordnung vom 15. Mai 1834 die Verhältnisse derselben näher geregelt. In Lauenburg bestand die alte Verfassung fort. Mit Rücksicht auf das in Aussicht stehende Erlöschen des Mannesstammes der königlich dänischen Familie hatte schon Christian VIII. durch den offenen Brief vom 5. Juli 1846 seine Absicht ausgesprochen, dafür zu sorgen, daß die Integrität der dänischen Monarchie erhalten bleibe. Die bei der Kopenhagener revolutionären Bewegung des Jahres 1848 unzweideutig hervorgetretene Absicht, die vollständige Einverleibung Schleswigs in Dänemark herbeizuführen, bewirkte eine Erhebung in den Herzogtümern und die Bildung einer pro-

---

[22] v. Treitschke a. a. O. 2 378 ff.; W. van Calker, Hessische Verfassungsgesetze (1906) 1—88 (Übersicht über die Geschichte und die Grundlagen des hessischen Staatsrechts); Derselbe, Staatsrecht d. Großherzogtums Hessen (im Öff. R. d. Gegenwart **1913**); Cosack, Staatsrecht des Großh. Hessen 1 ff.; A. de Beauclair, Verfassungs- u. Verw.-Recht des Deutschen Reichs u. des Großh. Hessen, 8. Aufl. 1908.

[23] Ausgabe der hess. Verfassung mit Einleitung und Anmerkungen von W. van Calker (s. d. vor. Note). Textausgabe von Binding (Deutsche Staatsgrundgesetze 8, II).

[24] v. Treitschke a. a. O. 3 586 ff., 4 169 ff.; F. Thudichum, Verfassungsgeschichte Schleswig-Holsteins von 1806—1852 in ihren deutschen und europäischen Beziehungen, Tübingen 1871; v. Sybel, Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I., Bd. 3, München und Leipzig 1890.

visorischen Regierung, welche, unterstützt von Preußen und dem Bunde, den Kampf gegen Dänemark aufnahm. Sie gab dem Lande ein Staatsgrundgesetz vom 15. September 1848. Schon vor dem Inkrafttreten desselben war aber zwischen Preußen und Dänemark der Waffenstillstand zu Malmö abgeschlossen worden, welcher die Einsetzung einer gemeinschaftlichen dänisch-preußischen Regierung zur Folge hatte. Auch diese erkannte das Staatsgrundgesetz an. In Lauenburg wurde am 14. Mai 1849 ein neues Landesgrundgesetz unter Vermittlung eines von der provisorischen Zentralgewalt abgesandten Reichskommissars eingeführt. — Die dänische Restauration setzte diese Gesetze wieder außer Wirksamkeit. Lauenburg erhielt durch Patent vom 20. Dezember 1853 eine neue Verfassung auf durchaus altständischer Basis. In Schleswig und Holstein sollten nach der königlichen Bekanntmachung vom 28. Januar 1852 die beratenden Provinzialstände fortbestehen, bis sie durch Vertretungen mit beschließender Stimme ersetzt seien. Die Einführung dieser erfolgte durch Verordnung vom 15. Februar 1854 für Schleswig und durch Verordnung vom 11. Juni 1854 für Holstein. Die Zusammensetzung der Versammlungen blieb jedoch eine rein ständische. Außerdem enthielten die Verordnungen aber Bestimmungen über die gemeinsamen Angelegenheiten der dänischen Monarchie, durch welche die Rechte der Stände verletzt wurden. Noch entschiedener geschah dies durch die Verordnung vom 26. Juli 1854, welche den Grundsatz aufstellte, daß alle Angelegenheiten, die nicht den einzelnen Landesteilen ausdrücklich vorbehalten seien, als gemeinschaftliche zu betrachten wären. Auf derselben Grundlage beruhte das nach einer Vereinbarung mit dem Reichsrat publizierte Verfassungsgesetz vom 2. Oktober 1855 und die Bekanntmachung betreffend eine nähere Bestimmung der besonderen Angelegenheiten des Herzogtums Holstein vom 23. Juni 1856. Der B. B. vom 11. Februar 1858[25] sprach allen diesen Gesetzen für Holstein und Lauenburg die verfassungsmäßige Wirksamkeit ab und forderte die dänische Regierung auf, in den Herzogtümern einen den Bundesgrundgesetzen und erteilten Zusicherungen entsprechenden Zustand herbeizuführen. Diese hob infolgedessen durch zwei Patente vom 8. November 1858 das Verfassungsgesetz vom 2. Oktober 1855, soweit es sich auf Holstein und Lauenburg bezog, sowie die §§ 1—6 der Verordnung vom 11. Juni 1854 und die Bekanntmachung vom 23. Juni 1856 auf. Da die holsteinischen Stände sich gegen jede Gesamtverfassung aussprachen, so traf eine königliche Bekanntmachung vom 30. März 1863 einseitig Bestimmungen über den Anteil Holsteins an den gemeinsamen Angelegenheiten. Durch B. B. vom 9. Juli 1863[26] wurde die dänische Regierung zur Zurücknahme der Bekanntmachung aufgefordert, kam jedoch dieser Aufforderung nicht nach, weshalb am 1. Ok-

[25] G. v. Meyer a. a. O. 677.
[26] G. v. Meyer a. a. O. 3 404.

tober 1863[27] die Verhängung der Bundesexekution gegen sie beschlossen wurde[28].

Die beiden mecklenburgischen Großherzogtümer[29] hatten seit alter Zeit einen gemeinsamen Landtag. Die Verfassungsverhältnisse waren durch die alte Union von 1523, den Assekurationsrevers von 1555, die Reversalen von 1572, den Revers und Assekurationsrevers von 1621 und namentlich durch den landesgrundgesetzlichen Erbvergleich vom 18. April 1755 geregelt. Dazu kam aus diesem Jahrhundert noch die sogenannte Patentverordnung vom 28. November 1817 über die Mittel und Wege, um bei streitigen Fällen in Angelegenheiten, welche die Landesverfassung betreffen, zur Entscheidung zu gelangen. Im Jahre 1848 wurde eine verfassungvereinbarende Versammlung berufen, über welche mit dem bisherigen Landtage eine Verständigung, wenn auch unter einigen Vorbehalten, zustande gekommen war. Mit dieser gelangte man seitens der mecklenburg-schwerinschen, dagegen nicht seitens der mecklenburg-strelitzschen Regierung zur Feststellung eines Staatsgrundgesetzes, welches für Schwerin am 10. Oktober 1849 publiziert wurde. Die Ritterschaft erhob darauf Klage wegen Verletzung ihrer Rechte; ein auf Grund der Verordnung vom 28. November 1817 eingesetztes Schiedsgericht zu Freienwalde erklärte das Staatsgrundgesetz für nicht rechtsbeständig und ordnete die Berufung eines Landtages nach Anleitung des landesgrundgesetzlichen Erbvergleiches an[30]. Auf Grund dieses Schiedsspruches erfolgte die Reaktivierung des alten Verfassungszustandes durch großherzogliche Verordnung vom 14. September 1850. Die neueren Versuche, eine Reform der mecklenburgischen Verfassung herbeizuführen, sind ohne Erfolg geblieben (vgl. Anm. 29). — An der landständischen Verfassung nehmen nicht teil die von Schweden durch den Malmöer Vertrag vom 26. Juni 1803 unter dem Vorbehalt der Wiedereinlösung

---

[27] G. v. Meyer a. a. O. 424.

[28] Über den weiteren Verlauf der Angelegenheit vgl. § 60.

[29] v. Treitschke a. a. O. 3 566 ff. Die mecklenburgische Verfassungsfrage, deren Geschichte und gegenwärtiger Stand, Leipzig 1877; O. Büsing, Das Staatsrecht der Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, in Marquardsens HB. d. öffentl. Rechts 12 ff.; P. Sincerus, Von der glücklichen mecklenburgischen Verfassung, Berlin 1898 [wertlose Schönfärberei]; Sachße, Die landständische Verfassung Mecklenburgs, DJZ. 10 1073 ff. [kurzer, aber gut orientierender Überblick]. Über die neuesten Reformfragen und -verhandlungen vgl. Brückner im J.Öff.R. 1 362, 3 493 ff., 6 274 ff.

[30] Die Rechtsgültigkeit des Schiedsspruches ist mindestens zweifelhaft. Vgl. J. Wiggers, Das Verfassungsrecht im Großherzogtum Mecklenburg-Schwerin, Berlin 1860; Die mecklenburgische Verfassungsfrage, Rostock 1869. — Eine Verteidigung desselben versucht O. Piper, Zu den kommissarisch-deputatischen Verhandlungen über die Reform unserer Verfassung, Rostock 1872. — Übrigens bleibt, selbst die Rechtsbeständigkeit des Freienwalder Schiedsspruches vorausgesetzt, der mecklenburgische Verfassungszustand ein so anomaler, daß die Fortdauer desselben mit der staatsrechtlichen Entwicklung Deutschlands auf die Dauer nicht vereinbar erscheint.

zurückgekaufte Stadt Wismar mit den Ämtern Poel und Neukloster und das Fürstentum Ratzeburg.

In Sachsen-Weimar hatte der Herzog Karl August schon durch die Konstitution vom 20. September 1809 die Landschaften von Weimar, Jena und Eisenach zu einer gemeinschaftlichen Landschaft vereinigt. Nach der auf dem Wiener Kongreß erfolgten Vergrößerung des Landes und Annahme der großherzoglichen Würde wurde mit einer besonders zu diesem Zweck berufenen Versammlung das Grundgesetz vom 5. Mai 1816 vereinbart, welches später durch das revidierte Grundgesetz vom 15. Oktober 1850 ersetzt worden ist[31], das unter dem 27. März 1878 einen Nachtrag erhielt.

Das Großherzogtum Oldenburg war bis zum Jahre 1848 ohne jede landständische Vertretung. Mit einem eigens dazu berufenen Landtage wurde das Grundgesetz vom 18. Februar 1849 vereinbart. Nach Vornahme einer Revision in verfassungsmäßigen Formen trat das revidierte Grundgesetz vom 22. November 1852 an seine Stelle[32], das besonders durch das Wahlgesetz vom 17. April 1909 Abänderungen erfuhr.

Im Herzogtum Braunschweig[33] war unter der vormundschaftlichen Regierung die Landschaftsordnung vom 25. April 1820 erlassen worden, welche eine Vereinigung der Stände von Braunschweig-Wolfenbüttel und Blankenburg anordnete, im übrigen aber vollständig auf der altständischen Basis stehen blieb. Nach Vertreibung des Herzogs Karl wurde sie durch die neue Landschaftsordnung vom 12. Oktober 1832, die einen konstitutionellen Charakter hatte, ersetzt. Diese ist auch fernerhin in Kraft geblieben und nur in einzelnen Bestimmungen durch spätere Gesetze abgeändert worden, besonders durch das Wahlgesetz vom 6. Mai 1899 (dazu Abänderungen 1903 und 1912).

Im Herzogtum Nassau[34], wo bisher eine landständische Verfassung nicht bestanden hatte, erließen die beiden regierenden Herzöge schon am 2. September 1814 ein Patent über die Landesverfassung, welches durch Edikte über die Wahl der Landstände und Bildung der Herrenbank vom 3. und 4. November 1815 und die erweiterten Wahlbefugnisse der Grundeigentümer vom 26. Mai 1821 ergänzt wurde. Durch Edikt vom 5. April 1848 erfolgte die Aufhebung der Herrenbank und am 28. Dezember 1849 wurde durch einen offiziellen Erlaß im Einverständnis mit den Ständen eine „Zusammenstellung des im Herzogtum geltenden Staatsrechtes“

---

[31] H. Ortloff, Die Verfassungsentwicklung im Großherzogtum Sa.-W.-E. in Z. Vereins f. Thüring. Gesch., Neue Folge, Suppl. 2 (Jena 1907).

[32] Schücking, Staatsr. des Großh. Oldenburg (im Öff. R. d. Gegenwart 1911) 6 ff.

[33] v. Treitschke a. a. O. 3 557 ff., 4 99 ff; Rhamm, Die Verfassungsgesetze des Herzogtums Braunschweig (2. A. 1907); Derselbe, Staatsr. des Herzogtums Braunschweig (im Öff. R. d. Gegenwart 1908) 1 ff.

[34] v. Treitschke a. a. O. 2 375 ff.; M. Lehmann, Frhr. vom Stein 3 397 ff.

publiziert. Unter Berufung auf den B. B. vom 23. August 1851 hielt sich jedoch der Herzog für befugt, durch zwei Verordnungen vom 25. November 1851 über das geltende Staatsrecht und die Organisation der Stände und über die Wahlen zur Ständeversammlung die gesetzliche Geltung dieser Zusammenstellung zu beseitigen und eine anderweite Zusammensetzung der Ständeversammlung anzuordnen.

Das Herzogtum Sachsen-Meiningen hatte ein Grundgesetz vom 4. September 1824 erhalten, in Sachsen-Hildburghausen war an die Stelle der älteren landständischen Verfassung ein Grundgesetz vom 19. März 1818 getreten. Nach der Vereinigung der beiden Länder wurde mit einem aus den verschiedenen Landesteilen berufenen ständischen Ausschusse das Grundgesetz für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogtums Sachsen-Meiningen vom 23. August 1829 vereinbart[35]. Das Wahlgesetz stammt aus dem Jahre 1873.

Das Herzogtum Sachsen-Altenburg[36] erhielt ein mit Zustimmung der alten Stände festgestelltes Grundgesetz vom 29. April 1831. Verschiedene Abänderungen, welche dasselbe in den Jahren 1848 und 1849 erfuhr, sind durch spätere Gesetze meistens wieder beseitigt worden. Namentlich wurde das Gesetz, die Wahlen landschaftlicher Abgeordneten betreffend, vom 10. April 1848 durch ein Wahlgesetz vom 3. August 1850 ersetzt. Die Verordnung vom 12. März 1855 hob jedoch dieses Gesetz auf und stellte die Bestimmungen des Grundgesetzes wieder her; sie wurde von den neugewählten Ständen nachträglich genehmigt. Durch Gesetz vom 1. Mai 1857 erfolgte eine Revision der betreffenden Vorschriften des Grundgesetzes. Das Gesetz vom 31. Mai 1870 endlich hat das Wahlgesetz vom 3. August 1850 von neuem in Wirksamkeit gesetzt.

Im Herzogtum Sachsen-Koburg war mit den reorganisierten Landständen die Verfassungsurkunde vom 8. August 1821 vereinbart worden. In Sachsen-Gotha blieb die altständische Verfassung bestehen, bis das Staatsgrundgesetz vom 26. März 1849 an ihre Stelle trat. Beide Verfassungen wurden durch das gemeinschaftliche Grundgesetz für die Herzogtümer Koburg und Gotha vom 3. Mai 1852 beseitigt[37]. Letzteres hat durch spätere Gesetze einige Abänderungen erfahren, insbesondere durch das Wahlgesetz vom 9. März 1904.

In den anhaltischen Herzogtümern war die altlandständische Verfassung seit Ende des siebzehnten Jahrhunderts außer Übung gekommen. Anhalt-Dessau erhielt am 29. Oktober 1848 eine mit einer konstituierenden Versammlung verein-

---

[35] Goeckel, St.R. des Herzogt. Sa.-Meiningen, Jena 1905.

[36] Geyer in Poseners Staatsverfassungen des Erdballs (1909) 407 ff.

[37] v. Bassewitz, Das Staatsgrundgesetz für die Herzogtümer S.-Koburg u. Gotha vom 3. Mai 1852 (1905).

barte Verfassung. Sie wurde durch Gesetz vom 15. März 1850 in einzelnen Punkten abgeändert und durch landesherrliche Verordnung vom 4. November 1851 gänzlich aufgehoben. Dasselbe Schicksal erfuhr die Verfassung für Anhalt-Köthen vom 28. Oktober 1848. In Anhalt-Bernburg wurde die Verfassung vom 14. Dezember 1848 oktroyiert, nachdem der Versuch einer Vereinbarung mit einer Ständeversammlung gescheitert war. Unter dem 18. Juli und 31. August 1859 erhielten die anhaltischen Länder eine gemeinschaftliche Landschaftsordnung, welche in Dessau oktroyiert wurde, in Bernburg mit dem Landtage vereinbart war. Sie ist durch spätere Gesetze in verschiedenen Punkten abgeändert worden[38]. Unter dem 27. April 1913 erging ein neues Wahlgesetz.

Die Verfassung des Fürstentums Schwarzburg-Rudolstadt wurde durch die Verordnung vom 8. Januar 1816 und den Landtagsabschied vom 21. April 1816 geregelt. Eine Umgestaltung der Zusammensetzung des Landtages erfolgte durch Wahlgesetz vom 17. Oktober 1848. Ein neues Grundgesetz und ein neues Wahlgesetz wurde am 21. März 1854 erlassen. Beide Gesetze haben später einige Abänderungen erfahren.

Im Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen folgten nacheinander die Verfassungsgesetze vom 24. September 1841, 12. Dezember 1849 und 8. Juli 1857. Letzeres befindet sich mit einzelnen durch weitere Gesetze vorgenommenen Modifikationen noch heute in Kraft, ebenso das Wahlgesetz vom 14. Januar 1856.

Das Fürstentum Reuß ä. L. hatte die altständischen Einrichtungen behalten, bis sie durch Erlaß der jetzt geltenden Verfassung vom 28. März 1877 beseitigt wurden, die erst 1911 und 1912 einige Änderungen erfuhr.

Im Fürstentum Reuß j. L. war mit einem konstituierenden Landtage das Staatsgrundgesetz vom 30. November 1849 vereinbart worden. Es wurde durch das revidierte Grundgesetz vom 14. April 1852 ersetzt, welches wieder durch die Gesetze vom 16. Mai und 20. Juni 1856 eine wesentliche Umgestaltung erfahren hat, auch durch spätere Gesetze in einigen Punkten abgeändert worden ist, besonders durch die Wahlgesetze vom 17. Jannar 1871 und 1912.

Im Fürstentum Waldeck war mit den alten Ständen der Landesvertrag vom 19. April 1816 vereinbart worden. Unter Mitwirkung einer zu diesem Zwecke berufenen Abgeordnetenversammlung kam das Grundgesetz vom 23. Mai 1849 zustande. Der B. B. vom 7. Januar 1852[39] legte der Regierung infolge einer Beschwerde des Prinzen Hermann die Verpflichtung auf, eine Abänderung desselben zu bewirken. Diese wurde mit Zustimmung des Landtages festgestellt und ein revidiertes Staatsgrundgesetz

---

[38] G. Sanftenberg, Das anhalt. Staats- u. Verfassungsrecht (1905).
[39] G. v. Meyer, Corp. jur. Confoed. German. 2 568.

vom 17. August 1852 erlassen. — Durch die Akzessionsverträge vom 18. Juli 1867, 24. November 1877 und 2. März 1887 ist die ganze Verwaltung des Fürstentums auf Preußen übergegangen. Dagegen hat das Fürstentum seine eigene Gesetzgebung behalten. Die Rechte des waldeckischen Landtages sind daher durch die Änderung nicht berührt worden, nur hinsichtlich der Organisation der Behörden ist der preußischen Regierung vollkommen freie Hand gelassen.

Im Fürstentum Schaumburg-Lippe war durch Verordnung vom 15. Januar 1816 eine Verfassung erlassen worden, welche im wesentlichen auf altständischer Basis beruhte. Sie ist erst am 17. November 1868 durch eine andere ersetzt worden. Das gleichzeitige Wahlgesetz wurde besonders am 22. März 1906 abgeändert und neu verkündet.

Im Fürstentum Lippe kam im Einverständnis mit den bisherigen Ständen die Verfassungsurkunde vom 6. Juli 1836 zustande. Am 16. Januar 1849 waren Gesetze über die Wahl der Abgeordneten und über die Zusammensetzung des Landtages und die Ausübung der ständischen Rechte erlassen, welche durch fürstliche Verordnung vom 15. März 1853 wieder beseitigt wurden. Eine dieserhalb an die Bundesversammlung gerichtete Beschwerde des bisherigen ständischen Ausschusses blieb ohne Erfolg. Eine entscheidende Stimme bei der Gesetzgebung erhielt der Landtag erst durch Gesetz vom 8. Dezember 1867. Ein neues Gesetz über die Zusammensetzung und die Rechte des Landtages ist am 3. Juni 1876 erlassen, jedoch am 19. Oktober 1912 durch eine weitere Neuredaktion ersetzt.

In dem Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen galt die Verfassung vom 11. Juli 1833, in Hohenzollern-Hechingen der Landesvergleich vom 26. Juni 1798 mit der Wahlordnung vom 1. Februar 1835.

Die Landgrafschaft Hessen-Homburg erhielt eine Verfassungsurkunde vom 3. Januar 1850, welche durch einen Erlaß vom 20. April 1852 wieder aufgehoben wurde.

§ 57.

Der Begriff der landständischen Verfassung war auf die Freien Städte nicht anwendbar, doch bestimmte die W. S. A.[1], daß die bundesgrundgesetzlichen Bestimmungen über die Verfassungen der Einzelstaaten auf sie Anwendung finden sollten, soweit es ihre besonderen Verhältnisse gestatteten.

In Frankfurt wurde durch die Konstitutionsergänzungsakte vom 16. Oktober 1816 die alte Stadtverfassung mit einigen Modifikationen wiederhergestellt. Das Gesetz vom 19. Oktober 1848 ordnete die Vornahme einer Verfassungsrevision an, welche jedoch

[1] W. S. A. Art. 62.

zu keinem Resultate führte. Es wurde nur durch Gesetz vom 20. Februar 1849 die bürgerliche und staatsbürgerliche Gleichheit aller Staatsangehörigen ausgesprochen. Auf Befehl der Bundesversammlung[2] mußte der Senat die beiden Gesetze vom 16. Oktober 1848 und 20. Februar 1849 wieder außer Kraft setzen, was durch Publikandum vom 5. Oktober 1852 geschah. Die weiteren Verhandlungen über Verfassungsreform führten zu den organischen Gesetzen vom 12. September 1853 und 16. Januar 1855.

Die alte Verfassung der Stadt Lübeck, welche auf mehreren Rezessen und Konkordaten zwischen Rat und Bürgerschaft beruhte, war nach Beendigung der französischen Herrschaft wieder hergestellt worden. Im Jahre 1844 begann eine Verfassungsrevision, welche zu der Verfassungsurkunde vom 8. April 1848 führte. Diese ist später durch die Verfassung vom 29. Dezember 1851 und diese wieder durch die Verfassung vom 7. April 1875[3] ersetzt worden, welch letztere am 2. Oktober 1907 neu veröffentlicht wurde.

In der Freien Stadt Bremen war ebenfalls im Jahre 1813 die alte Verfassung wieder in Kraft getreten und durch einige neue Gesetze ergänzt worden. Eine neue Verfassung wurde am 8. März 1849 eingeführt. Auf Grund des B. B. vom 6. März 1852[4] erfolgte die Aufhebung einer Reihe von Bestimmungen derselben durch Verordnungen des Senates vom 29. März und 3. Mai 1852. Mit der auf Grund dieser Verordnungen neugewählten Bürgerschaft wurde die revidierte Verfassung vom 21. Februar 1854 vereinbart, welche später durch eine Reihe von Gesetzen abgeändert worden ist. Eine neue Verfassungsredaktion datiert vom 1. Januar 1894[5], die bisher nur 1909 unwesentlich abgeändert wurde.

Die Verfassung der Freien Stadt Hamburg[6], deren wesentliche Bestimmungen sich in einer Reihe von Rezessen befanden, wurde durch Rat- und Bürgerschluß vom 27. Mai 1814 wieder hergestellt. Die in den Jahren 1848—1850 gemachten Versuche einer Verfassungsrevision scheiterten an dem Widerstand des Kollegiums der Oberalten, welches von den beiden deutschen Großmächten und dem politischen Ausschuß der Bundesversammlung unterstützt wurde. Erst nachdem am 11. August 1859 ein neues Wahlgesetz zustandegekommen war, wurde mit der auf Grund desselben neu gewählten Bürgerschaft die Verfassungsrevision zu Ende geführt. Die neue Verfassung gelangte am 28. September 1860 zur Publikation. Sie ist seitdem durch ver-

---

[2] B. B. vom 12. August 1852 (G. v. Meyer a. a. O. 2 581).

[3] Textausgabe in Bindings Deutschen Staatsgrundgesetzen, Heft 10. Bollmann, Bremisches Staats- und Verwaltungsrecht (1904).

[4] G. v. Meyer a. a. O. 571.

[5] Textausgabe bei Binding a. a. O.

[6] Vgl. die Darstellungen des hamburgischen Staatsrechts von Wolffson (1884), v. Melle (1891) und G. Seelig (1902).

schiedene Gesetze abgeändert worden und gilt jetzt in einer Redaktion vom 13. Oktober 1879[7], zu der weitere Abänderungen, besonders vom 12. Februar, 5. März und 6. April 1906, ergangen sind.

Viertes Buch.

Die Gründung des Deutschen Reiches.

1. Die Reformbestrebungen zur Zeit des Deutschen Bundes[1].

§ 58.

Die deutsche Bundesverfassung war nicht geeignet, die Grundlage einer nationalen Entwicklung in Deutschland zu werden[2].

---

[7] Textausgabe bei Binding a. a. O.

[1] Über die Geschichte des Deutschen Bundes, die während der Dauer desselben hervortretenden Reformbestrebungen und die Gründung des Deutschen Reiches ist zu vergleichen: v. Kaltenborn, Geschichte der deutschen Bundesverhältnisse und Einheitsbestrebungen, 2 Bde., Berlin 1857; Ilse, Geschichte der deutschen Bundesversammlung, 3 Bde., Marburg 1861—62; Aegidi, Reform des Deutschen Bundes, Staatswörterbuch 3 67 ff.; Ad. Schmidt, Preußens deutsche Politik: Die Dreifürstenbunde 1785, 1806, 1849 (Berlin 1850) 175 ff.; K. Klüpfel, Die deutschen Einheitsbestrebungen in ihrem geschichtlichen Zusammenhange, Leipzig 1853; Derselbe, Geschichte der deutschen Einheitsbestrebungen bis zu ihrer Erfüllung 1848—1871, 2 Bde., Berlin 1872 u. 1873; K. Fischer, Die Nation und der Bundestag (Leipzig 1880) 337 ff.; H. v. Treitschke, Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert, Bd. 2—5; J. Jastrow, Geschichte des deutschen Einheitstraums und seiner Erfüllung, Berlin 1885; Ernst II., Herzog von Sachsen-Koburg-Gotha. Aus meinem Leben und aus meiner Zeit, 3 Bde., Berlin 1887—89; H. v. Sybel, Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I., Vornehmlich nach den preußischen Staatsakten, Bd. 1—7, München u. Leipzig 1889—94; Derselbe, Neue Mitteilungen und Erläuterungen zur Begründung des Deutschen Reiches, 1895; Otto Fürst v. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, 2 Bde., 1898; W. Maurenbrecher, Gründung des Deutschen Reiches 1859—71, Leipzig 1892; O. Frhr. v. Völderndorff, Deutsche Verfassungen und Verfassungsentwürfe, in Ann. D. R. (1890) 241 ff.; G. Meyer, Die Reichsgründung und das Großherzogtum Baden, in der Festgabe der Heidelberger Juristischen Fakultät zum 70. Geburtstage Sr. Kgl. Hoheit des Großherzogs Friedrich von Baden (Heidelberg 1896) 143 ff.; H. Friedjung, Der Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland, 2 Bde., Stuttgart 1898; Kloeppel, Dreißig Jahre deutscher Verfassungsgeschichte (1867—1897), Leipzig 1900, Erstes Buch; Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat, 2. Buch. — Außerdem enthalten sämtliche Lehr- und Handbücher des Reichsstaatsrechts — zitiert unten § 70 —, insbes. die von Laband, Schulze, Zorn, Haenel, Arndt, mehr oder minder ausführliche Darstellungen der Gründung des Deutschen Reiches. Ein Überblick bei Anschütz, Enzykl. 52 u. 64.

[2] Bismarck am 15. Dezember 1866 zu den Bevollmächtigten der norddeutschen Regierungen (vgl. unten S. 190): „Der frühere Deutsche Bund erfüllte in zwei Richtungen die Zwecke nicht, für die er geschlossen war: er gewährte seinen Mitgliedern die versprochene Sicherheit nicht, und er befreite die Entwicklung der nationalen Wohlfahrt des deutschen Volkes nicht von den Fesseln, welche die historische Gestaltung der inneren Grenzen

Auf dem Gebiete der auswärtigen Politik erwies sich der Bund als vollständig ohnmächtig. Seine Militärverfassung reichte nicht aus, um eine einheitliche und schlagfertige deutsche Armee herzustellen. Im Innern war die Tätigkeit des Bundes auf die Unterdrückung revolutionärer Bewegungen und die Entscheidung von Streitigkeiten unter den einzelnen Bundesstaaten beschränkt. Die für letzteren Zweck getroffenen Einrichtungen waren völlig unzureichend, wenn ernstere Konflikte, namentlich unter den beiden Großmächten, ausbrachen. Die Organisation der Bundesgewalt litt an nicht minder großen Mängeln. Während alle Einzelstaaten allmählich zu konstitutionellen Formen übergegangen waren, fehlte es am Bunde gänzlich an einer Vertretung der Bevölkerung. Ebensowenig bestand dort ein geeignetes Organ für die Exekutive. Hatte man anfangs eine Fortbildung der Bundesverfassung gehofft, so stellte sich immer deutlicher die Unmöglichkeit einer solchen heraus. Schon der Umstand, daß jede Abänderung der Bundesverfassung die Einwilligung aller Plenarstimmen forderte, ein einzelner deutscher Staat also durch seinen Widerspruch dieselbe hindern konnte, machte den Bund völlig entwicklungsunfähig. Vor allem aber war es der Gegensatz der beiden Großmächte, welcher eine gedeihliche Entwicklung der deutschen Verhältnisse und jede Fortbildung der Bundesinstitutionen hinderte.

Ursprünglich zeigte die Bundesversammlung wenigstens guten Willen, aber nur zu bald verkehrte sich dieser in das Gegenteil. Für die nationalen Interessen geschah nichts; Art. 19 der B.-A., welcher gemeinsame Maßregeln in bezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt in Aussicht stellte, wurde nicht ausgeführt, die gemeinnützigen Anordnungen, welche die Bundesgrundgesetze erwähnten, kamen nicht zustande. Nur in der Unterdrückung freiheitlicher Regungen sah die Bundesversammlung ihre Aufgabe. Zu diesem Zwecke scheute man sich sogar nicht, dem Bunde Kompetenzen beizulegen, von denen die Bundesgrundverträge nichts wußten. Die Wirksamkeit des Bundes richtete sich namentlich gegen Universitäten, die Presse, politische Vereine und Versammlungen und erreichte ihren Höhepunkt in den sogenannten Demagogenverfolgungen. Zu den hauptsächlichsten Ausflüssen dieser Strömung gehören die sogenannten Karlsbader Beschlüsse, von Vertretern einzelner Regierungen in Karlsbad festgestellt, von

---

Deutschlands ihr anlegten. Soll die neue Verfassung diese Mängel und die Gefahren, welche sie mit sich bringen, vermeiden, so ist es nötig, die verbündeten Staaten durch Herstellung einer einheitlichen Leitung ihres Kriegswesens und ihrer auswärtigen Politik fester zusammenzuschließen und gemeinsame Interessen der Nation zu schaffen."

Unverblümter urteilte schon 1848 die bayrische Regierung über den Deutschen Bund; vgl. ihre Note vom 12. März 1848 (bei Roth und Merck, Quellenslg. 1 123 ff.); „. . . Der heimliche Bundestag ist den Deutschen ein Gegenstand erst der Scheu, dann kalter Anwiderung geworden." [Freilich hat gerade sie am wenigsten dazu getan, um diese „anwidernden" Zustände zu ändern.]

der Bundesversammlung durch B. B. vom 20. September 1819[3] in ihrem gesamten Inhalte angenommen. Sie wurden ergänzt durch drei B. B. von demselben Datum über Universitäten, Presse und Einsetzung einer Zentralbehörde zur Untersuchung der revolutionären Umtriebe[4]. In demselben Sinne gehalten sind die B. B. vom 28. Juni und 5. Juli 1832 über Maßregeln zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ruhe und Ordnung[5], vom 30. Juni 1833, die Einsetzung einer Zentralbehörde zur Untersuchung eines gegen den Bestand des Deutschen Bundes und die öffentliche Ordnung in Deutschland gerichteten Komplotts betreffend[6], und vom 13. November 1834 über gemeinsame Maßregeln in betreff der Universitäten[7]. Endlich ist hierher auch das unter einzelnen Regierungen in Wien am 12. Juni 1834 vereinbarte Schlußprotokoll zu rechnen[8].

Während der Deutsche Bund die nationalen Interessen nach keiner Richtung hin förderte, wurde ein erheblicher Fortschritt auf wirtschaftlichem Gebiete durch eine vertragsmäßige Vereinbarung der einzelnen deutschen Staaten erreicht. Es erfolgte die Gründung des deutschen Zollvereins unter preußischer Führung[9]. Das Gesetz vom 26. Mai 1818 hatte die inneren Zollschranken in Preußen beseitigt. Durch Verträge vom 10. Oktober und 2. November 1823, 17. Juni 1826 und 17. Juli 1828 hatten sich die anhaltischen Herzogtümer dem östlichen, durch Vertrag vom 8. Mai 1828 das Großherzogtum Hessen dem westlichen preußischen Zollsystem angeschlossen. Bayern, Württemberg und die beiden hohenzollernschen Fürstentümer waren am 18. Januar 1828 zu einem süddeutschen Zollverein zusammengetreten. Nachdem am 16. April 1831 Waldeck, am 25. August desselben Jahres Kurhessen seinen Anschluß an das preußisch-hessische Zollsystem erklärt hatte, kam am 22. März 1833 ein Vertrag zwischen Preußen und den mit ihm zollvereinten Ländern einerseits und den an-

---

[3] G. v. Meyer, Corp. jur. Confoed. German. 2 89 ff. Vgl. Aegidi, Aus dem Jahre 1819, Beitrag zur deutschen Geschichte, Hamburg 1861.

[4] G. v. Meyer a. a. O. 96 ff.

[5] G. v. Meyer a. a. O. 240 ff. und 250 ff.

[6] G. v. Meyer a. a. O. 285 ff.

[7] G. v. Meyer a. a. O. 320 ff.

[8] Klüber, Wichtige Urkunden, herausgeg. v. E. Welcker (1844) 373 ff.

[9] Falke, Die Geschichte des deutschen Zollwesens (Leipzig 1869) 340 ff.; W. Weber, Der deutsche Zollverein, Leipzig 1869; H. v. Festenberg-Packisch, Gesch. des Zollvereins mit besonderer Berücksichtigung der staatlichen Entwicklung Deutschlands, Leipzig 1869; G. Fischer, Über das Wesen und die Bedingungen eines Zollvereins, in Hildebrands J. f. Nationalökonomie u. Statistik 2 317 ff., 397 ff., 6 225 ff.; Aegidi, Aus der Vorzeit des Zollvereins, Beitrag zur deutschen Geschichte, Hamburg 1864; H. v. Treitschke, Die Anfänge des deutschen Zollvereins, in Preuß. J. 30 397 ff., 479 ff.; Derselbe, Deutsche Geschichte 2 607 ff., 3 603 ff., 4 350 ff.; A. Hoffmann, Deutsches Zollrecht, Bd. 1 (Leipzig 1900). Viel wertvolles Material zur Geschichte und politischen Beurteilung des Zollvereins gibt Rudolph v. Delbrück in seinen „Lebenserinnerungen“ (2 Bde., 1905). Vgl. außerdem die Note 1 zitierten Schriften.

geführten süddeutschen Staaten anderseits zustande, durch welchen der deutsche Zollverein begründet wurde. Diesem traten am 30. März desselben Jahres das Königreich Sachsen und am 11. Mai die großherzoglich-herzoglich sächsischen, schwarzburgischen und reußischen Länder bei. Am 20. Februar 1835 folgte Hessen-Homburg, am 12. Mai desselben Jahres Baden, am 10. Dezember Nassau und am 2. Januar 1836 die Freie Stadt Frankfurt. Nachdem am 8. Mai 1841 eine allgemeine Erneuerung der Verträge stattgefunden hatte, wurde der Verein noch durch den Eintritt von Lippe (18. Oktober 1841), Braunschweig (19. Oktober 1841) und Luxemburg (8. Februar 1842) vergrößert. Durch Verträge vom 7. September 1851 und 1. März 1852 erklärten auch die Staaten des sogenannten Steuervereins, Hannover, Oldenburg, Schaumburg-Lippe, die Bereitwilligkeit ihres Beitrittes. In Verbindung mit ihnen wurden die Verträge am 4. April 1853 nochmals und am 16. Mai 1865 zum drittenmal erneuert. Der Zollverein umfaßte daher schließlich alle deutschen Staaten mit Ausnahme von Österreich, Liechtenstein, den Hansestädten, beiden Mecklenburg, Holstein und Lauenburg.

Der Zollverein bezweckte eine gemeinsame Erhebung der Zölle in den Gebieten der Kontrahenten und eine Verteilung derselben nach Maßgabe der Bevölkerung. Obwohl die finanziellen und wirtschaftspolitischen Resultate desselben außerordentlich günstig waren, litt er gleichwohl an dem Mangel jeglicher festen Organisation. Es war ein rein vertragsmäßiges Verhältnis, ein Verband vollkommen souveräner Staaten. Zu jeder Änderung der bestehenden Vorschriften, namentlich auch der Tarife, zu jeder Vertragsschließung mit auswärtigen Mächten wurde daher die Zustimmung sämtlicher Vereinsglieder erfordert. Doch ist es der preußischen Leitung, welche den Vereinsstaaten neben dem gemeinsamen das eigene Interesse jedes einzelnen Staates zu zeigen verstand, in allen wichtigen Fragen schließlich immer gelungen, jene Zustimmung zu erreichen.

§ 59.

Die seit Jahrzehnten im deutschen Volke vorhandenen nationalen Bestrebungen begannen im Jahre 1848 eine festere Gestalt zu gewinnen[1]. Man verlangte die Herstellung einer Vertretung der Bevölkerung am Bunde, die Berufung einer Nationalversammlung zum Zweck der Beratung einer einheitlichen Verfassung für Deutschland: das deutsche Parlament. Diese

[1] Über die Geschichte der Einheitsbestrebungen in den Jahren 1848 bis 1850 vgl. die in § 58 N. 1 angeführte Literatur. — Quellenwerke aus dieser Zeit sind: Roth und Merck, Quellensammlung zum deutschen öffentlichen Recht seit 1848, 2 Bde., Erlangen 1850 u. 1852; C. Weil, Quellen und Aktenstücke zur deutschen Verfassungsgeschichte. Von der Gründung des Deutschen Bundes bis zur Eröffnung des Erfurter Parlaments u. dem Vierkönigsbündnisse, Berlin 1850.

Forderungen fanden sowohl in Anträgen, welche in der badischen und hessischen zweiten Kammer gestellt wurden, als in den Verhandlungen der Heidelberger Versammlung vom 5. März und des sogenannten „Vorparlamentes" zu Frankfurt a. M. (einer von keiner amtlich dazu ermächtigten Seite einberufenen Versammlung von Landtagsabgeordneten, Ständemitgliedern, Gemeindevertretern, Privatpolitikern aller Art[a] ihren Ausdruck.

Der Bundestag faßte plötzlich, unter dem Druck dieser Bewegungen, großenteils ohne Instruktionseinholung, eine Reihe der einschneidendsten Beschlüsse, Am 3. März wurde den einzelnen Staaten freigestellt, die Zensur aufzuheben und Preßfreiheit bei sich einzuführen[2], am 9. März nahm der Bund den deutschen Reichsadler mit der Umschrift „Deutscher Bund" als Bundeswappen und die Farben schwarz-rot-gold als Bundesfarben an[3]. Ein B. B. vom 2. April schaffte die sogenannten Ausnahmegesetze ab[4], ein gleicher vom 7. April ordnete die Wiederveröffentlichung der Bundesprotokolle an[5]. Am 10. März hatte die Bundesversammlung die Regierungen eingeladen, Männer des allgemeinen Vertrauens, und zwar für jede der 17 Stimmen des Engeren Rates einen, abzuordnen, um die Bundesversammlung bei der Revision der Bundesverfassung zu unterstützen[6]. Diese traten alsbald zusammen und überreichten am 26. April den Entwurf eines deutschen Reichsgrundgesetzes[7]. Inzwischen war durch B. B. vom 30. März und 7. April die Berufung einer konstituierenden Nationalversammlung angeordnet worden[8], welche nach einem weiteren Beschlusse vom 26. April[9] am 18. Mai in Frankfurt a. M. zusammentreten sollte[b].

---

[a] Vgl. v. Sybel a. a. O. 1 147, 148, 150 ff.

[2] G. v. Meyer, Corp. jur. Confoed. German. 2 460 ff.

[3] G. v. Meyer a. a. O. 465.

[4] G. v. Meyer a. a. O. 475.

[5] G. v. Meyer a. a. O. 479.

[6] G. v. Meyer a. a. O. 465 u. 466.

[7] G. v. Meyer a. a. O. 490 ff.; Roth und Merck a. a. O. 1 370 ff. Hauptverfasser dieses Entwurfs waren Dahlmann und Albrecht. Der Entwurf ist jetzt auch abgedruckt in Bindings Deutschen Staatsgrundgesetzen, Heft 2, 4. A. (1914) 97 ff. Über ihn Hübner, Der Verfassungsentwurf der 17 Vertrauensmänner [Vortrag, gehalten auf dem Internationalen Kongreß in London 1913, abgedruckt in Essays in legal history, edited by Paul Vinogradoff, Oxford 1913, 384 ff.].

[8] G. v. Meyer a. a. O. 468 u. 479.

[9] G. v. Meyer a. a. O. 489.

[b] Der B. B. vom 30. März schrieb vor, daß in jedem zum Deutschen Bunde gehörigen Staate zu der Nationalversammlung auf je 70000 Seelen der Bevölkerung ein Abgeordneter gewählt werden solle, und zwar „auf verfassungsmäßig bestehendem Wege", d. h. nach Maßgabe des in jedem Staate geltenden Landtagswahlrechts. Das Vorparlament (s. oben im Text) demokratisierte diesen Beschluß am nächsten Tage, dem 31. März, dahin, daß nicht auf 70000, sondern auf 50000 Einwohner ein Abgeordneter entfallen solle, und daß die Wahl überall nach allgemeinem und gleichem Stimmrecht zu vollziehen sei. Ferner beschloß das Vorparlament, daß das solchergestalt zu wählende Parlament die neue deutsche Verfassung nicht,

Zum festgesetzten Termine fand die Eröffnung der Nationalversammlung statt[10]. Am 27. Mai erklärte dieselbe, daß alle Bestimmungen einzelner deutscher Verfassungen, welche mit dem zu gründenden allgemeinen Verfassungswerke nicht übereinstimmten, nur nach Maßgabe des letzteren als gültig zu betrachten seien[11]. Am 27. und 28. Juni wurde die Herstellung einer provisorischen Zentralgewalt beschlossen, welche durch einen Reichsverweser repräsentiert werden sollte[12], am folgenden Tage wählte die Nationalversammlung als solchen den Erzherzog Johann von Österreich[13]. Diesem übertrug die Bundesversammlung am 12. Juli im Namen der deutschen Regierungen ihre verfassungsmäßigen Befugnisse und löste sich damit auf[14].

Die Nationalversammlung wählte zunächst einen Verfassungsausschuß[c], welcher die Beschlüsse des Plenums vorbereiten sollte. Die Beratungen des letzteren begannen mit den Grundrechten des deutschen Volkes[d], welche am 21. Dezember 1848 an-

---

wie der Bundestag wollte, mit den Regierungen der Bundesstaaten zu vereinbaren, sondern einseitig aus sich selbst heraus zu beschließen haben werde. Dem Parlament wurde also der Charakter einer konstituierenden Versammlung vindiziert.

[10] Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der deutschen konstituierenden Nationalversammlung zu Frankfurt a. M. und Stuttgart, herausgeg. v. F. Wigard, 9 Bde., Frankfurt a. M. 1848—50; Haym, Die deutsche Nationalversammlung, 3 Abt., Berlin 1849—50; Häußer, Art. „Deutsche Nationalversammlung", Staatswörterbuch 7 161 ff.; v. Sybel a. a. O. 1 169 ff.; W. Vogel, Studien zur Geschichte des Frankfurter Parlaments bis zum März 1849, Würzburg 1881; Binding, Der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche (Akadem. Rede), Leipzig 1892: Otto Mayer im Arch.Öff.R. 18 359 ff. — Die von der Nationalversammlung beschlossenen Gesetze sind in einem Reichsgesetzblatt publiziert worden.

[11] Sten. Ber. 155. — [Ihre rechtliche Natur und Stellung faßte die Nationalversammlung ganz so auf, wie das Vorparlament (vgl. Anm. b) sie vorgezeichnet hatte; sie hielt sich für die Constituante Deutschlands. Klar kam diese Auffassung zum Ausdruck in der Eröffnungsansprache des Präsidenten Heinrich v. Gagern (bei v. Sybel a. a. O. 173): „Wir sollen schaffen", sagte Gagern, „eine Verfassung für Deutschland, für das gesamte Reich. Der Beruf und die Vollmacht zu dieser Schaffung, sie liegen in der Souveränetät der Nation ... Die Schwierigkeit, eine Verständigung mit den Regierungen zustande zu bringen, hat das Vorparlament richtig vorgefühlt und uns den Charakter einer konstituierenden Versammlung vindiziert."]

[12] Sten. Ber. 563 ff. R. G. B. 3 ff.

[13] Sten. Ber. 627 ff.

[14] Protokoll vom 12. Juli 1848 (G. v. Meyer a. a. O. 512 ff.).

[c] „Stark in jedem Sinne" war, wie Binding, Paulskirche 21 Anm. 1 mit Recht bemerkt, in diesem Verfassungsausschuß das Professorentum vertreten: F. C. Dahlmann, Johann Gustav Droysen, Georg Beseler, R. v. Mohl, Georg Waitz, Karl Welcker.

[d] Diese Grundrechte waren, wenngleich zunächst als Sondergesetz gegeben und publiziert, von vornherein dazu bestimmt, in die Reichsverfassung als ein integrierendes Stück derselben aufgenommen zu werden. Das Frankfurter Parlament folgte hierin einem schon vor 1848 gemeingültigen konstitutionellen Brauch, welcher (aufgekommen in Amerika, von dort auf das revolutionäre und nachrevolutionäre Frankreich und weiterhin auf viele

genommen[15], am 27. als Reichsgesetze publiziert wurden[16]. Die Verhandlungen über die Verfassung im engeren Sinne, d. h. über Kompetenz und Organisation der zu schaffenden Reichsgewalt, dauerten bis zum März 1849. Große Schwierigkeiten bot namentlich die Konstituierung der Zentralgewalt und die darin liegende „Oberhauptsfrage“[c]. Sie hing auf das engste mit der Frage zusammen, ob Österreich dem künftigen Bundesstaate angehören werde. Erst nachdem der Kaiser Franz Joseph am 4. März seinem Lande eine Verfassung gegeben hatte, welche den Gedanken der Reichseinheit in voller Strenge durchführte und daher jede engere Verbindung mit Deutschland ausschloß, kam Klarheit in die Sache. In der Sitzung vom 27. März 1849 wurde die zweite Lesung der Reichsverfassuug von der Nationalversammlung beendigt und die Herstellung eines Erbkaisertums beschlossen[17]. Am 28. März erfolgte mit 290 gegen 248 (sich der Abstimmung enthaltenden) Stimmen die Wahl Friedrich Wilhelms IV., Königs von Preußen, zum deutschen Kaiser[18]. Am gleichen Tage ist die Verfassung des Deutschen Reiches von der Nationalversammlung endgültig angenommen, sanktioniert und demnächst im Reichsgesetzblatt verkündigt worden[19].

Sie enthält, was die Kompetenz und die Organisation der Reichsgewalt betrifft, im wesentlichen folgende Bestimmungen: Die auswärtige Vertretung, das Recht des Krieges und Friedens, das Heer, die Seemacht und die Verkehrsanstalten sollten auf das Reich übergehen, dem außerdem weitgehende gesetzgeberische und

---

europäische, auch deutsche Staaten — vgl. unten § 217 und Anschütz, Komm. 1 91 ff. — übergegangen) auf der Anschauung beruhte, daß eine richtige Verfassung nicht nur die Organisation des Staates zu regeln, sondern auch feste Schranken zwischen Staatsgewalt und Individuum aufzurichten habe. Eine solche Schrankenziehung, eine Verbriefung des Mindestmaßes aller persönlichen und bürgerlichen Freiheit gegenüber der öffentlichen Gewalt, enthalten auch die deutschen Grundrechte, unter Hervorhebung namentlich derjenigen „Freiheiten“, welche in dem Deutschland vor 1848 besonders eng beschränkt oder gar nicht vorhanden gewesen waren: Freiheit der Person und der Wohnung, Unverletzlichkeit des Eigentums, Religionsfreiheit, bürgerliche Gleichberechtigung der Bekenntnisse, Vereins- und Versammlungsfreiheit, Preßfreiheit, Freiheit der Wissenschaft, Gleichheit vor dem Gesetz. Darüber hinaus gaben die „Grundrechte“ noch eine Reihe von Normativbestimmungen über die Organisation von Staat und Gemeinde in den deutschen Einzelstaaten, wie denn insbes. für jeden Staat eine konstitutionelle Verfassung mit gewissen Mindestkompetenzen der Volksvertretung, verantwortlichen Ministern usw. vorgeschrieben war (§§ 186 ff. der Reichsverfassung von 1849).

[15] Sten. Ber. 4314 ff.

[16] R. G. B. 49 ff.

[c] v. Sybel 1 280 ff.; Binding, Paulskirche 49 ff.

[17] Sten. Ber. 6058 ff.

[18] Sten. Ber. 6093. Vgl. v. Sybel a. a. O. 303, 304; Binding 57, 58.

[19] Publiziert im Reichsgesetzblatt 101 ff. Sie ist oft abgedruckt, z. B. bei Roth und Merck 2 198 ff.; Glaser, Archiv des Norddeutschen Bundes 1 1 ff.; Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft 2; Bergsträßer, Die Verfassung des Deutschen Reiches v. J. 1849.

aufsichtliche Befugnisse zugewiesen wurden[f]. Reichsoberhaupt sollte ein Kaiser sein, der von der konstituierenden Nationalversammlung aus den deutschen Fürsten gewählt wurde und in dessen Mannesstamm die Krone nach Primogeniturrecht vererbte. Er führte den Titel „Kaiser der Deutschen". Er war unverantwortlich und unverletzlich, besaß aber bei der Gesetzgebung nur ein suspensives Veto. Neben ihm stand ein Reichstag, der sich in zwei Häuser, ein Staatenhaus und ein Volkshaus, gliederte. Das Staatenhaus enthielt die Vertreter der Einzelstaaten, welche zur Hälfte von den Regierungen, zur Hälfte von den Ständen und zwar da, wo solche existierten, von den Provinzial-, sonst von den Landständen (dem Landtage) ernannt wurden. Bestanden letztere aus zwei Kammern, so erfolgte die Ernennung in einer gemeinschaftlichen Sitzung. Das Volkshaus ging aus allgemeinen und direkten Wahlen hervor. — Außer der Verfassung hatte die Nationalversammlung noch einige andere Gesetze erledigt, unter denen namentlich das Wahlgesetz vom 12. April 1849, das Vorbild des heutigen Reichstagswahlgesetzes vom 31. Mai 1869 (unten § 129) zu erwähnen ist.

Friedrich Wilhelm IV. lehnte die Kaiserkrone ab, welche er nur nach vorheriger Verständigung mit den deutschen Fürsten annehmen wollte[20]. Bald darauf traten viele Mitglieder aus der Nationalversammlung aus und einzelne Regierungen riefen die Vertreter ihrer Länder zurück. Die revolutionären Erhebungen in Sachsen, Baden und der Pfalz, welche unter dem Vorwande der Durchführung der Reichsverfassung unternommen wurden, fanden bald ihr Ende. Der Rest der Versammlung siedelte nach Stuttgart über, wo er am 18. Juni 1849 aufgelöst wurde[21].

Preußen versuchte nunmehr durch Vereinbarung mit den einzelnen deutschen Regierungen das Verfassungswerk durchzuführen. Am 26. Mai 1849 kam das sogenannte Dreikönigsbündnis mit Sachsen und Hannover zustande[22], in welchem

---

[f] Dieses Reich sollte nach der oft kundgegebenen Absicht aller bei dem Versuch seiner Gründung Beteiligten die rechtliche Natur eines Bundesstaates haben. Vgl. Haenel, Staatsr. 1 197, 198; Binding, Versuch der Reichsgründung 24 ff. O. Mayer im Arch.Öff.R. 18 361 urteilt dagegen: „Einen Bundesstaat hätte das (nämlich das Werk der Nationalversammlung) nie gegeben. Juristisch war es eine konstitutionelle Monarchie mit viel Selbstverwaltung. Politisch eine halbe Republik mit auf den Aussterbeetat gesetzten Rechten früherer staatlicher Selbständigkeit." — „Juristisch" ist dieses Urteil, soweit es dem auf dem Papier stehen gebliebenen Reich von 1848/49 den Bundesstaatscharakter abspricht, sicher unbegründet; „politisch" würde sich darüber reden lassen, wofür aber hier nicht der Ort ist.

[20] Erwiderung des Königs vom 3. April und Note des deutschen Bevollmächtigten bei der provisorischen Zentralgewalt vom 17. April (Roth und Merck a. a. O. 456 u. 484). Vgl. v. Sybel a. a. O. 1 308.

[21] v. Sybel a. a. O. 318, 319.

[22] Aktenstücke, betreffend das Bündnis vom 26. Mai und die deutsche Verfassung (Berlin 1849) 43 ff. u. 73 ff.; Weil a. a. O. 171 ff.; v. Sybel a. a. O. 323 ff.

die Absicht der Gründung eines Bundes ausgesprochen wurde, dessen Verfassung zum Teil auf der Frankfurter Grundlage beruhte. Diesem Bündnis trat eine Reihe von kleineren deutschen Regierungen bei. Dagegen hatten Hannover und Sachsen Vorbehalte über die Beteiligung aller deutschen Staaten gemacht, und da diese nicht erfüllt wurden, zogen sie sich wieder zurück. Außerdem hielten sich fern Österreich, Bayern, Württemberg, Holstein und Lauenburg, Luxemburg, Frankfurt, Hessen-Homburg und Liechtenstein. Mit den übrigen deutschen Regierungen gelangte Preußen zu einer Verständigung. Da aber inzwischen klar geworden war, daß auf den Beitritt aller deutschen Staaten nicht zu rechnen sei, so wurde das beabsichtigte Verhältnis nur als eine engere bundesstaatliche Union innerhalb des fortbestehenden Staatenbundsverhältnisses des Deutschen Bundes gefaßt[23]. Zur Beratung der unter den Regierungen festgestellten Verfassung berief man ein Parlament nach Erfurt, welches dort vom 20. März bis 29. April 1850 tagte[24]. Dasselbe nahm die vorgelegte Verfassung unverändert an.

Von der Frankfurter Reichsverfassung unterschied sich die sogenannte Erfurter Unionsverfassung wesentlich dadurch, daß an die Stelle des Kaisers ein „Reichsvorstand" trat, dessen Würde mit der Krone Preußen dauernd untrennbar verbunden war. Ihm stand die Exekutive, insbesondere die Vertretung der Union nach außen und der militärische Oberbefehl allein zu, dagegen wurde die Gesetzgebung in Gemeinschaft mit dem Reichstage durch ein aus sechs Stimmen (teils Viril-, teils Kurialstimmen) bestehendes Fürstenkollegium ausgeübt, in welchem Preußen eine Stimme und den Vorsitz führte. Das Fürstenkollegium hatte ein absolutes Veto. Der Reichstag sollte auch hier aus einem Staatenhause und einem Volkshause bestehen, doch war für die Bildung des letzteren an Stelle des allgemeinen Wahlrechtes das preußische Dreiklassensystem vorgeschrieben[25].

Diesen Bestrebungen traten Bayern, Württemberg und Sachsen am 27. Februar 1850[26] mit einem Verfassungsentwurfe entgegen, welcher die Herstellung einer revidierten Bundesverfassung für das ganze Gebiet des Deutschen Bundes erstrebte. Nach demselben sollten die Organe des Bundes sein: eine Bundesregierung mit sieben Stimmen, Österreich, Preußen, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, beide Hessen, mit welchen

---

[23] Additionalakte vom 26. Februar 1850 (Weil a. a. O. 245).

[24] Stenographischer Bericht über die Verhandlungen des deutschen Parlaments zu Erfurt, 2 Bde. Vgl. v. Sybel 361 ff.; Binding, Der deutsche Bundesstaat auf dem Erfurter Parlament (Deutsche Rundschau 37 321 ff.).

[25] Die Erfurter Unionsverfassung ist u. a. abgedruckt bei Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft 2. Über sie — mit besonderer Hervorhebung der Übereinstimmungen im Vergleich mit der heutigen Reichsverfassung — Haenel, Staatsr. 1 10, 198, 199.

[26] Weil a. a. O. 251 ff.; Zoepfl, Staatsrecht 1 § 194; v. Sybel a. a. O. 1 353 ff.

Staaten sich die anderen Regierungen über Beteiligung an den Stimmen zu verständigen hatten, und eine Nationalvertretung, deren Mitglieder von den einzelnen deutschen Landtagen aus ihrer Mitte zu wählen waren und der eine Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung und der Feststellung der Bundesausgaben zugedacht war.

Bereits am 30. September 1849 hatten sich Österreich und Preußen zu dem sogenannten Interim vereinigt[27]. Durch dieses wurde eine Behörde eingesetzt, welche den Namen Bundeszentralkommission führte, aus zwei österreichischen und zwei preußischen Mitgliedern bestand und alle Befugnisse ausüben sollte, welche dem Engeren Rate der Bundesversammlung zustanden. Die Erledigung derjenigen Gegenstände, welche vor das Plenum gehörten, war der freien Verständigung unter den deutschen Regierungen vorbehalten. Die Dauer der Übereinkunft war bis zum 1. Mai 1850 festgesetzt. Am 20. Dezember 1849 legte der Reichsverweser seine Befugnisse in die Hände dieser neuen Zentralbehörde nieder.

Am 26. April 1850 richtete Österreich an die anderen deutschen Regierungen die Aufforderung, den Bundestag wieder zu eröffnen. Infolge derselben versammelten sich außer dem österreichischen Vertreter die Bevollmächtigten von Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, Kurhessen, Holstein und Lauenburg, Luxemburg und Limburg, Liechtensein und Hessen-Homburg am 10. Mai zu einer Plenarversammlung in Frankfurt[28]. Diesen schlossen sich in der nächsten Zeit noch Schaumburg-Lippe[29], Großherzogtum Hessen und Mecklenburg-Strelitz[30] an. Am 2. September wurden auch die Sitzungen des Engeren Rates wieder eröffnet[31]. Da sich Preußen und die meisten der mit ihm verbündeten Regierungen noch fortdauernd vom Bunde fernhielten und der Gegensatz der beiden Großmächte namentlich in der kurhessischen Frage[32] immer schärfer wurde, so lag die Möglichkeit eines Krieges zwischen den gegenüberstehenden Parteien außerordentlich nahe. Nicht willens, diesen Krieg zu unternehmen, fügte sich Preußen den österreichischen Forderungen. In der Olmützer Konvention (Punktation) vom 29. November 1850[33] verzichtete es auf die Fortführung seiner Unionspolitik und erklärte sich bereit, die Erledigung der holsteinschen und kurhessischen Angelegenheit durch die gemeinsame Entscheidung aller deutschen Regierungen herbeizuführen. Ministerialkonferenzen sollten in Dresden stattfinden, um über die Revision der deutschen

---

[27] Weil a. a. O. 247; v. Sybel a. a. O. 347.
[28] Protokoll vom 10. Mai 1850 (G. v. Meyer a. a. O. 517).
[29] Protokoll vom 16. Mai 1850 (a. a. O. 518).
[30] Protokoll vom 6. Juni 1850 (a. a. O. 519).
[31] Protokoll vom 2. September 1850 (a. a. O. 533).
[32] v. Sybel 415 ff.
[33] Abgedruckt bei G. v. Meyer a. a. O. 545 ff. Vgl. v. Sybel a. a. O. 2 3 ff., 26 ff., 33 ff.

Bundesverfassung zu unterhandeln. Dieselben haben in der Tat auch vom Dezember 1850 bis Mai 1851 getagt, sind jedoch vollständig resultatlos verlaufen[34]. Am 14. Mai 1851[35] trat Preußen wieder in den Bundestag ein. Die mit ihm verbündeten Regierungen waren ihm darin teils vorangegangen, teils folgten sie seinem Beispiele.

§ 60.

Der Bundestag lenkte nach seiner Reaktivierung wieder in völlig reaktionäre Bahnen ein, wenn auch die Form seines Auftretens in vielen Beziehungen milder war als vor dem Jahre 1848[1]. Ein B. B. vom 23. August 1851[2] erklärte, daß die Frankfurter „Grundrechte" eine Rechtsgültigkeit als Reichsgesetze nicht beanspruchen könnten. Da, wo ihre Einführung durch besondere Landesgesetze erfolgt war, sollten die Regierungen Einleitungen treffen, sie außer Wirksamkeit zu setzen, sofern sie mit den Bundesgesetzen oder Bundeszwecken in Widerspruch standen.

Der Gegensatz zwischen den beiden Großmächten, welcher bis zum Jahre 1848 wegen der meist übereinstimmenden Politik beider Regierungen sich weniger fühlbar gemacht hatte, trat jetzt in voller Schroffheit zutage. Das Ziel der österreichischen Politik ging unverkennbar dahin, durch eine weitere Ausbildung und Stärkung der Präsidialbefugnisse ein Übergewicht Österreichs im Bunde zu begründen und so die Errichtung einer österreichischen Hegemonie über Deutschland anzubahnen. Diesen Versuchen wurde preußischerseits energischer Widerstand geleistet[3].

Die nationalen Bewegungen ruhten bis zum Ende der fünfziger Jahre vollständig und erhielten erst durch den österreichisch-italienischen Krieg vom Jahre 1859 einen neuen Anstoß. Sofort machte sich wieder der Gegensatz zwischen denjenigen geltend, welche eine festere Einigung des außerösterreichischen Deutschlands unter preußischer Führung erstrebten, und denjenigen, welche sich mit einer loseren Verbindung des gesamten Deutschlands einschließlich Österreichs begnügen, also die Reform wesentlich auf

---

[34] v. Sybel a. a. O. 70 ff.

[35] Protokoll vom 14. Mai 1851 (a. a. O. 550 ff.).

[1] Höchst wertvolles Material für die Geschichte des Deutschen Bundes in dieser Zeit enthält: v. Poschinger, Preußen im Bundestag 1851—1859. Dokumente der Königlich Preußischen Bundestags-Gesandtschaft, 4 Bde., Leipzig 1882—84 (Bd. 12, 14, 15 u. 23 der Publikationen aus den Königlich preußischen Staatsarchiven). Als Ergänzung und teilweise zum vollen Verständnis der in diesem Werk enthaltenen Gesandschaftsberichte Bismarcks (der von 1851—1859 preußischer Bundestagsgesandter war) wichtig sind dessen Briefe an den General Leopold v. Gerlach, herausgeg. von H. Kohl (1896).

[2] G. v. Meyer a. a. O. 2 561.

[3] Vgl. darüber die — in der Sammlung von v. Poschinger — mitgeteilten Berichte Bismarcks, namentlich die Denkschrift vom März 1858 (a. a. O. 3 487 ff.) und das Memoire vom 18. Mai 1857 (a. a. O. 4 264 ff.); s. auch v. Sybel a. a. O. 1 351 ff., 2 71 ff.; Friedjung, Der Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland 1 3 ff.

dem Boden der bestehenden Bundesverfassung vollziehen wollten. Erstere Richtung wurde durch den Deutschen Nationalverein, letztere durch den großdeutschen Reformverein repräsentiert.

Die Regierungen sahen sich ebenfalls genötigt, zu der Reformfrage Stellung zu nehmen. Auch hier zeigte sich eine ähnliche Verschiedenheit. Das Ziel der preußischen Politik war die Herstellung eines engeren Bündnisses mit preußischer Spitze, während Österreich und die Mittelstaaten im höchsten Falle eine Revision der bestehenden Bundesverfassung mit Errichtung eines aus Vertretern verschiedener Staaten zusammengesetzten Direktoriums zugestehen wollten.

Am 15. Oktober 1861 teilte die königlich sächsische Regierung, welche schon im Jahre 1856 Anregungen zu einer Reform der Bundesverfassung gegeben hatte, den übrigen deutschen Regierungen einen Reformplan mit[4]. Nach demselben sollte die alte Bundesversammlung in der bisherigen Gestaltung des Engeren Rates bestehen bleiben, aber nur zweimal im Jahr, abwechselnd in Regensburg und Hamburg, auf höchstens je vier Wochen zusammentreten. Im Präsidium sollten Österreich und Preußen alternieren. Neben der Bundesversammlung war eine Abgeordnetenversammlung in Aussicht genommen, die aus Repräsentanten der einzelnen deutschen Landesvertretungen bestehen und bei der gemeinsamen Gesetzgebung eine entscheidende Stimme besitzen sollte. Für die Zwischenzeit zwischen zwei Bundestagen sollte eine Exekutivgewalt eingesetzt werden, welche sich aus dem Kaiser von Österreich, dem König von Preußen und einem dritten durch Wahl oder Turnus zu bestellenden Bundesfürsten zusammensetzte.

Im Sommer 1862 fanden in Wien zwischen Österreich und den Mittelstaaten weitere Verhandlungen über die Bundesreform statt. Die preußische Regierung lehnte es ab, sich an denselben zu beteiligen. Inzwischen hatte der Bundestag am 6. Februar 1862 den Beschluß gefaßt[5], eine Kommission zur Ausarbeitung einer deutschen Zivilprozeßordnung niederzusetzen und die Abfassung eines deutschen Obligationenrechtes in Aussicht zu nehmen. Im Anschluß daran stellten am 14. August 1862 Österreich, Bayern, Sachsen, Hannover, Württemberg, beide Hessen und Nassau unter dem Widerspruch Preußens den Antrag, durch einen Ausschuß Bericht über die Berufung einer Delegiertenversammlung der einzelnen deutschen Ständekammern erstatten zu lassen, der die fraglichen Gesetzentwürfe vorgelegt werden sollten[6]. Der Antrag wurde jedoch in der Bundestagssitzung vom 22. Januar 1863 abgelehnt[7].

---

[4] Staatsarchiv von Aegidi und Klauhold 1 Nr. 164, die dazu gehörigen Denkschriften ebenda 2 Nr. 175 u. 176.

[5] G. v. Meyer a. a. O. 3 265 ff.

[6] G. v. Meyer a. a. O. 294 ff.

[7] G. v. Meyer a. a. O. 319 ff.

Im August 1863 trat auf Einladung des Kaisers von Österreich in Frankfurt a. M. ein Fürstentag zum Zweck der Beratung der Bundesreform zusammen, an welchem sich alle deutschen Fürsten, mit Ausnahme des Königs von Preußen, des Königs von Dänemark, der Fürsten von Lippe und Reuß ä. L. und des Landgrafen von Hessen-Homburg beteiligten[8]. Sie waren meist in Person, zum Teil durch Vertreter erschienen. Auch Bevollmächtigte der Freien Städte nahmen an den Verhandlungen teil[9]. Die dort zustandegekommene Reformakte[10] erweiterte die Bundeszwecke und versuchte eine Neubildung der Bundesorgane. An der Spitze des Bundes sollte als Exekutivbehörde ein Direktorium stehen, in welchem der Kaiser von Österreich, der König von Preußen, der König von Bayern und drei andere, teils durch Wahl, teils durch Turnus bestimmte Bundesfürsten vertreten waren. Als zweites Organ des Bundes war ein Bundesrat mit 21 Stimmen in Aussicht genommen. Je drei dieser Stimmen sollten Preußen und Österreich zustehen, die übrigen 15 den bisherigen Stimmen des Engeren Rates entsprechen. Den Vorsitz im Direktorium und Bundesrat sollte Österreich führen. Zur beratenden Mitwirkung bei der Gesetzgebung sollte eine Abgeordnetenversammlung berufen werden, welche durch Delegation aus den Vertretungskörpern der einzelnen deutschen Staaten hervorging. Eine Fürstenversammlung sollte periodisch zusammentreten und über Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund sowie über die Änderung des Stimmverhältnisses entscheiden. Weitere Bestimmungen bezogen sich auf das zu errichtende Bundesgericht.

Preußen lehnte den Beitritt zu diesem Reformprojekt ab. Es machte seine Zustimmung zu einer Bundesreform von drei Bedingungen abhängig: 1. ein Veto Österreichs und Preußens gegen jeden Bundeskrieg, der nicht zur Abwehr eines Angriffes auf Bundesgebiet unternommen werde, 2. die volle Gleichberechtigung Preußens mit Österreich zum Vorsitz und zur Leitung der Bundesangelegenheiten, 3. könne Preußen in eine Erweiterung der Bundeszwecke und damit in eine Beschränkung seiner Unabhängigkeit nur dann willigen, wenn ihm eine Garantie geboten würde, daß dieses Opfer den Gesamtinteressen der deutschen Nation und nicht anderen Partikularinteressen zugute komme: eine solche Garantie erkenne aber Preußen nur in einem aus direkten Volkswahlen hervorgegangenen Parlament, während die vorgeschlagene Delegiertenversammlung gerade im Gegenteil eine Vertretung des Sondertums darstellen würde[11]. Da Österreich trotzdem an dem

---

[8] v. Sybel a. a. O. 2 520 ff.; Bismarck, Gedanken und Erinnerungen 2 331 ff.

[9] Die darauf bezüglichen Aktenstücke im Staatsarchiv 8 Nr. 1753 ff.

[10] Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1760; v. Sybel a. a. O. 2 522 ff., 535.

[11] Antwortschreiben des Königs vom 22. September 1863 (Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1768). — Die Motive sind entwickelt in dem Berichte des Staatsministeriums an den König vom 15. September 1863 (Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1767); vgl. v. Sybel a. a. O. 2 538 ff.

Plane der Durchführung der Bundesreform festhielt, ja nötigenfalls eine separate Ausführung mit Ausschluß Preußens in Aussicht nahm, so war schon damals die Möglichkeit eines bewaffneten Konflikts zwischen den beiden Großmächten sehr nahe gerückt. Da gab die plötzlich auftretende schleswig-holsteinische Angelegenheit der Sache vorläufig eine andere Wendung[12].

Am 15. November 1863 starb König Friedrich VII. von Dänemark und mit ihm erlosch der Mannesstamm Friedrichs III. Das Londoner Protokoll vom 8. Mai 1852[13], welches zwischen den Großmächten, Dänemark und Schweden vereinbart und von einer großen Reihe europäischer Staaten, aber nicht vom Deutschen Bunde anerkannt war, hatte die Integrität der dänischen Monarchie für ein europäisches Interesse erklärt. Es bestimmte, daß, wenn männliche Deszendenz Friedrichs III. nicht vorhanden wäre, der Prinz Christian von Schleswig-Holstein-Sonderburg-Glücksburg und seine männliche Nachkommenschaft sukzedieren sollte. Auf Grund desselben wurde das dänische Thronfolgegesetz vom 31. Juli 1853 erlassen. Dasselbe war den holsteinischen Ständen allerdings nicht vorgelegt worden, lag aber auch außerhalb des verfassungsmäßigen Wirkungskreises derselben. Auf Grund dieses Gesetzes nahm König Christian IX. von Dänemark als Nachfolger Friedrichs VII. die Regierung in den Herzogtümern für sich in Anspruch und befand sich mit der Thronbesteigung tatsächlich im Besitz derselben. Gleichzeitig trat der Erbprinz von Schleswig-Holstein-Augustenburg, welcher die Rechtsgültigkeit des Londoner Protokolls und des Thronfolgegesetzes bestritt, gestützt auf sein agnatisches Erbrecht, als Prätendent auf.

Die Führung der holstein-lauenburgischen Stimme in der Bundesversammlung wurde suspendiert[14], die in bezug auf Holstein beschlossene Exekution jedoch aufrechterhalten[15]. Mit Vollziehung derselben waren die Regierungen von Sachsen und Hannover beauftragt; sie ließen ihre Truppen in das Bundesland einrücken, welches von der dänischen Besatzung geräumt wurde. Inzwischen hatte Christian IX. am 18. November 1863 eine im Reichsrat durchberatene Verfassung sanktioniert, welche die vollständige Einverleibung Schleswigs in Dänemark aussprach[16]. Da der österreichisch-preußische Antrag am Bunde, Dänemark zur Zurücknahme dieser Verfassung aufzufordern, abgelehnt wurde[17], so sahen sich die beiden Großmächte veranlaßt, die Angelegenheit selbständig und gemeinsam weiter zu verfolgen. Sie richteten ein Ultimatum an Dänemark, welches die Wiederaufhebung der Ver-

---

[12] Zum folgenden vgl. v. Sybel Bd. 3.
[13] Staatsarchiv 6 Nr. 1004.
[14] B.B. vom 28. November 1863 (G. v. Meyer a. a. O. 482 ff.).
[15] B.B. vom 7. Dezember 1863 (a. a. O. 486 ff.).
[16] Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1032.
[17] B.B. vom 14. Januar 1864 (G. v. Meyer a. a. O. 498 ff.).

fassung vom 18. November 1863 verlangte[18]. Die Ablehnung desselben[19] hatte den Ausbruch des Krieges zur Folge.

In den Friedensschlüssen zu Wien, dem Präliminarfrieden vom 1. August und dem definitiven Frieden vom 30. Oktober 1864[20], trat der König von Dänemark seine Rechte an den Herzogtümern Schleswig, Holstein und Lauenburg an Österreich und Preußen ab, welche dieselben zunächst in gemeinsame Verwaltung nahmen. Die Bundesexekution wurde durch einen B. B. vom 5. Dezember 1864[21] für beendet erklärt. Zwischen Österreich und Preußen entwickelten sich bei der gemeinsamen Verwaltung der Herzogtümer vielfache Differenzen. Die Konvention von Gastein vom 14. August 1865[22] ordnete daher unter Aufrechterhaltung der gemeinsamen Rechte eine Teilung in der Ausübung derselben an. Preußen sollte die Verwaltung in Schleswig, Österreich in Holstein führen. Lauenburg wurde vollständig an Preußen abgetreten. Trotzdem entwickelten sich neue Konflikte, welche in den verschiedenen Anschauungen über die definitive Gestaltung der Verhältnisse der Herzogtümer[a] ihren Grund hatten. Damit trat auch der Gegensatz Österreichs und Preußens in der deutschen Frage wieder hervor.

2. Gründung des Norddeutschen Bundes.

§ 61.

In der Sitzung des Bundestages vom 9. April 1866 stellte Preußen[a] den als „dringlich" bezeichneten Antrag, eine aus direkten Wahlen und allgemeinem Stimmrecht der ganzen Nation hervorgehende Versammlung für einen noch näher zu bestimmenden Tag einzuberufen, um die Vorlagen der deutschen Regierungen über eine Reform der Bundesverfassung entgegenzunehmen und zu beraten, in der Zwischenzeit aber bis zum Zusammentritt dieser Versammlung durch Verständigung der Regierungen untereinander

---

[18] Note vom 16. Januar 1864 (Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1428).
[19] Note vom 18. Januar 1864 (Staatsarchiv a. a. O. Nr. 1448).
[20] Staatsarchiv 7 Nr. 1682 u. 1728.
[21] Staatsarchiv 7 Nr. 1737.
[22] Staatsarchiv 9 Nr. 2001.

[a] Österreich wollte aus den Elbherzogtümern einen neuen, souveränen und insbesondere von Preußen völlig unabhängigen deutschen Bundesstaat machen, während Preußen die Annexion, zumindest aber eine enge Angliederung Schleswig-Holsteins an den preußischen Staat (Unterstellung der Streitkräfte des Landes unter preußischen Oberbefehl, Anschluß an das preußische Zollsystem, Übernahme der Verkehrsanstalten durch Preußen) erstrebte. Vgl. insbes. die preußischen sog. Februarbedingungen, 22. Febr. 1865, v. Sybel a. a. O. 4 44 ff.; darüber auch Bismarck, Gedanken und Erinnerungen 2 8 ff.

[a] — auf die Denkschrift (Bericht des Staatsministeriums an den König) vom 15. September 1863 (oben § 60 N. 11) zurückgreifend, worin Preußen bereits die Berufung einer aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Volksvertretung verlangt hatte.

die Vorlage festzustellen[1]. Der Bundestag verwies den Antrag in der Sitzung vom 21. April an einen Ausschuß[2]. Bei Gelegenheit der Konstituierung des Ausschusses am 11. Mai gab der preußische Gesandte nähere Aufklärungen über die Reformabsichten seiner Regierung. Er bezeichnete die Einführung einer periodischen Nationalvertretung, Regelung der Bundesgesetzgebung und des Verkehrswesens, Entwicklung des Artikels 18 der B. A., Herstellung der Freizügigkeit und eines allgemeinen deutschen Heimatsrechtes, Organisation eines gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schiffahrt und ihrer Seeflagge, Regelung der Konsularvertretung Gesamtdeutschlands, Gründung einer deutschen Kriegsmarine und Revision der Bundeskriegsverfassung als Ziele des preußischen Antrages[3]. Über die Organisation der Exekutive und die Bundesoberhauptsfrage wurde eine Erklärung nicht abgegeben.

Da die Arbeiten des Ausschusses keinen Fortgang nahmen, sah sich Preußen veranlaßt, in einer Zirkulardepesche vom 10. Juni den deutschen Regierungen Grundzüge einer neuen Bundesverfassung mit der Bitte mitzuteilen, sich darüber schlüssig zu machen, ob sie eventuell, wenn in der Zwischenzeit „bei der drohenden Kriegsgefahr" die Bundesverhältnisse sich lösen sollten, einem auf dieser Basis neu zu errichtenden Bunde beizutreten geneigt sein würden[4]. Der wesentliche Inhalt dieser Grundzüge war folgender: Das Bundesgebiet besteht aus den bisherigen Bundesstaaten mit Ausnahme der österreichischen und niederländischen Gebietsteile. Die gesetzgebende Gewalt wird von dem umzugestaltenden Bundestage und einer Nationalvertretung ausgeübt, die aus Wahlen hervorgeht, welche auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 vorzunehmen sind. Die Bundesstaaten bilden ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet. Der Gesetzgebung und Oberaufsicht des Bundes unterliegt eine Reihe von näher bezeichneten Angelegenheiten. Die Bundesgewalt hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden, sowie Bündnisse und andere Verträge zu schließen, Gesandte zu ernennen und zu

---

[1] Protokolle der deutschen Bundesversammlung vom Jahre 1866 99 ff.; Hahn, Zwei Jahre Preußisch-Deutscher Politik 1866/67. Sammlung amtl. Kundgebungen und halbamtl. Äußerungen von der Schleswig-Holsteinischen Krisis bis zur Gründung des Zoll-Parlaments (Berlin 1868) 60 ff.; Staatsarchiv 11 Nr. 2268; v. Sybel a. a. O. 4 314 ff.; Klöppel, Dreißig Jahre ... 73, 74.

[2] Protokolle a. a. O. 121. [In einem Rundschreiben der preußischen Regierung vom 27. April wurde scharf betont, daß der preußische Antrag zunächst nicht die Aufstellung eines Verfassungsentwurfs, sondern die Berufung eines Parlaments begehre; ohne die selbst auferlegte Nötigung, die in der Festsetzung des Termins für die Eröffnung des Parlaments liege, würde eine Beratung über die Verfassung sich ergebnislos wie so viele frühere hinschleppen (v. Sybel a. a. O. 4 329, 330).]

[3] Hahn a. a. O. 69; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2295.

[4] Hahn a a. O. 121 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2310 u. 2317.

empfangen. Die Kriegserklärung hat bei feindlichem Angriff auf Bundesgebiet unter allen Umständen zu erfolgen, sonst ist dazu die Zustimmung der Souveräne von mindestens zwei Dritteilen der Bevölkerung des Bundesgebietes erforderlich. Die Kriegsmarine ist eine einheitliche unter preußischem Oberbefehl. Die Landarmee wird in zwei Bundesheere: die Nordarmee und die Südarmee geteilt; der König von Preußen ist Bundesoberfeldherr der Nord-, der König von Bayern Bundesoberfeldherr der Südarmee. Die Beziehungen des Bundes zu den deutschen Landen des österreichischen Kaiserstaates werden durch besondere Verträge geregelt[5].

In der Sitzung der Bundesversammlung vom 1. Juni 1866[6] hatte Österreich die Erklärung abgegeben, daß es die weitere Entscheidung der schleswig-holsteinischen Frage dem Ermessen des Bundes anheimstelle und gleichzeitig angezeigt, daß der Statthalter von Holstein den Auftrag erhalten habe, die holsteinischen Stände einzuberufen. Dieses Verfahren sah Preußen als einen Bruch des Gasteiner Vertrages an[7] und gab seinen Truppen Befehl, Holstein wieder zu besetzen. Infolgedessen zogen sich die Österreicher nach dem Süden zurück. Österreich stellte nun in der Sitzung des Bundestages vom 11. Juni den Antrag, die Mobilmachung und kriegsbereite Aufstellung sämtlicher außerpreußischen Bundesarmeekorps anzuordnen[8]. Am 14. Juni[9] erfolgte im Engeren Rate der Bundesversammlung die Abstimmung über denselben, ungeachtet des Protestes des preußischen Gesandten, der jede geschäftliche Behandlung desselben für bundeswidrig erklärte. Der österreichische Antrag wurde zwar nicht in seinem vollen Umfange angenommen, wohl aber die Mobilmachung und kriegsbereite Aufstellung aller außerpreußischen und außerösterreichischen Armeekorps beschlossen. Dafür stimmten Österreich, Bayern, Sachsen, Württemberg, Hannover, Kurhessen, Großherzogtum Hessen, die 13. Kurie, in welcher Nassau gegen Braunschweig den Ausschlag gab, und die 16. Kurie. In letzterer hatte Schaumburg-Lippe nicht instruiert, Lippe und Waldeck stimmten gegen, Reuß ä. L. und Liechtenstein für den Antrag und Reuß j. L. für Verweisung an einen Ausschuß, ein Ergebnis, welches der Gesandte als Stimmengleichheit ansah und deshalb auf Grund einer Bestimmung des Kuriatvertrages vom 2. April 1816 sich der Majorität

---

[5] Die preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 sind jetzt auch bei Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft I (größere Ausgabe, 6. A.) 73 ff. abgedruckt. Über ihren Inhalt, insbes. die bevorrechtigte Stellung Preußens vgl. Hellmut Richter, Staatsrechtliche Studien über die Verbindung des deutschen Kaisertums mit dem preußischen Königtume (Breslauer Dissert. 1903) 38 ff.

[6] Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2298.

[7] Note vom 3. Juni 1866 (Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2299).

[8] Protokolle a. a. O. 202 ff.

[9] Vgl. die Schilderung der Bundestagssitzung von diesem Tage bei v. Sybel a. a. O. 4 442 ff.

der übrigen Kurien anschloß. Gegen den österreichischen Antrag stimmten Luxemburg und Limburg, die 12. Kurie (mit Ausnahme von Meiningen), die 14., 15. und 17. Kurie, letztere mit Ausnahme von Frankfurt. Baden befürwortete den Versuch einer Vermittlung zwischen Österreich und Preußen durch die Bundesversammlung nach den Bestimmungen der Artikel 11 der B. A. und 21 der W. S. A.[10]. Preußen gab keine Stimme ab, da es die ganze Verhandlung als bundeswidrig betrachtete. Nach Verkündigung des Beschlusses erklärte der preußische Gesandte im Namen seiner Regierung, daß Preußen den bisherigen Bundesvertrag für gebrochen und deshalb nicht mehr verbindlich ansehe. Damit seien jedoch die nationalen Grundlagen des Bundes nicht zerstört. „Preußen hält vielmehr an diesen Grundlagen und an der über die vorübergehenden Formen erhabenen Einheit der deutschen Nation fest und sieht es als eine unabweisliche Pflicht der deutschen Staaten an, für die letztere den angemessenen Ausdruck zu finden." Die preußische Regierung erkläre sich bereit, einen neuen Bund auf der Basis der Grundzüge vom 10. Juni abzuschließen[11] [12].

---

[10] Protokolle a. a. O. 207 ff.

[11] Protokolle a. a. O. 214 ff.; Hahn a. a. O. 124 ff.; Glaser, Arch. d. Norddeutschen Bundes 1 27; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2317.

[12] Gegen den B. B. vom 14. Juni ist vom preußischen Standpunkte mit vollem Rechte geltend gemacht worden, daß er eine gegen ein Bundesglied gerichtete Mobilmachung enthalte, welche dem Bundesrechte vollkommen fremd sei. [Zunächst waren Bund und Bundesversammlung zur Entscheidung des zwischen Österreich und Preußen schwebenden Streites nicht zuständig. Die Streitenden erschienen hier nicht als Mitglieder des Deutschen Bundes, sondern als europäische Mächte. In dieser ihrer letzteren Eigenschaft, nicht als Bundesglieder, hatten sie den Krieg um die Elbherzogtümer mit Dänemark geführt, hatten sie mit dem besiegten Gegner den Wiener Frieden und dann unter sich die Gasteiner Konvention abgeschlossen. Der auf diesen europäischen Verträgen beruhende österreichisch-preußische Kondominat und die Rechte der condomini unterlagen also im Streitfalle nicht der Jurisdiktion des Bundestages, ein in dieser Sphäre sich ereignender Konflikt war keine „Streitigkeit der Bundesglieder" im Sinne des Art. 21 W. S. A. Wäre er aber selbst eine solche, also die Zuständigkeit des Bundestags begründet gewesen, so konnte doch eine Einmischung des Bundes in den Streit zwischen Österreich und Preußen nur stattfinden in den bundesrechtlichen Formen, also entweder auf dem Wege des ordentlichen Austrägalverfahrens nach Art. 11 der B. A. oder zum Schutz des jüngsten Besitzes auf Grund der Art. 19—21 der W. S. A. Der Bund hat keinen dieser beiden Wege eingeschlagen, sondern eine Maßregel verfügt, welche nur als Ausfluß eines gefaßten Exekutionsbeschlusses gerechtfertigt gewesen wäre. Die Behauptung Haenels, Vertragsmäßige Elemente der Reichsverfassung 46, daß die preußische Interpretation des Art. 19 der W. S. A. nullo iure iustificabilis sei, muß daher zurückgewiesen werden. Das Unrecht lag am 14. Juni 1866 auf seiten nicht Preußens, sondern seiner Gegner; die Annahme des österreichischen Mobilmachungsantrags durch die Mehrheit des Engeren Rates war nicht mehr noch weniger als ein Bruch der Bundesgrundverträge, welchen Preußen mit seiner Lossagung von diesen Verträgen beantworten durfte und beantwortet hat. Das Recht Preußens zu diesem Schritte läßt sich nach anerkannten völkerrechtlichen Grundsätzen, die durch die B. A. und W. S. A., auch durch deren Bestimmungen über die Unauflöslichkeit

§ 62.

Am 15. Juni richtete Preußen an die Regierungen von Sachsen, Hannover und Kurhessen eine „Sommation", in der es dieselben aufforderte, mit ihm ein Bündnis auf Grund folgender Bedingungen zu schließen: 1. Zurückführung ihrer Truppen auf den Friedensstand; 2. Zustimmung zur Berufung des deutschen Parlaments und Ausschreibung der Wahlen dazu, sobald es von Preußen geschehe; 3. Gewährleistung ihres Gebietes und ihrer Souveränetätsrechte nach Maßgabe der Reformvorschläge vom 10. Juni. Die Ablehnung dieser Sommationen wurde von Preußen mit der Kriegserklärung beantwortet[1].

Am 16. Juni forderte die preußische Regierung mittelst identischer Noten die kleineren norddeutschen Staaten, nämlich Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuß ä. L., Reuß j. L., Waldeck, Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg zur Eingehung eines Bündnisses auf. Die Grundlagen desselben sollten mit einem Parlamente vereinbart werden, dessen Berufung die betreffenden Regierungen vorzunehmen hatten, wenn sie von Preußen erfolgte. Sie sollten ferner ihre Truppen ungesäumt auf den Kriegsfuß setzen und dem Könige von Preußen zur Verteidigung ihrer Unabhängigkeit und ihrer Rechte zur Verfügung stellen. Dagegen wurde von preußischer Seite den genannten Staaten die Unabhängigkeit und Integrität ihres Gebietes nach Maßgabe der Grundzüge vom 10. Juni gewährleistet[2]. Die meisten Regierungen beantworteten diese Einladung zustimmend, nur zwei, Sachsen-Meiningen und Reuß ä. L., lehnten sie ab, weshalb gegen sie ebenfalls eine Kriegserklärung erfolgte.

Eine Kriegserklärung erging außerdem gegenüber Österreich, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Großherzogtum Hessen, Nassau und Frankfurt, während mit Luxemburg und Limburg, obwohl sich dasselbe auch ferner am Bunde beteiligte, ein Krieg nicht geführt wurde und gegenüber Liechtenstein, das sein Kontingent Österreich zur Verfügung stellte, mindestens eine ausdrückliche Kriegserklärung nicht erfolgte.

---

des Bundes (B. A. Art. I, W. S. A. Art. V) nicht beseitigt worden sind, nicht bezweifeln. Vgl. oben § 40 Anm. 36.] Indes haben diese Fragen durch die nachfolgenden Ereignisse alle praktische Bedeutung verloren. Auch eine gewaltsame Durchbrechung des bisherigen Bundesrechtes war materiell gerechtfertigt, da sich die Unmöglichkeit einer Reform auf legalem Wege zweifellos herausgestellt hatte. Eine durchaus zutreffende Kritik des österreichischen Antrags vom 11. und des B. B. vom 14. Juni gibt v. Sybel a. a. O. 4 433 ff. Vgl. auch Anschütz, Enzykl. 54.

[1] Hahn, Zwei Jahre Politik 128; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2322.

[2] Hahn a. a. O. 462.

§ 63.

Während der Monate Juni und Juli wurden von Preußen die Unterhandlungen mit den mit ihm verbündeten Regierungen zu Ende geführt und der Widerstand der Gegner durch die Waffen gebrochen[1].

Das Resultat der Unterhandlungen mit den verbündeten Regierungen ist der am 4. August von Preußen mitgeteilte und am 18. August unterzeichnete Bündnisvertrag[2] (das „Augustbündnis"). Die wesentlichen Bestimmungen desselben sind folgende: Die betreffenden Regierungen schließen ein Angriffs- und Verteidigungsbündnis zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität sowie der inneren und äußeren Sicherheit ihrer Staaten und treten sofort in die gemeinschaftliche Verteidigung ihres Besitzstandes ein. Die Zwecke des Bündnisses sollen definitiv durch eine Bundesverfassung auf der Basis der preußischen Grundzüge vom 10. Juni sichergestellt werden unter Mitwirkung eines nach dem Reichswahlgesetze vom 12. April 1849 zu wählenden Parlaments. Die Regierungen werden Bevollmächtigte nach Berlin senden, um den Verfassungsentwurf festzustellen, welcher dem Parlamente zur Beratung und Vereinbarung vorgelegt werden soll. — An diesem Bündnis waren die beiden mecklenburgischen Großherzogtümer nicht beteiligt, welche am 21. August einen ziemlich gleichlautenden Separatvertrag mit Preußen abschlossen, der nur einige, später erledigte, Klauseln wegen der landständischen Zustimmung enthielt[3].

Die Ergebnisse des Krieges enthalten die Friedensschlüsse. Der Friede mit Österreich wurde auf Grund der Präliminarien von Nikolsburg vom 26. Juli[4] zu Prag am 23. August[5], alle anderen zu Berlin abgeschlossen, und zwar der mit Württemberg am 13.[6], der mit Baden am 17.[7], der mit Bayern am 22. August[8], der mit dem Großherzogtum Hessen am 3.[9], der mit Reuß ä. L.

---

[1] Zum folgenden vgl. v. Sybel Bd. 5.

[2] Hahn a. a. O. 463 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. 78 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2378 u. 2417; Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft 1 (größere Ausgabe, 6. A. 77 ff.).

[3] Hahn a. a. O. 464; Glaser, Archiv a. a. O. 79; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2417.

[4] Hahn a. a. O. 188 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. 32 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2364.

[5] Hahn a. a. O. 194 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. 35 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2369.

[6] Hahn a. a. O. 198 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. 41 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2372.

[7] Hahn a. a. O. 199 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. 49 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2374.

[8] Hahn a. a. O. 200 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. 44 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2373.

[9] Hahn a. a. O. 202 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. 61 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2373.

am 26. September[10], der mit Sachsen-Meiningen am 8.[11], der mit dem Königreich Sachsen am 21. Oktober[12].

Die wesentlichen Bestimmungen der Präliminarien von Nikolsburg, welche ziemlich gleichlautend in den Prager Frieden übergegangen sind, waren folgende: 1. Der Kaiser von Österreich übertrug auf den König von Preußen alle seine im Wiener Frieden erworbenen Rechte auf die Herzogtümer Holstein und Schleswig mit der Maßgabe, daß die Bevölkerungen der nördlichen Distrikte von Schleswig, wenn sie durch freie Abstimmung den Wunsch zu erkennen gäben, mit Dänemark vereinigt zu werden, an Dänemark abgetreten werden sollten[13]. 2. Der Kaiser von Österreich erkannte die Auflösung des bisherigen Deutschen Bundes an und gab seine Zustimmung zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Beteiligung des österreichischen Kaiserstaates. Er versprach, das engere Bundesverhältnis anzuerkennen, welches Preußen nördlich der Linie des Mains[a] begründen werde, und erklärte sich damit einverstanden, daß die süddeutschen Staaten in einen besonderen Verein zusammenträten[14]. 3. Der Territorialbestand des Königreichs Sachsen sollte bestehen bleiben, alle anderen Einrichtungen Preußens in Norddeutschland, einschließlich der Territorialveränderungen, erkannte Österreich an[15].

---

[10] Glaser, Archiv a. a. O. 72 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2430.

[11] Glaser, Archiv a. a. O. 70 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2432.

[12] Hahn a. a. O. 205 ff.; Glaser, Archiv a. a. O. 52 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2434.

[13] Art. 3 der Präliminarien, Art. 5 des Prager Friedens. [Diese Optionsklausel, aus der übrigens nur Österreich als vertragschließender Teil, nicht Dritte Rechte herleiten konnten, wurde durch Vertrag zwischen Österreich und Preußen vom 11. Oktober 1878 (abgedruckt im Nouveau Recueil Général des Traités 2. s. III 529) aufgehoben. Vgl. v. Liszt, Völkerrecht 92; Ullmann, Völkerrecht 202, 243.]

[a] Diese Beschränkung der preußischen Einheitsbestrebungen (die noch nach den Grundzügen vom 10. Juni 1866 das ganze außerösterreichische Deutschland erfassen wollten) auf Norddeutschland durch die sog. „Mainlinie“ war das Werk französischer „Vermittlung“, richtiger Einmischung, in die deutschen Verhältnisse (vgl. v. Sybel 5 236 ff., 253 ff., 277 ff., 454): ein Zugeständnis, welches Preußen machen mußte, um die Neutralität Frankreichs in der deutschen Einheitsfrage zu erkaufen. Napoleon III. dachte bei dieser Mainlinienklausel an eine möglichst selbständige Konstituierung Süddeutschlands, welche den Gegensatz zwischen Nord und Süd verschärfen, die Vollendung der deutschen Einheit hindern und einem neuen Rheinbundsverhältnis Süddeutschlands zu Frankreich die Wege ebnen sollte. Das Zugeständnis konnte verantwortet werden, da vorauszusehen war und preußischerseits („Preußen“ heißt hier: Bismarck) vorausgesehen wurde, daß die Anziehungskraft des zu gründenden Norddeutschen Bundes auf die einzelnen Südstaaten stärker sein werde als die gleiche Kraft im Verhältnis dieser Staaten unter sich, daß es also zu dem angeregten Südbunde nicht kommen werde, und daß endlich gegen eine dereinstige Abschüttelung der Mainlinienklausel, gegen die Ausdehnung des Nationalstaates auf Süddeutschland nicht von Österreich, sondern nur von Frankreich Widerstand zu gewärtigen sei, — ein Widerstand, der sich aber brechen lassen werde.

[14] Art. 2 der Präliminarien, Art. 4 des Prager Friedens.

[15] Art. 5 der Präliminarien, Art. 6 des Prager Friedens.

Die Friedensverträge mit den anderen Staaten enthielten zunächst die Anerkennung dieser Vereinbarungen. Bayern trat das Amt Gersfeld, einen Bezirk um Orb und die Enklave Caulsdorf, Hessen die Landgrafschaft Hessen-Homburg, die Kreise Biedenkopf und Vöhl und einige weitere Ortschaften an Preußen ab, erhielt jedoch als Entschädigung gewisse kurhessische Gebietsteile. Königreich Sachsen, Sachsen-Meiningen und Reuß ä. L. erklärten ihren Beitritt zum Bündnisvertrage vom 18. August, und der Großherzog von Hessen sprach seine Bereitwilligkeit aus, mit seinen nördlich vom Main gelegenen Gebietsteilen in den Norddeutschen Bund einzutreten.

§ 64.

Auf diesen Grundlagen fand die Neugestaltung Deutschlands in folgender Weise statt:

1. Der Deutsche Bund löste sich, nachdem im Juni und Juli eine Reihe von Staaten, dem Beispiel Preußens folgend, ausgetreten war, infolge der Friedensschlüsse vollständig auf. Die Auflösung wurde durch einen Beschluß vom 24. August förmlich konstatiert[1], sie ist nachträglich auch von den Großmächten anerkannt worden[2].

2. Preußen vereinigte die eroberten Gebiete von Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt a. M., das von Österreich abgetretene Schleswig-Holstein und die abgetretenen bayerischen und hessischen Gebietsteile mit seinem Gebiet[3]. Dagegen blieb Lauenburg vorläufig im Verhältnis der Personalunion zu Preußen. Die Vereinigung erfolgte erst durch Gesetz vom 23. Juni 1876[a]. Mit den vertriebenen Fürsten bzw. deren Familien wurden behufs Ordnung ihrer Vermögensverhältnisse besondere Verträge abgeschlossen[4]. Ein Ver-

---

[1] Protokolle 441 ff.

[2] Londoner Vertrag über Luxemburg vom 11. Mai 1867 Art. 6.

[3] Preuß. G. G. vom 29. September und 24. Dezember 1866.

[a] Vgl. Anschütz, Komm. 74, 80 ff.

[4] Verträge mit dem Kurfürsten von Hessen vom 17. September 1866 (Hahn a. a. O. 346 ff.), mit dem Herzog von Nassau vom 18. September 1867 (a. a. O. 445 ff.), mit dem König von Hannover vom 29. September 1867 (a. a. O. 448 ff.). Die Mittel wurden durch Gesetz vom 28. Februar 1868 bereit gestellt. Über das Vermögen des Königs von Hannover verhängte die prov. Ver. vom 2. März 1868 eine Beschlagnahme; dieselbe wurde am 15. Februar 1869 vom Landtage genehmigt und unter demselben Datum in einigen Punkten abgeändert. Durch G. vom 10. April 1892 ist sie wieder aufgehoben worden. Durch G. vom 15. Februar 1869 erfolgte auch die Beschlagnahme des Vermögens des Kurfürsten von Hessen; letztere ist nach dessen Tode durch G. vom 26. Juli 1875 wieder aufgehoben worden. Mit dem Chef der im ehemaligen Kurhessen nach Aussterben der kurfürstlichen Linie zunächst sukzessionsberechtigten, sogenannten Rumpenheimer Linie, Landgraf Friedrich, war schon vor Ableben des Kurfürsten unter dem 26. März 1873 ein besonderer Vertrag abgeschlossen worden (H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser 2 121 ff.). Dazu

trag mit der Freien Stadt Frankfurt regelte den Übergang ihres Vermögens auf den Staat[5]. Mit Dänemark wurden Verhandlungen über die Abtretung nordschleswigscher Distrikte geführt; dieselben ergaben aber kein Resultat, und durch Vertrag mit Österreich vom 11. Oktober 1878 wurde die betreffende Bestimmung des Prager Friedens außer Gültigkeit gesetzt (oben § 63 N. 13).

3. Es erfolgte die Gründung des Norddeutschen Bundes. Am 15. Dezember traten die Bevollmächtigten der zweiundzwanzig verbündeten Regierungen in Berlin zusammen, um über die seitens der preußischen Regierung gemachte Verfassungsvorlage[b c] zu be-

---

sind nach dem Tode des Kurfürsten Verträge mit den Vertretern der Philippsthaler Linien vom 13. Dezember 1880 (Preuß. Ges.-Samml. [1881] 142 ff.) und dem Großherzog von Hessen vom 13. Januar 1881 (a. a. O. 153 ff.) gekommen. Außerdem ist in Preußen ein Gesetz, betr. das Fideikommißvermögen des vormals kurfürstlich hessischen Hauses, vom 16. März 1881 erlassen worden. Das herzoglich schleswig-holsteinische Haus hat eine Schadloshaltung durch Gesetz vom 1. April 1885 erhalten.

[5] Vertr. vom 26. Febr. 1869. Gesetz vom 5. März 1869.

[b] Diese Vorlage — „Entwurf einer Verfassung des Norddeutschen Bundes" — ist niemals amtlich veröffentlicht worden. Bekannt wurde sie zuerst, als Haenel in dem ersten Bande seiner Studien zum Deutschen Staatsrecht (1873, S. 270 ff.) ihre Abweichungen von der dem verfassungberatenden Reichstage gemachten Vorlage angab. Vollständig abgedruckt ist sie zuerst bei Kittel, Die preußische Hegemonie (1896), sodann in Bindings Größerer Textausgabe der Reichsverfassung (Staatsgrundgesetze, Heft 1), 6. A. 81 ff. (wo sie als „Entwurf II" der Nordd. B. V. figuriert, indem Binding die preuß. Grundzüge vom 10. Juni 1866, oben § 61 S. 183, 184, als ersten Entwurf der B. V. ansieht).

Über die Entstehung des preuß. Entwurfs vom 15. Dezember 1866 ist man jetzt besser als noch unlängst, aber doch noch nicht so genau unterrichtet, wie es wünschenswert wäre. Was darüber bekannt ist, findet sich insbesondere bei v. Sybel a. a. O. 6 25, v. Delbrück, Lebenserinnerungen 2 378 ff., v. Keudell, Fürst und Fürstin Bismarck (1901) 317 ff. und — in sehr eingehender, an neuen Mitteilungen und Gesichtspunkten reicher Darstellung — bei Triepel, Zur Vorgeschichte der Norddeutschen Bundesverfassung, in der Festschrift für Gierke (1911) 589 ff.

Daß Bismarck den Entwurf an einem Nachmittage — dem des 13. Dezember 1866 — aus dem Nichts erschaffen habe, indem er ihn seinem damals vertrauten Gehilfen Lothar Bucher aus dem Kopfe in die Feder diktierte, ist, wie Triepel (a. a. O. 591 ff.) nachweist, Legende. Richtig aber ist, daß mindestens die grundlegenden Bestimmungen des Entwurfs, und damit die Grundgedanken der heutigen Reichsverfassung als Bismarcks persönlichstes Werk, als sein geistiges Eigentum anzusehen sind.

Die Vorarbeiten, welche schließlich zu der Aufstellung des Entw. v. 15. Dezember führten, begannen schon im August 1866. Damals beauftragte Bismarck Max Duncker (Haym, Das Leben M. Dunckers, 1891, 402), einen Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund auszuarbeiten. Derselbe Auftrag erging — gleichzeitig oder wenig später — an die vortragenden Räte im Ministerium des Auswärtigen Hepke und Lothar Bucher. Ferner wurden die beteiligten preußischen Fachministerien ersucht, die erforderlichen besonderen Bestimmungen der künftigen Verfassung über Militär, Marine, Zoll- und Handelswesen, Post- und Eisenbahnwesen zu formulieren: im Vollzug dieses Ersuchens entstanden die nachmaligen Spezialabschnitte der norddeutschen B. V. und der R. V. über die gedachten Materien (R. V. Abschn. VI—XI; der Abschnitt über das Kriegswesen ist von dem Kriegsminister v. Roon, der über das Zoll- und Handelswesen von dem Ministerial-

raten. Sie hielten eine Reihe von vertraulichen Besprechungen und drei förmliche Sitzungen ab, in welchen die Verfassungs-

direktor, späteren Präsidenten des Reichskanzleramts Delbrück verfaßt: Delbrück a. a. O. 379, v. Keudell a. a. O. 343, Triepel a. a. O. 596 ff.). In der Zeit von Mitte Oktober bis Ende November 1866 leitete und beeinflußte Bismarck diese Verfassungsarbeiten durch Briefe, die er aus Putbus an R. v. Keudell schrieb bzw. schreiben ließ und die zur Weitergabe an die Beteiligten, insbesondere an v. Savigny (den letzten preußischen Bundestagsgesandten) bestimmt waren (v. Keudell a. a. O. 317—342). Auf Grund dieser Weisungen Bismarcks und der erwähnten Vorarbeiten der Fachministerien hat dann Savigny einen neuen Verfassungsentwurf zusammengestellt (Triepel 604 ff.), der aber Bismarcks Beifall ebensowenig fand wie die Entwürfe von Duncker, Hepke und Bucher. Ob er ihn, wie die letzteren, „zu zentralistisch-bundesstaatlich für den dereinstigen Beitritt der Süddeutschen" (vgl. v. Keudell 326, 327) oder umgekehrt allzu staatenbündisch-föderalistisch fand (wie Triepel 608 ff. vermutet) läßt sich, da bisher niemand die Arbeit Savignys zu Gesicht bekommen hat, nicht feststellen. Wahrscheinlich hat aber diese Arbeit bei der nun folgenden Schlußredaktion des Verfassungsentwurfs, deren wesentlichsten Akt nun allerdings jenes vielbesprochene (Triepel 591 ff.) Diktat Bismarcks an L. Bucher vom 13. Dezember bildete, als Grundlage gedient. Der solchergestalt fertiggestellte Entwurf erhielt am 14. Dezember die Genehmigung des preuß. Staatsministeriums und des Königs; am 15. wurde er den Bevollmächtigten der verbündeten Regierungen als Vorlage der preuß. Staatsregierung unterbreitet. —

Von den oben erwähnten Vorentwürfen ist nur der Dunckersche bekannt. Er ist von Triepel a. a. O. 631 ff. publiziert; eingehende Besprechung und Würdigung das. 615 ff.

c Der preuß. Entwurf vom 15. Dezember 1866 war, wie das Augustbündnis (s. oben S. 187) dies vorgeschrieben hatte, im allgemeinen auf der Basis der Grundzüge vom 10. Juni (oben S. 183) aufgebaut. Insbesondere läßt er die Bundesgesetzgebung auf den ihr zugewiesenen Gebieten ausüben durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats (wie die in den Grundzügen noch „Bundestag" genannte ständige Delegiertenkonferenz der Staatenregierungen nunmehr heißen sollte) und des Reichstags (so nennt der Entwurf, im Anschluß an die Frankfurter R. V. von 1849, die „Nationalvertretung" der Grundzüge). Er unterscheidet sich aber von den Grundzügen durch die Einführung und starke Ausbildung der preußischen Hegemonie.

Eine Vorrangstellung Preußens war durch die tatsächlichen Machtverhältnisse gegeben, ja geboten. Preußens Schwert und Staatskunst hatten den Bund geschaffen. Von der Bevölkerung des Bundesgebietes — 30 Millionen — gehörten über 24 Millionen, also mehr als vier Fünftel zu Preußen; das Restfünftel verteilte sich unter 21 Staaten, deren größter, das Königreich Sachsen, nur eben ein Zehntel der preußischen Volkszahl aufwies. Diesem Übergewicht entsprechend waren dem führenden Staate weitgehende Prärogativen übertragen. Im Bundesrate hatte Preußen nicht mehr nur wie einst im Frankfurter Plenum 4 Stimmen unter 70, sondern 17 unter 43, so daß es nur wenige Kleinstaaten zu gewinnen brauchte, um über die Mehrheit zu verfügen. Ihm stand ferner in diesem Kollegium der Vorsitz und die Geschäftsleitung zu. Außerhalb des Bundesrates aber waren dem preußischen Staate zu Händen seines Königs umfassende Kompetenzen administrativer und exekutiver Natur zugewiesen: der König von Preußen als „Bundespräsidium" hat den Bund völkerrechtlich zu vertreten, also die auswärtige Politik Norddeutschlands zu machen, die Bundesgesetze auszufertigen und zu verkündigen, die Post und Telegraphie im ganzen Bundesgebiete zu verwalten. Der König von Preußen als „Bundesoberfeldherr" führt den Oberbefehl über alle Truppen der Bundesstaaten im Kriege wie im Frieden. Dem Könige von Preußen als solchem steht die Organisations- und Kommando-

vorlage festgestellt wurde[c d]. Die Vertretung der Vorlage gegenüber dem Reichstage und das Recht der Berufung, Eröffnung, Schließung und Auflösung desselben war in der ersten Sitzung der Krone Preußen übertragen worden.

Am 12. Februar 1867 fanden in den einzelnen Staaten auf Grund der in denselben nach Maßgabe des Augustbündnisses (oben S. 187) erlassenen Gesetze die Wahlen zum Reichstage des Norddeutschen Bundes statt. Da die Landtage sich vorbehalten hatten, daß das Resultat der Verhandlungen ihnen zur endgültigen Beschlußnahme vorgelegt werde, so hatte der Reichstag nicht den Charakter einer verfassungvereinbarenden, sondern den einer verfassungberatenden Versammlung[7]. Er wurde am 24. Februar in Berlin förmlich eröffnet[8]. In der Sitzung am 4. März 1867 brachte der Vorsitzende der Bundeskommissarien,

---

gewalt über die vom Bunde zu unterhaltende Kriegsmarine zu. Die rechtliche Natur aller dieser preußischen Gewalten außerhalb des Bundesrates (aus denen in der Folge das Kaisertum hervorgegangen ist) war die einer echten — rechtlichen, nicht nur faktischen — Hegemonie; es waren Gewalten nicht des Bundes über seine Glieder, sondern Preußens über seine Mitverbündeten. Weder das Bundesfeldherrnamt noch das Bundespräsidium des Entwurfs vom 15. Dezember war eine Bundesorganschaft, beide erschienen vielmehr als Ausflüsse einer Herrschaft Preußens über den Bund. In den Sphären der auswärtigen Politik, des Kriegswesens, des Post- und Telegraphenwesens sollte der Bund schlechterdings nichts anderes sein als „ein verlängertes Preußen“ (Ausdruck Kaiser Wilhelms I., erwähnt bei v. Treitschke, Politik 2 345), sollte der König von Preußen nicht als Organ der Bundesgewalt, sondern als solcher, nicht durch Bundesbehörden, sondern durch seine preußischen Minister des Auswärtigen, des Krieges, der Marine, des Handels, Norddeutschland vertreten, regieren und verwalten. — Zu dem Vorstehenden vgl. Haenel, Studien 2 9 ff.; Anschütz, Enzykl. 55 ff.; Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche (1907) 34 ff.; Rosenthal, Die Reichsregierung (1911) 5 ff.

[c] v. Sybel 6 25 ff. Protokolle bei Hahn a. a. O. 486 ff. und Glaser, Archiv des Nordd. Bundes 3 1 ff.

[d] Diese von den Vertretern der verbündeten Regierungen durchberatene Vorlage ist in synoptischer Zusammenstellung mit dem preußischen Entwurf abgedruckt (als „Entwurf III“) bei Binding, Größere Ausgabe der Reichsverfassung, 6. A. 81 ff. Sie weist gegenüber dem Entwurf vom 15. Dezember ziemlich zahlreiche Änderungen auf, von denen aber keine eigentlich prinzipielle oder gar grundstürzende Bedeutung hat. Insbesondere ist die hegemonische Struktur des Entwurfs (oben Anm. c) im ganzen unverändert geblieben.

[7] Die meisten Wahlgesetze sprechen sich über die rechtliche Stellung des Reichstages in diesem Sinne aus. So insbesondere das preußische WahlG. v. 15. Okt. 1866 (Preuß. G.S. 623); vgl. Haenel, Staatsr. 1 26, 27; Anschütz, Enzykl. 56. Jedenfalls haben alle Regierungen die bloß verfassungberatende Funktion des Reichstages dadurch anerkannt, daß sie das Ergebnis seiner Beschlüsse den Landtagen zur Genehmigung unterbreiteten. Dasselbe ist in den Freien Städten hinsichtlich der Bürgerschaften geschehen. Nur in Braunschweig war die Genehmigung zur einseitigen Verkündigung der Bundesverfassung durch die Regierung schon früher vom Landtage erteilt worden.

[8] Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 1 1.

preußischer Ministerpräsident und Minister des Auswärtigen Graf von Bismarck-Schönhausen, den Entwurf der Bundesverfassung ein[9]. Die Beratung derselben[10] dauerte vom 9. März bis zum 16. April; der Entwurf erfuhr durch Amendements des Reichstages sehr wesentliche Abänderungen[e]. Am 16. April erfolgte die Annahme desselben mit 230 gegen 53 Stimmen[11]. Am folgenden Tage erklärte der Vorsitzende der Bundeskommissarien die Annahme seitens der verbündeten Regierungen[12].

[Damit war aber der Norddeutsche Bund noch nicht gegründet; seine Verfassung war noch Entwurf. Es war nur erst eine der Bedingungen verwirklicht, von deren Eintritt das Augustbündnis die Entstehung des „neuen Bundesverhältnisses" abhängig machte: die Einigung zwischen Regierungen und Reichstag über den Inhalt der Bundesverfassung. Bevor jenes Bundesverhältnis ins Leben treten konnte, mußte, als letzte der vorgesehenen Bedingungen, noch die Zustimmung der partikularen Volksvertretungen und Ständeversammlungen, der Landtage (Bürgerschaften), zu dem Verfassungsentwurf eingeholt werden. Dies geschah. Die Zustimmung wurde überall anstandslos erteilt. Sie bedeutete nicht, daß die Verfassung in den einzelnen Staaten Landesgesetz werden sollte (s. unten S. 194 f.): sie galt der Verfassung überhaupt nicht als Gesetzentwurf, sondern als Vertragsbestandteil: als Zubehör und Anlage des Augustbündnisses. Indem der preußische, sächsische usw. Landtag die Verfassung guthieß, konnte und wollte er seiner Regierung nicht die Ermächtigung erteilen, die Verfassung als Landesgesetz zu publizieren, sondern er wollte damit sein — bislang noch vorbehaltenes — Jawort dazu geben, daß seine Regierung gemeinsam mit den anderen verbündeten Regierungen das Augustbündnis erfülle, daß sie den

---

[9] Sten. Ber. 41.

[10] Vgl. v. Sybel 6 49 ff.

[e] Diese Abänderungen sind durchweg viel bedeutsamer und einschneidender als diejenigen, welche die Regierungen erreicht hatten (oben Anm. d). Vgl. v. Sybel 6 54 ff., 131 ff. So änderte der Reichstag die staatsrechtliche Stellung des Bundespräsidiums, welches aus einer hegemonialen (oben N. c) in eine bundesorganschaftliche Gewalt verwandelt wurde (vgl. unten § 127), und des Bundeskanzlers, der jetzt die ihm in den Entwürfen nicht zugedachte Position eines leitenden, die Regierungsakte des Präsidiums verantwortlich kontrasignierenden Bundesministers gewann (Antrag Bennigsen, vgl. unten §§ 127, 135). Der Reichstag verstärkte ferner die Gesetzgebungs- und Beaufsichtigungskompetenzen des Bundes (Art. 4 der nordd. B.V., zu vergleichen mit den entsprechenden Bestimmungen der Regierungsvorlage). Er fügte den Satz in die Verfassung ein, wonach das Wahlrecht zum Reichstage nicht nur allgemein und direkt, sondern auch geheim sein soll. Er beschloß endlich die Aufnahme eines besonderen Verfassungsabschnitts über die Bundesfinanzen (Abschn. XII der nordd. B.V.), worin dem Reichstage u. a. das volle Budgetrecht, das Recht der Kontrolle des Bundeshaushalts und das Zustimmungsrecht bei Aufnahme von Anleihen gewährt wurde.

[11] Sten. Ber. 729.

[12] Sten. Ber. 731.

durch die Verfassung näher bestimmten neuen Staat, genannt „Norddeutscher Bund", gründe und ihm beitrete. Die Zustimmung der Landtage war also, wie die des Reichstags, nur ein Schritt weiter auf dem Bundesgründungswege, nicht der letzte, nicht der entscheidende.

Der entscheidende Schritt liegt in der Gesamtheit der Kundgebungen, vermittelst deren in den Tagen vom 21. bis 27. Juni 1867 die Bundesverfassung in jedem der 22 Bundesstaaten von der Regierung publiziert wurde[13], mit der gleichlautenden Erklärung, daß die Verfassung am 1. Juli 1867 in Kraft treten werde. In diesen 22 Publikationspatenten liegt der rechtliche Schwerpunkt des ganzen Gründungsverlaufs. Sie sind, obzwar nicht, wie es formale Korrektheit erfordert hätte, in eine Urkunde zusammengefaßt, doch materiell als eine einheitliche, von den Bundesgründern, den durch ihre Regierungen vertretenen 22 Staaten, mit gesamtem Munde abgegebene Willenserklärung aufzufassen und bilden, so aufgefaßt, die bundesgründende Tat. Was vor ihr liegt (Einigung der Regierungen unter sich über die Verfassung, Zustimmung des Reichstags, Zustimmung der Landtage), ist nur Vorbereitung; was nachher sich ereignet — so vor allem das Publikandum vom 26. Juli 1867, in dem der König von Preußen unter nochmaliger Verkündung der Bundesverfassung die ihm durch letztere übertragenen Rechte und Pflichten für sich und seine Nachfolger in der Krone übernahm[f] —, ist bereits Äußerung von Organen der neuen Bundesgewalt, setzt also das Dasein der letzteren als bestehend und damit den Bund als gegründet voraus[g].

Die bundesgründende war zugleich eine verfassunggebende Tat. Uno actu wurde der Norddeutsche Bund geschaffen und seine Verfassung in Kraft gesetzt[h]. Der Bund hat sich seine Verfassung nicht selbst gegeben, sie ist ihm vielmehr von seinen Gründern, den Staaten, mit auf den Lebensweg gegeben worden. Dieser Lebensweg begann am 1. Juli 1867; von diesem Tage datiert das Dasein des Norddeutschen Bundes. Und mit diesem Tage erlosch zugleich, selbstgewollt, die vertragsmäßige Grundlage des Bundes, das Augustbündnis[i]. Der Vertrag war erfüllt und endigte damit. Die Bundesverfassung, bis dahin ein Stück des

---

[13] Diese Publikationspatente bei Glaser, Archiv 4 117 ff. — Meier, Einleitung 301 ff. behauptet, der Inhalt der Publikationspatente sei für Preußen ein anderer gewesen als für die übrigen Staaten. Jenes habe dadurch eine partielle Ausdehnung seiner Staatsgewalt über außerpreußisches Gebiet, diese eine partielle Unterordnung unter die preußische Staatsgewalt ausgesprochen. Dies ist unrichtig. Die Bundesverfassung enthält keine Ausdehnung der preußischen Staatsgewalt, sondern regelt die Organisation eines neu begründeten Gemeinwesens.

[f] BGBl. 1867 1 ff.

[g] A. M. Haenel; vgl. unten S. 196.

[h] A. M. Zorn; vgl. unten S. 199 u. 200.

[i] Art. 6 des Bündnisses (Binding a. a. O. 79).

Bündnisses, also Vertragsbestandteil, änderte ihren Charakter: sie war nun nicht mehr übereinstimmender Wille der Gründer, sondern Wille der Gründung, des von den Gründern geschaffenen neuen Rechtssubjekts: des Norddeutschen Bundes. Sie wurde aus einem Vertrage Gesetz, und zwar nicht „übereinstimmendes Landesgesetz“[k], sondern Bundesgesetz: sie ruhte nicht auf dem übereinstimmenden Willen der Einzelstaaten, sondern allein auf dem Willen der von den Einzelstaaten verschiedenen, sie alle überragenden Bundesgewalt. Sie wurde und war nur Bundesgesetz, nicht Vertrag und Gesetz zugleich. Die vertragsmäßigen Grundlagen des Bundes erloschen, indem der Bund ins Leben trat; dieser Bund, der nicht sowohl ein Bund als ein Staat war, verzehrte das Vertragsband, welches ihn vorbereitet und lediglich zu dem Zwecke dieser Vorbereitung sich um die Einzelstaaten geschlungen hatte. Wenn es in der Einleitung der Nordd. B.V. hieß: „S. M. der König von Preußen, S. M. der König von Sachsen usw. schließen einen ewigen Bund ...“, so erzählen diese Worte lediglich den Hergang der Bundesgründung; sie berichten zutreffend, daß der Bund durch übereinstimmende Willenserklärung der Regierungen der 22 norddeutschen Staaten geschaffen sei. Mehr aber und etwas anderes als ein Bericht sind sie nicht, sie haben keine dispositive, sondern lediglich eine enuntiative Bedeutung[l]. Mit ihnen kann nicht bewiesen werden, daß die Verfassung „in der Form des Vertrages auftrete“[m].

Die rechtliche Natur der bundesgründenden Tat ist nicht die eines völkerrechtlichen Vertrages. Ein solcher Vertrag war das Augustbündnis, dessen Erfüllung jene Tat darstellt: in ihm verpflichteten die 22 Staaten sich gegenseitig, einen bestimmten Staat auf bestimmtem Wege zu gründen. Die Erfüllung dieser Verpflichtung ist kein Vertrag. Sie gleicht allerdings einem Vertrage der Form nach, sofern sie eine übereinstimmende Willenserklärung Mehrerer ist. Inhalt und Zweck dieser Willenserklärung ist aber nicht, wie bei einem Vertrage, die Begründung (bzw. Änderung oder Beendigung) eines Rechtsverhältnisses, sondern die Schaffung eines Rechtssubjekts — eines neuen Staates — und die Setzung neuen Rechts — der Verfassung dieses Staates. Übereinstimmende Willenserklärungen dieser Art werden in der modernen Rechtssprache nicht Verträge, sondern Vereinbarungen oder Gesamtakte genannt[n].

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes beruhte also weder auf einem „Vertrage“, noch war sie selbst ein Vertrag. Zu ihrer

---

[k] A. M, Seydel; vgl. unten S. 199.

[l] A. M. die Voraufl. (6. A. 175) und Bähr, in den Preuß. J. 27 75. Vgl. dagegen Laband 1 90; Haenel, Studien 1 92 ff.; Rehm, Staatsl. 136; Anschütz, Enzykl. 58.

[m] So die 6. A., a. a. O.

[n] Vgl. unten S. 201.

Abänderung war die übereinstimmende Willenserklärung der Staaten bzw. ihrer Regierungen weder erforderlich noch ausreichend, vielmehr der von ihr vorgeschriebene (Art. 78) Weg der Bundesgesetzgebung der allein zulässige Weg[o].]

Die obersten Organe des Norddeutschen Bundes waren: der Bundesrat, welcher die Bevollmächtigten der Regierungen, der Reichstag, welcher die Vertreter der Bevölkerung enthielt, und die Krone Preußen, welche unter der Bezeichnung „Bundespräsidium" und „Bundesfeldherr" eine Reihe von Regierungs- und Verwaltungsbefugnissen des Bundes ausübte.

Der Norddeutsche Bund war nicht Rechtsnachfolger des Deutschen Bundes. Die Rechte und Pflichten des letzteren gingen daher, soweit eine Sukzession überhaupt möglich war, wie z. B. hinsichtlich der Eigentumsrechte an dem Material der Bundesfestungen, auf die einzelnen Staaten über.

[**Zusatz.** Die Frage über die Entstehung der Verfassung des Norddeutschen Bundes und den Rechtsgrund ihrer Verbindlichkeit ist sehr bestritten (Referate über die obwaltenden Meinungsverschiedenheiten und ausführliche Literaturangaben bei Pohl, Die Entstehung des belgischen Staates und des Norddeutschen Bundes [1905] 42 ff.; Grosch im Arch. Öff. R. 29 126 ff.). Die von der hier vertretenen abweichenden Meinungen sind folgende:

1. Die Theorie Haenels. Nach Haenel (vgl. dessen Studien zum deutschen Staatsr. 1 68 ff. und Deutsches Staatsrecht 1 14 ff.) hatten die verbündeten Regierungen durch das Augustbündnis die Verpflichtung zur Gründung des Norddeutschen Bundes übernommen. Die Verfassung dieses Bundes sollte unter den Regierungen und mit dem Reichstage vereinbart werden. Die vorgesehene Vereinbarung fand später auch wirklich statt, und die vereinbarte Verfassung wurde dadurch Bestandteil des Vertrages. Nunmehr war zur Erreichung des Zieles noch ein doppeltes erforderlich: Zunächst die Umwandlung des partikularen Staatsrechtes, d. h. die Außerkraftsetzung derjenigen Verfassungsbestimmungen und Landesgesetze, welche dem Entstehen des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassung im Wege standen. Diese erfolgte durch die mit Zustimmung der Landtage bzw. Bürgerschaften erlassenen Publikationsgesetze und Publikationspatente der Einzelstaaten. Bis dahin besteht zwischen der hier vertretenen Auffassung und der Haenelschen in wesentlichen Punkten Übereinstimmung[p]. Dann aber, meint Haenel, sei noch etwas weiteres notwendig gewesen, die Konstituierung des Bundes selbst (Staatsr. 1 31 ff.). Die zu Organen des Bundes berufenen Personen mußten sich als solche aufwerfen; die Bundesverfassung mußte aus einer Vertragsbestimmung über die Verfassung für den zu begründenden Bund zur Verfassung des Bundes erhoben, dem Bunde als solchem angeeignet werden. Diese Konstituierung des Norddeutschen Bundes

---

[o] So auch — trotz der abweichenden Prämisse — G. Meyer in der Voraufl. (6. A. 176).

[p] Mit der Maßgabe, daß der Haenelschen Auffassung der Publikationspatente nicht zugestimmt werden kann. Nach Haenel haben diese Patente eine rein negative Bedeutung: sie sollen lediglich das Partikularrecht beseitigt haben, soweit es mit der Bundesverfassung im Widerspruch stand. Das ist unrichtig. Die Publ.-Patente haben dem Bunde nicht bloß den Boden bereitet, sie haben ihn positiv erschaffen (richtig Laband, St.R. 1 27 ff., 30). Die durch diese Schöpfung bedingte Änderung des Partikularstaatsrechts trat nicht durch die Patente, sondern durch die Bundesverfassung gemäß ihrem Art. 2 ein.

soll durch das Publikandum vom 26. Juli 1867 (oben S. 194) erfolgt sein, welches in einem Tenor die Bundesverfassung unter Rückdatierung ihrer Gesetzeskraft auf den 1. Juli und die Ergreifung der Präsidialgewalt seitens des Königs verkündete. Haenel nimmt demnach an, daß die ihrem Entstehungsgrunde nach auf einem völkerrechtlichen Vertrage beruhende Verfassung durch das Publikandum zu einem Bundesgesetze geworden und daß das Publikandum vom 26. Juli die eigentliche bundesgründende und verfassunggebende Tat sei (Vertragsmäßige Elemente 79, Staatsr. 1 32, 33). Diese Auffassung ist aber nicht zutreffend. Der Norddeutsche Bund bestand rechtlich vom 1. Juli 1867 an auf Grund des Bundesvertrages, und die vertragsmäßig vereinbarte Verfassung besaß von diesem Augenblicke auf Grund ihrer eigenen Festsetzungen die Kraft und Wirksamkeit eines Bundesgesetzes. Damit der Bund tatsächlich in das Leben trat, war allerdings notwendig, daß die in der Verfassung desselben bestellten Organe die ihnen übertragenen Funktionen auch wirklich ausübten. Insbesondere war der König von Preußen als Bundespräsidium berufen, die Organisation des Bundes in Wirksamkeit zu setzen, da ohne sein Zutun weder Bundesrat noch Reichstag zusammentreten, noch auch der Bundeskanzler oder sonstige Bundesbeamte bestellt werden konnten. Dazu bedurfte es aber keiner besonderen Verkündigung über die Übernahme der Präsidialrechte, sondern es genügte die tatsächliche Ausübung derselben. Deshalb ist dem Publikandum vom 26. Juli 1867 eine irgendwie geartete rechtliche Wirksamkeit nicht beizumessen. Namentlich bieten Inhalt und Wortlaut desselben keinen Anhalt für die Auffassung, daß der Verfassung dadurch die Kraft eines Bundesgesetzes beigelegt sei. In bezug auf die Bundesverfassung verhält sich der König von Preußen in dem Publikandum lediglich referierend. Es heißt daselbst: „Nachdem die Verfassung des Norddeutschen Bundes von Uns, Sr. Majestät dem Könige von Sachsen etc. mit dem zu diesem Zwecke berufenen Reichstage vereinbart worden, ist dieselbe in dem ganzen Umfange des norddeutschen Bundesgebietes, wie folgt, ———, unter dem 25. Juni d. J. verkündet worden und hat am 1. Juli d. J. die Gesetzeskraft erlangt." Dann wird fortgefahren: „Indem Wir dies hiermit zur öffentlichen Kenntnis bringen, übernehmen Wir die Uns durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes übertragenen Rechte, Befugnisse und Pflichten für Uns und Unsere Nachfolger in der Krone Preußen." Der König konstatiert also lediglich die Tatsache, daß die Verfassung in Kraft getreten ist. Die Erklärung, daß er dies zur öffentlichen Kenntnis bringe, kann unmöglich als eine Verkündigung der Verfassung im staatsrechtlichen Sinne angesehen werden. Dagegen enthält das Publikandum allerdings eine Erklärung über die Übernahme der Präsidialrechte seitens der Krone Preußens. Aber auch diese Erklärung ist rechtlich bedeutungslos. Denn tatsächlich war die Übernahme der Präsidialrechte schon früher erfolgt. In Ausübung derselben hatte der König von Preußen bereits am 8. Juli einen Vertrag mit den süddeutschen Staaten (den Zollvereinsvertrag, unten S. 204) durch Bevollmächtigte vereinbaren lassen und am 14. Juli den Bundeskanzler ernannt. Gegen Haenel: Laband, Staatsr. 1 28, 30, Kl. A. 9; Zorn, Staatsr. 1 37 ff.; Seydel, Kommentar 17 ff.; Anschütz, Enzykl. 58. Die Ansicht Haenels wird (mit gewissen Modifikationen im einzelnen, auf die hier nicht eingegangen werden kann) geteilt u. a. von Le Fur, L'État fédéral 112 ff., 581 ff. (deutsche Ausgabe von Posener 1 127 ff.); Posener, Verfass. d. Deutschen Reichs (1903) 16; Pohl, Entstehung des belgischen Staates 50 („durch das Tätigwerden König Wilhelms als eines staatlichen Willensträgers über dem norddeutschen Volke trat der neue Staat als Macht in die Erscheinung"); Derselbe, Arch.Öff.R. 20 184.

2. Die Theorie Bindings (Binding, Die Gründung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1889). Dieser Schriftsteller behauptet, anknüpfend an Gedanken, die vor ihm schon Thudichum, Verfassung des Norddeutschen Bundes 51 und einigermaßen ähnlich auch Westerkamp, Reichsverfassung 21, 28 ausgesprochen hatten, nach dem Augustbündnis habe der Reichstag die Stellung einer vereinbarenden Versammlung be-

sessen[q]. Die Landtage hätten nur ihre eigene Stellung zum Verfassungswerke, die verbindliche Kraft des letzteren, aber nicht die Stellung des Reichstages ändern können. Die Reichsverfassung sei ein gemeinrechtliches Gesetz, das auf einer Vereinbarung der zur Verfassungsgebung berechtigten Subjekte, nämlich der verbündeten Regierungen und des Reichstages, beruhe (S. 71). Es ist zuzugeben, daß ein derartiges Verfahren möglich gewesen wäre[r], aber es hat tatsächlich nicht stattgefunden. Indem die Landtage ihre Stellung zum Verfassungswerke änderten, änderten sie auch die des Reichstages. Dieser hatte nicht den Charakter einer verfassungvereinbarenden Versammlung; die Vereinbarung zwischen ihm und den Regierungen genügte also nicht, um der Verfassung verbindliche Kraft zu verleihen. Regierungen und Reichstag waren nicht gesetzgebende Faktoren, aus ihrer Beschlußfassung konnte daher auch ein gemeinrechtliches Gesetz nicht hervorgehen. Mit dem Eingang der Bundesverfassung findet sich Binding dadurch ab, daß er ihn für unklar und widerspruchsvoll erklärt (S. 40). Vgl. gegen Binding Haenel, Staatsr. 1 19 ff.; Laband, Kl. A. 4, Staatsr. 1 24 N. 2; Anschütz, Enzykl. 57; Grosch, Arch.Öff.R. 29 126 ff.[s].

3. Mit der Bindingschen Auffassung berührt sich die von Richard Hudson, The north German confederation in The political science quarterly, Vol. VI S. 424 ff. [von Laband, Staatsr. 1 24 N. 2 zu den Gegnern Bindings gerechnet]. Dieser Schriftsteller nimmt an, daß durch das Augustbündnis nationale Organe für die Feststellung der Verfassung geschaffen wären (S. 429) und daß die Verfassung selbst ein Werk der Nation sei (S. 434 ff.). Diese Anschauung entspricht aber den tatsächlichen Verhältnissen nicht. Bei der Feststellung der Verfassung sind die Regierungen nicht als nationale Organe, sondern als Vertreter ihrer Staaten tätig gewesen, und die Vereinbarungen unter ihnen haben durchaus den Charakter vertragsmäßiger Festsetzungen bewahrt. Der verfassungberatende Reichstag würde allerdings als ein nationales Organ angesehen werden können [und ist dies im politischen Sinne ganz sicherlich gewesen]; er hatte aber bei der Feststellung der Verfassung keine entscheidende Stimme. Überhaupt enthält die Abhandlung mehr eine Erörterung über die bei Gründung des Norddeutschen Bundes politisch wirksamen Faktoren, als eine Darstellung der rechtlich entscheidenden Momente. Sie ist außerdem stark von der amerikanischen Anschauung beeinflußt, nach welcher die Verfassung der Vereinigten Staaten

---

[q] Dies ist richtig; vgl. Art. 5 Satz 2 des Augustbündnisses (. . . „zur Beratung und Vereinbarung"). An eine Superrevision der Verfassung durch die Landtage und ein Veto der letzteren nach erfolgter Einigung zwischen Regierungen und Reichstag war ursprünglich nicht gedacht.

[r] Es war sogar ursprünglich beabsichtigt gewesen; s. d. vor. Anm. — Ganz unrichtig ist es, wenn Zorn, Staatsr. 1 23 ff. behauptet, das Augustbündnis habe selbst mit Zustimmung aller Landtage dem Reichstage eine verfassungvereinbarende Stellung gar nicht einräumen können. Warum soll es das nicht gekonnt haben? Regierung und Volksvertretung können, wenn sie einig sind, im konstitutionellen Staate alles, was tatsächlich möglich ist. Mit Zustimmung der Landtage (diese war allerdings nötig, da es sich um fundamentale Änderungen des Landesstaatsrechts handelte) hätten die Regierungen dem Reichstage nicht nur eine verfassungvereinbarende, sondern selbst eine vollkommen souveräne, konstituierende Stellung einräumen können — eine Stellung, wie sie 1848/49 eine Zeitlang faktisch der Frankfurter Paulskirche konzediert worden war. Gegen Zorn: Laband 1 19 Anm. 1.

[s] Mit Binding anscheinend einig O. Mayer, Sächs. St.R. 10: am 17. April 1867 haben die verbündeten Regierungen dem Reichstage zugestimmt; „damit war der Norddeutsche Bund gegründet". Aber in Anm. 2 auf derselben Seite heißt es dann wieder, die (sächsische) Regierung habe sich von ihrem Landtage „die erforderliche Ermächtigung geben lassen, den Bund . . . ins Werk zu setzen". Wenn diese Ermächtigung erst noch „erforderlich" war, konnte der Bund doch nicht schon vor ihrer Erteilung gegründet werden.

ein Grundgesetz des Volkes ist, und verkennt, daß diese Theorie wegen der gänzlich verschiedenen Verfassungsverhältnisse auf das deutsche Staatsrecht nicht ohne weiteres übertragen werden kann. Ebenfalls von amerikanischen Anschauungen beeinflußt, aber den tatsächlichen Verhältnissen näherkommend, ist die Ansicht von Robinson in Z.StaatsW. 53 614 ff. Nach dieser wurde der Bund durch die Nation geschaffen, aber die Nation handelte durch die Einzelstaaten.

4. Die Theorie Seydels. Nach der Meinung von Seydel, Kommentar 15, dem Arndt, Kommentar zur Reichsverfassung 16, 20 ff. (5. Aufl. 1913), Staatsrecht des Deutschen Reiches (1901) 31 folgt (Anklänge an Seydel auch bei Hatschek, Allgem. Staatsr. 3 47: „parallele Landesgesetzgebung"), ist die Bundesverfassung als übereinstimmendes Landesgesetz der beteiligten Staaten in Kraft getreten. Die Gründung eines Gemeinwesens, insbesondere eines Bundesstaates, durch übereinstimmende Gesetze mehrerer Staaten ist aber überhaupt nicht möglich. Das Gesetz enthält verbindliche Willenserklärungen oder Befehle des Staates für die seiner Herrschaft unterworfenen Personen; es kann daher eine Wirkung nur innerhalb des Staates äußern. [Die Bundesverfassung ist allerdings in den Einzelstaaten durch besondere Patente publiziert worden; aber diese Patente konnten und wollten die Bundesverfassung (die, da sie ein zwischenstaatliches Koexistenzverhältnis regelte, gar nicht durch einseitiges Landesgesetz gegeben werden konnte) nicht als Landesgesetz, ja überhaupt nicht als Gesetz publizieren; sie wollten vielmehr erklären, daß die 22 Staaten, vertreten durch ihre (im Einvernehmen mit den Landtagen handelnden) Regierungen, den durch die Bundesverfassung definierten Gesamtstaat gründen und demselben angehören wollen, sowie, daß dieser Gesamtstaat am 1. Juli 1867 sein Dasein beginnen soll. Das einzelne Publikationspatent ist nur formell ein Gesetz (d. h. ein gemeinsamer Willensakt von Regierung und Landtag), materiell ein Glied eines 22 stimmigen, konstitutiven, und zwar staatsgründenden Gesamtakts. Gegen Seydel und Arndt: Haenel, Studien 1 53 ff., 76, Staatsr. 1 29 (Leitsatz: „Die Bundesverfassung hat einen für das Landesgesetz jedes Staates unmöglichen Inhalt"); Zorn, Staatsr. 1 27, 28; Laband, St.R. 1 26; Rehm, Staatsl. 138 ff.; Anschütz, Enzykl. 57, 63.]

5. Die Ansicht einiger Schriftsteller geht dahin, daß die Gründung eines Staates, also auch eines Bundesstaates, ein rein tatsächlicher Vorgang sei, der sich jeder juristischen Konstruktion entziehe. Zo zuerst Zorn, Staatsr. 1 30 und das. Anm. 30; Jellinek, Staatenverbindungen 262; Mejer, Einleitung 301; Borel, Étude sur la souveraineté et l'état fédératif 71, 130; Bornhak, Die vertragsmäßigen Grundlagen der Reichsverfassung, im Arch.Öff.R. 7 329 ff., insbes. 356 ff,, Allg. Staatsl. 259 ff.; sodann namentlich, in ausführlicher Begriffsentwicklung: Jellinek, Staatsl. 267 ff., 737 ff. Diese Anschauung, welche sich steigender Beliebtheit erfreut (vgl. z. B. Seidler, Jurist. Kriterium des Staates [1905] 67 ff., 71; Pohl, Entstehung des belgischen Staates 38 ff., 50 ff.; Derselbe im Arch.Öff.R. 20 186; Grosch im Arch.Öff.R. 29 140 ff., 163, 176 ff.), geht von der irrigen Voraussetzung aus, daß eine Rechtsordnung nur im Staate existiere, und fällt mit dieser. Die Gründung eines Staates, auch eines Bundesstaates, kann allerdings ein rein tatsächlicher Vorgang sein, der ohne Rücksicht auf das bisher bestehende Recht erfolgt. In diesem Falle ist eine juristische Erklärung der Staatsentstehung nicht möglich. Die Gründung eines Staates kann aber auch so stattfinden, daß ein bestehender Rechtszustand unter Beobachtung und Wahrung rechtlicher Formen eine Umbildung erfährt. In diesem Falle besteht auch die Möglichkeit, eine rechtliche Prüfung der betreffenden Vorgänge vorzunehmen und die Rechtmäßigkeit der fraglichen Neubildung nachzuweisen. Eine Prüfung der Entstehungsgeschichte des Norddeutschen Bundes ergibt aber, daß die Gründung des letzteren unter strengster Wahrung sowohl der völkerrechtlichen als der in den einzelnen Staaten bestehenden verfassungsmäßigen Grundsätze erfolgt ist. Übereinstimmend: Laband, St.R. 1 35, Kl. A. 9; Haenel, Staatsrecht 1 35 ff.; Le Fur a. a. O. 120, 553 ff. (Deutsche Ausgabe von Le Fur und Posener 127, 128); Fleiner, Die Gründung des

schweizerischen Bundesstaates (Basel 1898) 27 ff.; Anschütz, Enzykl. 13, 58, 59; Gierke, Das Wesen der menschlichen Verbände (1902) 31; Binding a. a. O.; Kuntze, Der Gesamtakt (1892) 80 ff.; Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche (1907) 24 ff.

6. Die Theorie Zorns. — Auch Zorn (Staatsrecht des Deutschen Reiches 1 30 ff., Z.StaatsW. 37 318 ff., Reich und Reichsverfassung [Berlin 1895] 23 ff.) steht, wie bereits bemerkt, auf dem Boden der Anschauung, daß die Entstehung eines neuen Staates ein juristisch unkonstruierbares Faktum sei. Er lehrt: Der Norddeutsche Bund sei faktisch am 1. Juli 1867 entstanden und habe sich dann durch die von der Gesamtheit der Regierungen oktroyierte Verfassung selbst konstitutionell beschränkt. Gegen diese Ansicht spricht folgendes: Der Bund konnte ohne Verfassung nicht bestehen; Bund und Verfassung sind daher in demselben Momente in das Leben getreten. Auch die Annahme einer Oktroyierung der Verfassung durch die Gesamtheit der Regierungen ist willkürlich und durch die Tatsachen in keiner Weise gerechtfertigt. Vgl. auch Laband, Kl. A. 9, St.R. 1 34; Anschütz, Enzykl. 59.

7. Der Anschauung, daß der Norddeutsche Bund durch Vertrag entstanden sei, wird häufig die Behauptung entgegengestellt, daß die Gründung eines Staatswesens durch Vertrag überhaupt unmöglich sei (Jellinek a. a. O. 255 ff., Staatsl. 267 ff., 737 ff.; Bornhak a. a. O. 340; Hudson a. a. O. 431, 432). Dieser Einwand wird auch denen gegenüber aufrechterhalten, welche auf die Bundesgründung nicht den Begriff „Vertrag", sondern die Kategorien „Vereinbarung" oder „Gesamtakt" anwenden. Zum Teil beruht der Einwand auf der unrichtigen Voraussetzung, daß durch Verträge nur obligatorische Rechte und Verbindlichkeiten begründet werden könnten. Aber schon im Privatrecht gibt es andere als obligatorische Verträge (dingliche Verträge, Eheverträge, Erbverträge). Auch im öffentlichen Recht können durch Willensübereinstimmung mehrerer Subjekte andere als obligatorische Rechtsverhältnisse begründet, insbesondere neue Gemeinwesen und Gewaltverhältnisse geschaffen werden. Wer, wie Jellinek, System 204 ff., es für möglich erachtet, daß durch gegenseitige Willensübereinstimmung unabhängiger Staaten objektives Recht erzeugt wird, kann diesen Staaten doch auch die Fähigkeit nicht absprechen, sich zu einem größeren Gemeinwesen zu vereinigen und demselben eine Verfassung zu geben. (Erwiderung hierauf: Jellinek, Staatsl. 778 Anm. 1.) Keinesfalls ist in der Annahme einer vertragsmäßigen bzw. vereinbarungsmäßigen Entstehung des Norddeutschen Bundes ein Rückfall in die naturrechtliche Anschauung vom Staatsvertrage zu erblicken; auch kann aus derselben kein Recht der Sezession für die Einzelstaaten abgeleitet werden. Dieses Recht steht ihnen deshalb nicht zu, weil es mit der Eingliederung derselben in ein höheres Gemeinwesen, welche den Gegenstand des Vertrages bildete, unvereinbar ist. Vgl. auch Haenel, Staatsr. a. a. O. 36 ff.

8. Die jetzt im Text vertretene unterscheidet sich von der Auffassung G. Meyers in den Voraufl. hauptsächlich darin, daß 1. die bundesgründende Tat als Gesamtakt bzw. Vereinbarung bezeichnet wird, während G. Meyer sie als Vertrag ansah und auch so nannte; 2. die Fortdauer eines vertragsmäßigen Bandes zwischen den Staaten nach erfolgter Bundesgründung verneint wird. Über die Meinungsverschiedenheit zu 2 vgl. oben S. 194 f. und unten § 164. Die zu 1 ist allerdings (G. Meyer 6. A. 180) eine solche der Terminologie, aber nicht nur eine solche. Ist (was G. Meyer freilich nicht zugestehen will) die Kreation eines neuen Rechtssubjekts, die Erzeugung objektiver Rechtssätze durch übereinstimmende Willenserklärungen Mehrerer dogmatisch etwas anderes als ein Vertrag, so darf dieses andere auch nicht „Vertrag" genannt werden. Die innerliche Verschiedenheit der beiden Rechtsfiguren ist ja gar nicht zu verkennen: Der Vertrag bezweckt die Begründung eines Rechtsverhältnisses; in den hier vorschwebenden Fällen, insbes. bei der Gründung eines neuen staatlichen Gemeinwesens, ist es nicht ein Rechtsverhältnis, sondern ein Rechtssubjekt, welches geschaffen werden soll. Der Vertrag besteht aus Willenserklärungen ver-

schiedenen Inhalts, während hier eine Mehrheit von Willenserklärungen gleichen Inhalts abgegeben wird. Der Vertrag bezweckt eine Rechtswirkung zwischen den Beteiligten, hier dagegen handelt es sich um die Erzielung einer Rechtswirkung außer und über den Beteiligten (vgl. die nähere Ausführung dieser Unterscheidungen bei Binding a. a. O. 69 ff., Kuntze, Gesamtakt 27 ff., Triepel, Völkerrecht u. Landesrecht 35—103).

Wie aber soll dieses „Andere", vom Vertrage spezifisch Verschiedene heißen? Der Sprachgebrauch schwankt zwischen „Vereinbarung" (Binding, Triepel, Jellinek, Fleiner) und „Gesamtakt" (Kuntze). Letzterer Ausdruck ist wohl vorzuziehen. Denn „Vereinbarung" paßt offenbar auf jeden Rechtsakt, welcher eine übereinstimmende Willenserklärung Mehrerer enthält, ohne Unterschied des Inhalts: also auch auf Verträge aller Art. „Vereinbarung" ist offenbar ein formaler, nur auf die äußere Gestalt eines Rechtsakts sehender, weiterer Begriff, welcher sowohl den Vertrag als auch die auf Kreation von Rechtssätzen oder Rechtssubjekten abzielenden mehrstimmigen Akte in sich schließt. Oder anders: jeder Vertrag ist eine Vereinbarung, aber nicht jede Vereinbarung ein Vertrag. Für die nichtvertraglichen Vereinbarungen, insbesondere diejenigen, welche ein neues Rechtssubjekt (Verein, Staat) ins Leben rufen wollen, erscheint der von Kuntze vorgeschlagene Ausdruck Gesamtakt durchaus bezeichnend und brauchbar. Die den Norddeutschen Bund gründende Rechtshandlung ist ihrer äußeren Gestalt nach eine Vereinbarung mehrerer Staaten, inhaltlich ein konstitutiver Gesamtakt, zu dessen Vornahme sich die Staaten durch Vertrag (das Augustbündnis) verpflichtet hatten. Sachlich übereinstimmend (mit Abweichungen in der Terminologie): Kuntze a. a. O. 43 ff.; Laband 1 30, 31; Gierke in SchmollersJ. 7 1154; Derselbe, Das Wesen der menschlichen Verbände 31; Anschütz, Enzykl. 59; Fleiner, Die Gründung des schweizerischen Bundesstaates (1898) 36; Triepel, Völkerrecht u. Landesrecht 178 ff.; Derselbe, Unitarismus u. Föderalismus 24.

Die Vereinbarungs- bzw. Gesamtaktstheorie steht keineswegs unbestritten da. Sie wird insbesondere von solchen angefochten, welche die rechtliche Konstruierbarkeit der Bundesgründung schlechthin verneinen: Pohl und Grosch in den oben S. 196 zit. Schriften. Die ihr zugrundeliegenden Begriffe bekämpft Gleitsmann, Verw.Arch. 10 395 ff.

9. Sachlich nahe steht der hier vertretenen die Ansicht Loenings. Sie geht dahin: „So ist der Norddeutsche Bund dadurch gegründet worden, daß souveräne Staaten in einem Vertrage sich verpflichteten, eine neue souveräne Gewalt zu organisieren, sich ihr zu unterwerfen und damit auf ihre Souveränetät zu verzichten, und daß sie diesen vertragsmäßigen Pflichten nachkamen. Die Rechtsgültigkeit der Verfassung ist darin begründet, daß sie ein Vertrag ist, aber ein Vertrag, der zugleich ein Unterwerfungsvertrag ist, dessen Abänderung und Auflösung die vertragschließenden Staaten sich rechtlich unmöglich gemacht haben" (Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs, 2. A.]1906], 22). — Angenommen, daß mit dem „Vertrage" in dem ersten dieser beiden Sätze das Augustbündnis gemeint ist; mit der Maßgabe, daß die eigentliche bundesgründende Tat — der Vollzug des Augustbündnisses — keinen Vertrag, sondern einen Gesamtakt darstellt, und mit der weiteren Maßgabe, daß die Bundesverfassung ihrer rechtlichen Natur nach keinesfalls ein Vertrag, sondern ein Gesetz ist, kann ich den beiden Sätzen zustimmen.

10. Gegen die Vereinbarungs- bzw. Gesamtaktstheorie, insbes. gegen Anschütz, Enzykl. 59, ist noch eingewendet worden, daß es an einer objektiven Rechtsordnung, welche der auf Gründung eines neuen Staates gerichteten Vereinbarung bestehender Staaten die entsprechende Rechtswirkung sichert, fehle. An einer solchen fehlt es aber keineswegs: diese Rechtsordnung ist das Völkerrecht. Übereinstimmend Haenel, Staatsr. 1 36, 37. A. M. Jellinek, Staatsl. 778 N. 1; Pohl im Arch.Öff.R. 20 182 ff.; Hatschek, Allgem. Staatsr. 3 46, 47, auch wohl Otto Mayer in der Festgabe für Laband (1908) 1 66, 67. Diesen Schriftstellern gegenüber muß daran festgehalten werden, daß die Entstehung des Norddeutschen Bundes ein rechtlich voll-

kommen erfaßbarer Vorgang ist, als dessen nächste Analogie die Gründung einer privatrechtlichen Körperschaft (rechtsfähiger Verein, Aktiengesellschaft) erscheint. Wie es im letzteren Falle die innerstaatliche Rechtsordnung (das BGB., HGB.) ist, welche an die übereinstimmende Willenserklärung der Gründer die Entstehung der von ihnen gewollten Korporation und die weitere Wirkung knüpft, daß mit dieser Entstehung die von den Gründern vereinbarte Satzung nicht mehr den Willen der Gründer, sondern den Willen der Gründung, der neu entstehenden Gesamtpersönlichkeit darstellt, so ist es bei der Erschaffung eines Bundesstaates durch Gesamtakt bestehender Staaten die zwischenstaatliche, die Völkerrechtsordnung, welche das Gewollte eintreten, welche den neuen Staat entstehen und die ihm von seinen Gründern mitgegebene Verfassung als eine Norm erscheinen läßt, die nun mehr allein und ausschließlich auf dem Willen der neuen Staatsgewalt ruht.]

3. Die Ordnung der Rechtsverhältnisse von Luxemburg.

§ 65.

Durch die Auflösung des Deutschen Bundes hatte das Großherzogtum Luxemburg[1] volle Souveränetät erlangt und behielt dieselbe, da ein Eintritt in den Norddeutschen Bund nicht erfolgte. Die Stadt Luxemburg war Bundesfestung gewesen, in welcher Preußen das Besatzungsrecht zustand. Nach Auflösung des Bundes entstanden Zweifel, ob das preußische Besatzungsrecht noch fortdauere, und es wurde die Frage der Räumung seitens der luxemburgischen Regierung bereits im Juni 1866 angeregt[2]. Im Frühjahr 1867 gingen von Frankreich aus Vorschläge über Abtretung Luxemburgs an den König der Niederlande, welche bei diesem ein bereitwilliges Entgegenkommen fanden. Infolgedessen entstand zwischen Preußen und Frankreich eine erhebliche Spannung, die zum Ausbruch eines kriegerischen Konfliktes geführt haben würde, wenn nicht die unbeteiligten Großmächte vermittelnd dazwischen getreten wären.

Unter ihrem Einfluß kam am 11. Mai 1867 ein Vertrag zu London[3] zustande, an welchem die europäischen Großmächte, Niederlande-Luxemburg und Belgien beteiligt waren. Derselbe bestimmte, daß Luxemburg dem bisherigen Herrscherhause verbleiben sollte. Das Land wurde für neutral erklärt und diese Neutralität unter die Garantie der Großmächte gestellt. Die Stadt hörte auf Festung zu sein, und Preußen gab das ihm zustehende Besatzungsrecht auf.

---

[1] S. Brie, Luxemburg und seine Verbindung mit Deutschland, in Preuß. J. 19 584 ff.; Eyschen, Staatsrecht des Großherzogtums Luxemburg (Das öff. Recht der Gegenwart, Bd. 11, 1910) 13 ff.; v. Sybel, Begründung d. deutsch. Reichs 6 98 ff., 166 ff.

[2] Die auf die Luxemburger Frage bezüglichen Aktenstücke im Staatsarchiv 13 Nr. 2742 ff.

[3] v. Sybel a. a. O. 6 206 ff.; G. Meyer, Die Reichsgründung u. d. Großherzogtum Baden (1896) 30 ff.; Hahn, Zwei Jahre Politik 586 ff.; Glaser, Archiv d. Nordd. Bundes 4 125 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 2743.

4. Die Beziehungen des Norddeutschen Bundes zu den süddeutschen Staaten[1].

§ 66.

Der im Prager Frieden in Aussicht genommene Süddeutsche Bund kam nicht zustande[2]. Die Beziehungen des Norddeutschen Bundes zu Süddeutschland wurden daher durch Verträge mit den einzelnen süddeutschen Staaten geregelt. Diese Verträge waren: die Schutz- und Trutzbündnisse nebst den damit zusammenhängenden militärischen Vereinbarungen und der neue Zollvereinsvertrag.

Die Schutz- und Trutzbündnisse wurden zwischen Preußen einerseits, Bayern, Württemberg und Baden anderseits gleichzeitig mit den Friedensschlüssen des Jahres 1866 abgeschlossen, während das Bündnis mit Hessen erst später zum Abschluß gelangte[3]. Nach Gründung des Norddeutschen Bundes wurden sie von diesem übernommen. Die Kontrahenten garantierten sich die Integrität ihres Gebietes und verpflichteten sich, im Falle eines Krieges ihre volle Heeresmacht einander zur Verfügung zu stellen. Die süddeutschen Fürsten übertrugen für diesen Fall den Oberbefehl über ihre Truppen dem Könige von Preußen. Außerdem war in den Erläuterungen zu dem Friedensvertrage mit Hessen vom 3. September 1866 das Preußen zustehende Besatzungsrecht in der Festung Mainz als ein fortdauerndes und ausschließliches anerkannt worden. Durch die Konvention vom 7. April 1867[4] traten die gesamten großherzoglich hessischen Truppen als geschlossene Division in den Verband des norddeutschen Bundesheeres ein. Ein Vertrag zwischen Bayern, Württemberg und Baden, die Errichtung einer Festungskommission betreffend, kam am 10. Oktober 1868 und eine Vereinbarung zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen, die zukünftige Behandlung des gemeinschaftlichen beweglichen Eigentums in den vormaligen Bundesfestungen Mainz, Ulm, Rastatt und Landau betreffend, am 6. Juli 1869 zustande[5]. Diese bestimmten, daß das Material der früheren Bundesfestungen Mainz, Ulm, Rastatt und Landau ungeteilt gelassen und im Interesse des ge-

---

[1] Vgl. besonders Laband, Staatsr. 1 § 3; Haenel, Staatsr. 1 § 4.

[2] Die Versuche Bayerns, ihn zustande zu bringen, scheiterten. Vgl. Frhr. v. Völderndorff, Ann.D.R. (1890) 241 ff.; G. Meyer, Die Reichsgründung und das Großh. Baden 6 ff.; v. Seydel, Staatsrechtl. u. polit. Abhandl., N. F., 71 ff.

[3] Der Vertrag mit Württemberg ist vom 13., der mit Baden vom 17., der mit Bayern vom 22. August 1866, der mit Hessen vom 1. April 1867. Abgedruckt bei Hahn a. a. O. 212 ff.; Glaser, Archiv 3 39 ff. u. 53; Staatsarchiv 12 Nr. 2734 u. 2737.

[4] Glaser, Archiv a. a. O. 54 ff.

[5] Koller, Arch. d. Nordd. Bundes u. d. Zollvereins 2 849 ff. u. 854 ff.; Staatsarchiv 17 Nr. 3917.

meinsamen deutschen Verteidigungssystems verwaltet werden sollte. Die Verwaltung desselben sollte in Mainz durch den Norddeutschen Bund, in den übrigen Festungen durch die betreffenden Landesregierungen erfolgen. Zur Überwachung dieser Verwaltung wurden eine ständige süddeutsche Festungskommission und eine jährlich im September zusammentretende Inspizierungskommission, die aus Bevollmächtigten des Norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten bestand, eingesetzt. Die Anteile Österreichs und Luxemburgs waren in Geld veranschlagt und diesen ausgezahlt worden. Endlich schloß das Großherzogtum Baden am 25. Mai 1869 einen Vertrag mit dem Norddeutschen Bunde, betreffend die Einführung gegenseitiger militärischer Freizügigkeit[6], wonach badische Staatsangehörige in dem Norddeutschen Bunde und dem Großherzogtum Hessen und norddeutsche und hessische Staatsangehörige in dem Großherzogtum Baden ihrer aktiven Militärpflicht genügen konnten. Die süddeutschen Staaten hatten außerdem durch eine Vereinbarung vom 5. Februar 1867[7] gewisse gemeinsame Grundsätze über die Organisation ihrer Kontingente aufgestellt.

Der Zollverein[8] bestand im Jahre 1866 während des Krieges tatsächlich fort; in den Friedensverträgen zwischen Preußen und den süddeutschen Staaten war die Bestimmung getroffen, ihn einstweilen mit der Befugnis einer sechsmonatlichen Kündigung für jede Partei fortdauern zu lassen, demnächst aber wegen Regelung der Zollvereinsverhältnisse in Verhandlung zu treten. Diese Verhandlungen wurden im Juni 1867 in Berlin eröffnet. Sie führten zunächst zu einer vorläufigen Übereinkunft vom 4. Juni und dann zu dem definitiven Vertrage zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen vom 8. Juli 1867[9], der vom norddeutschen Reichstage und nach langen Kämpfen[10] auch von den süddeutschen Landtagen genehmigt wurde. Nach seinen Bestimmungen erstreckte sich die Kompetenz des Zollvereins auf die gemeinschaftliche Erhebung der Eingangs-, Ausgangs- und Durchgangsabgaben sowie der Steuern von einheimischem Salz, Tabak und Rübenzucker. In bezug auf diese Gegenstände bestand eine gemeinsame Gesetzgebung; der Ertrag der genannten Einkünfte wurde unter den Vereinsstaaten nach dem Verhältnis der Bevölkerung geteilt. Die Erhebung und Verwaltung blieb dagegen jedem einzelnen Vereinsstaat überlassen; nur die Ein-

---

[6] BGBl. 1869 675 ff.; Staatsarchiv a. a. O. Nr. 3887.

[7] Staatsarchiv 12 Nr. 2733.

[8] v. Sybel a. a. O. 6 220 ff., 238 ff., 262 ff., 7 16 ff.; v. Delbrück, Lebenserinnerungen 2 394 ff.

[9] BGBl. 1867 81 ff.; Hahn a. a. O. 622 ff.; Glaser, Archiv 4 132 ff.; Staatsarchiv 13 Nr. 2859 u. 2860. Abgedruckt auch in Bindings Größerer Ausgabe der RV. (Staatsgrundgesetze 1) 116 ff. und bei Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht 23 ff.

[10] Vgl. v. Sybel a. a. O. 6 262 ff.

haltung des gesetzlichen Verfahrens wurde durch Vereinsbeamte überwacht. Die Verkündigung der Vereinsgesetze erfolgte in den Gebieten der Vereinsmitglieder nach Maßgabe der daselbst geltenden Formen. Als Organe bestanden für den Zollverein, analog dem Norddeutschen Bunde, ein Zollbundesrat[11], ein Zollparlament[12] und die Krone Preußen als Zollpräsidium. — Durch den Vertrag vom 8. Juli wurde der Zollverein auch auf die früher beim Zollverein nicht beteiligten, zum Norddeutschen Bunde gehörigen Staaten ausgedehnt. Innerhalb der Zollvereinsgrenze befand sich das dem preußischen Zollsystem angeschlossene Großherzogtum Luxemburg.

Außerdem erhielt Art. 79 der norddeutschen Bundesverfassung die Bestimmung, daß der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines einzelnen derselben in den Norddeutschen Bund auf Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung erfolgte.

5. Die Gründung des Deutschen Reiches.

§ 67.

Als im Juli des Jahres 1870 der Krieg zwischen dem Norddeutschen Bunde und Frankreich ausbrach, wurde von den süddeutschen Staaten den Schutz- und Trutzbündnissen sofort Folge gegeben. Während des Krieges entstand der Gedanke, alle deutschen Staaten unter einer Verfassung zu einigen. Nachdem am 2. September die badische Regierung in einer an den Bundeskanzler des Norddeutschen Bundes gerichteten Denkschrift die Aufnahme der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund sowie die Wiederherstellung der deutschen Kaiserwürde angeregt hatte[1], sprach bald darauf (noch im September) die bayrische Regierung dem Bundespräsidium des Norddeutschen Bundes gegenüber die Überzeugung aus, daß die Entwicklung der politischen Verhältnisse Deutschlands es notwendig mache, von dem Boden der völkerrechtlichen Verträge zu einem Verfassungsbündnisse überzugehen[2]. Auf ihre Anregungen fanden Besprechungen in München statt, an denen

---

[11] Er bestand aus dem Bundesrate des Nordd. Bundes, verstärkt durch 6 bayrische, 4 württembergische, 3 badische und 2 hessische Regierungsbevollmächtigte. Er wies also bereits dieselbe Zusammensetzung auf wie der Bundesrat des Deutschen Reiches nach der RV. (ZVV. Art. 8 § 1).

[12] Das Zollparlament bestand (ZVV. Art. 9 § 1) aus den Mitgliedern des Reichstages des Norddeutschen Bundes und aus Abgeordneten aus den süddeutschen Staaten, welche durch allgemeine und direkte Wahl nach Maßgabe desselben Gesetzes gewählt wurden, auf Grund dessen die Wahlen zum ersten Reichstage des Norddeutschen Bundes stattgefunden hatten (d. h. das Ges. v. 12. April 1849, vgl. oben S. 175, 187).

[1] G. Meyer, Die Reichsgründung und das Großherzogtum Baden 53 ff.

[2] Delbrück in der Sitzung des Reichstags vom 5. Dezember 1870, Sten. Ber. 1870 2. außerord. Session 67 ff.

auch ein württembergischer Bevollmächtigter teilnahm[3]. Während das Ergebnis dieser Besprechungen dem Bundespräsidium zur Prüfung unterbreitet war, erfolgte der Antrag Badens auf Eintritt in den Norddeutschen Bund[4]. Endlich erklärte auch die großherzoglich hessische Regierung ihren Entschluß, mit den südlich des Mains gelegenen Teilen ihres Gebietes in den Norddeutschen Bund einzutreten. Mit Bayern und Württemberg wurden die Unterhandlungen in Versailles fortgesetzt, wohin sich auch Bevollmächtigte Badens und Hessens begaben[5]. Am 15. November wurde dort ein Vertrag mit Baden und Hessen über Eintritt in den Norddeutschen Bund abgeschlossen[6], an welchem Württemberg infolge eines unvorhergesehenen Zufalls[7] nicht teilnahm, obwohl es bereits in allen wesentlichen Punkten einverstanden war. Die Verhandlungen mit Bayern[8] boten größere Schwierigkeiten dar; erst am 23. November kam zu Versailles ein Vertrag zustande, welcher den Eintritt Bayerns in den Norddeutschen Bund festsetzte, demselben aber eine sehr privilegierte Stellung gewährte[9]. Am 25. November erfolgte zu Berlin der Abschluß mit Württemberg auf Grund der in Versailles stattgefundenen Verständigung[10].

Die Verträge wurden noch im Laufe des Jahres 1870 von dem norddeutschen Reichstage, den württembergischen, badischen und hessischen Ständen, im Januar 1871 von dem bayrischen Landtage genehmigt[11] und erlangten durch Publikation in den Gesetzsammlungen der kontrahierenden Teile[12] rechtliche Gültigkeit. Der Anfangstermin ihrer verbindlichen Kraft war auf den 1. Januar 1871 festgesetzt.

Bald nach Abschluß der Verträge, jedoch noch vor Annahme durch die betreffenden Volksvertretungen, hatte sich der König von Bayern an die deutschen Fürsten mit dem Vorschlage gewandt, gemeinschaftlich beim Könige von Preußen in Anregung zu bringen, daß die Ausübung der Präsidialrechte des Bundes mit der Führung des Titels eines Deutschen Kaisers verbunden werde[13]. Nach-

---

[3] Busch, Die Kämpfe um Reichsverfassung und Kaisertum 1870/71 (1906) 35 ff.; G. Meyer a. a. O. 58 ff.

[4] G. Meyer a. a. O. 63, 64; Busch a. a. O. 41.

[5] Busch 41 ff.; Baumgarten-Jolly, Staatsminister Jolly (1897) 178 ff.

[6] Busch 60 ff., 69; Baumgarten-Jolly 196 ff., 198 ff.

[7] Busch 63; Frhr. v. Mittnacht, Erinnerungen an Bismarck (4. A. 1904) 26.

[8] Busch 71 ff.

[9] Busch 87 ff.

[10] Busch 96 ff.

[11] Busch 99 ff. Vgl. insbes. S. 105 ff. das. über die Schwierigkeiten, welche der Annahme der Verträge in der bayrischen Kammer der Abgeordneten von der partikularistischen (sog. „Patrioten"-) Partei bereitet wurden.

[12] BGBl. 1870 627 ff., 1871 9 ff.

[13] Über den — durchaus überragenden — Anteil Bismarcks an der auf Wiederaufnahme des Kaisertitels gerichteten Aktion vgl. die „Gedanken

dem diesem Vorschlage von sämtlichen deutschen Fürsten und von den Senaten der Freien Städte zugestimmt war, wurden im Einverständnis zwischen dem norddeutschen Bundesrate und den Regierungen der süddeutschen Staaten zwei Abänderungen der Verfassung festgestellt und von den betreffenden Volksvertretungen genehmigt. Im Eingang der Verfassung erhielt der Bund, welcher bis dahin „Deutscher Bund" heißen sollte, die Bezeichnung „Deutsches Reich", und im Artikel 11 wurde dem Könige von Preußen der Titel „Deutscher Kaiser" beigelegt.

Die feierliche Annahme der deutschen Kaiserwürde erfolgte zu Versailles am 18. Januar 1871[14] und wurde dem deutschen Volke durch eine Proklamation bekannt gemacht[15].

Die Gründung des Deutschen Reiches und die Feststellung seiner Verfassung ist demnach durch einen Gesamtakt des Norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten erfolgt[16]. Die Gründung des Deutschen Reiches charakterisiert sich als Eintritt der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund. Das Deutsche Reich ist daher die Fortsetzung des Norddeutschen Bundes und repräsentiert mit ihm dasselbe Rechtssubjekt. Alle Rechte und Verbindlichkeiten des Norddeutschen Bundes sind auf das Deutsche Reich übergegangen[17].

---

und Erinnerungen" 2 117 ff., 1 353 ff. Den äußeren Hergang der Entwicklung der „Kaiserfrage" erzählt am genauesten Busch a. a. O. 115 ff., 128 ff., 152 ff. Die erste amtliche Anregung zur Einführung des Kaisertitels scheint (am 2. September 1870) von der badischen Regierung ausgegangen zu sein; vgl. oben Anm. 1.

[14] Bericht des Königlich Preußischen Staatsanzeigers 1871 Nr. 23; Busch a. a. O. 143 ff., 157.

[15] Königlich Preußischer Staatsanzeiger 1871 Nr. 19.

[16] Übereinstimmend: Haenel, Vertragsmäßige Elemente 79 ff., Deutsches Staatsr. 1 49 ff.; Brie, Theorie der Staatenverbindungen 131; v. Stengel in Schmollers J. 22 1164. — Anderer Ansicht: Laband, St.R. 1 43 f., Kl. A. 12, welcher meint, durch die Versailler Verträge hätten die Kontrahenten nur die Verpflichtung übernommen, das Reich zu gründen, die Gründung selbst sei erst in Erfüllung dieser Verpflichtungen am 1. Januar 1871 erfolgt. Aber die Novemberverträge sind keine bloßen Vorverträge, sondern haben die Reichsverfassung zu ihrem unmittelbaren Gegenstande. Auch in bezug auf das Deutsche Reich bleibt nach Labands Auffassung unklar, durch welchen Akt die Gründung erfolgt ist und auf welchem Rechtsgrunde die Verbindlichkeit seiner Verfassung beruht.

[17] In dieser Beziehung stimmen weitaus die meisten Schriftsteller überein: Haenel, Vertragsmäßige Elemente 82, Deutsches Staatsr. 1 51; Laband, St.R. 1 44, Kl. A. 13; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches (§ 7) 57; R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht 51; Auerbach, Das neue Deutsche Reich und seine Verfassung 56 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 262, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes (§ 76) 1 172; Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen 275; Mejer, Einleitung 332; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 76; Preuß, Gemeinde, Staat, Reich 401; Arndt, Kommentar 21, 22 und Staatsr. des Deutschen Reichs 37; Le Fur, Étude sur la souveraineté 124 ff.; Anschütz, Enzykl. 62. — Anderer Ansicht: Seydel, Kommentar zur Einleitung Nr. X; E. Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen (Leipzig 1874) 83; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1 53 ff.; Rehm, Staatsl. 132. Zweifelhaft äußert sich Riedel, Reichsverfassungs-

§ 68.

Am 21. März 1871 trat der erste Deutsche Reichstag in Berlin zusammen. Der Bundesrat legte demselben eine neue Redaktion der Reichsverfassung vor, welche den Zweck hatte, die in den einzelnen Verträgen zerstreuten Bestimmungen in einer Urkunde zusammenzufassen und die Bezeichnung „Kaiser" und „Reich" in der ganzen Verfassung zur Durchführung zu bringen. In derselben waren nur zwei Änderungen enthalten: 1. daß im Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten außer den Bevollmächtigten von Bayern, Württemberg und Sachsen noch zwei andere vom Bundesrat jährlich zu wählende Bevollmächtigte vertreten sein sollten; 2. daß Bayern die selbständige Regelung seines Post- und Telegraphenverkehrs mit seinen dem Reiche nicht angehörigen Nachbarstaaten gewährt werde, eine Vergünstigung, welche Württemberg bereits im Vertrage vom 25. November zugestanden und welche auch für Bayern von vornherein in Aussicht genommen war. Diese neue Redaktion wurde vom Reichstage angenommen und am 16. April 1871 publiziert[1].

Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871 ist an die Stelle der durch die Novemberverträge vereinbarten Verfassung getreten. Die Bestimmungen der Schlußprotokolle, Artikel 80 der durch Vertrag vom 15. November 1870 festgestellten Verfassung, Artikel 2 Nr. 6 des Vertrages vom 25. November, Nr. III § 8 und Nr. IV des Vertrages vom 23. November, sind zwar nicht in den Text der Reichsverfassung aufgenommen, aber durch die §§ 2 und 3 des Einführungsgesetzes ausdrücklich aufrechterhalten worden.

Die Feststellung der Verfassung vom 16. April 1871 hat nur den Zweck einer Redaktion gehabt[2]. Eine Absicht der Reichsgesetzgebung, an den Bestimmungen der Novemberverträge

---

urkunde 77. — Vgl. die Verhandlungen im norddeutschen Reichstage, I. Legislaturp„ 2, außerordentl. Sess. 1870, Sten. Ber. 132 u. 133. Die Behauptung, daß das jetzige Deutsche Reich eine staatsrechtliche Fortsetzung des alten sei (v. Ruville, Das Deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat, Berlin 1894, Die Kaiserproklamation des Jahres 1871 vom Standpunkte des Staatsrechts, in den Preuß. J. 83 15 ff.), beruht auf einer völlig willkürlichen Konstruktion der historischen Tatsachen und ist gänzlich unhaltbar.

[1] RGBl. (1871 Nr. 16) 63 ff.

[2] Daß die Absicht der gesetzgebenden Organe dahin gegangen ist, eine bloße Redaktion der bestehenden Bestimmungen vorzunehmen, ergibt sich aus den Verhandlungen mit voller Deutlichkeit, denn diese Absicht ist nicht nur ausgesprochen in den Motiven zur Regierungsvorlage (Sten. Ber. 3 10), sondern auch in den Verhandlungen des Reichstages, und zwar sowohl von mehreren Mitgliedern des Bundesrates (Staatsminister Delbrück, Sten. Ber. 22, Fürst Bismarck a. a. O. 95) als von verschiedenen Abgeordneten (Lasker a. a. O. 95, Miquel a. a. O. 96, Windthorst a. a. O. 96) ohne Widerspruch und unter allseitiger Zustimmung.

zu ändern, darf daher nur dann angenommen werden, wenn sie entweder aus dem Wortlaut der Reichsverfassung oder aus den bezüglichen Verhandlungen deutlich hervorgeht. Die Verträge haben demnach noch immer große Bedeutung als Interpretationsmaterial für die Reichsverfassung.

6. Die Erwerbung von Elsaß-Lothringen.

§ 69.

Durch den Präliminarfrieden von Versailles vom 26. Januar 1871 Artikel 1 und den definitiven Frieden zu Frankfurt a. M. vom 10. Mai 1871 Artikel 1 und Zusatzartikel 3[1] trat Frankreich Elsaß und einen Teil von Lothringen an das Deutsche Reich ab[2].

Die betreffenden Gebiete sind durch R.G. vom 9. Juni 1871 mit dem Deutschen Reiche vereinigt worden. Die Reichsverfassung sollte dort nach der ursprünglichen Absicht am 1. Januar 1873 in Kraft treten, der Termin wurde jedoch später bis 1. Januar 1874 hinausgeschoben[3]. Artikel 3 der Verfassung (gemeinsames Indigenat) wurde sofort eingeführt und die Einführung anderer Teile derselben durch eine mit Zustimmung des Bundesrats zu erlassende kaiserliche Verordnung gestattet. Auf diesem Wege sind allmählich eingeführt worden: Artikel 33 (Zollgebiet)[4], Abschnitt VIII (Post- und Telegraphenwesen)[5], Abschnitt VII (Eisenbahnwesen)[6], Artikel 57, 58, 59, 61, 63—65 (Militärwesen)[7]. Am 1. Januar 1874 trat die gesamte Reichsverfassung in Elsaß-Lothrigen in Kraft[8].

7. Die Erwerbung der Schutzgebiete und Helgolands[1].

§ 69 a.

Seit dem Jahre 1884 hat das Deutsche Reich eine Reihe von Besitzungen in Afrika, Australien und Asien erworben. Dieselben umfassen folgende Ländergruppen:

---

[1] RGBl. (1871) 215 ff., 223 ff.

[2] Die Grenze ist durch den Vertrag vom 12. Oktober 1871 Art. 10 (RGBl. 363 ff.) in einigen Beziehungen abgeändert worden.

[3] RG. vom 20. Juni 1872.

[4] V. vom 17. Juli 1871.

[5] V. vom 14. Oktober 1871.

[6] V. vom 1. Dezember 1871.

[7] V. vom 23. Januar 1872.

[8] RG. vom 25. Juni 1873. — Nach Publikation dieses Gesetzes hatte eine Abänderung des Art. 4 der Reichsverfassung durch R.G. vom 20. Dezember 1873 stattgefunden. Da die Publikation desselben im Reichsgesetzblatte keine verbindliche Kraft für Elsaß-Lothringen besaß, so trat dasselbe dort nicht in Wirksamkeit. Die Einführung geschah erst nachträglich durch G. vom 8, Februar 1875.

[1] G. Meyer, Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete 5 ff. (Leipzig 1888); v. Stengel in Ann.D.R. (1895) 574 ff.; Laband, St.R. 2 265 ff.

1. Deutsch-Südwestafrika. Hier war zunächst (1884) der Bremer Lüderitz in den Besitz von Hoheitsrechten gelangt; diese gingen später auf die Südwestafrikanische Gesellschaft über, und letztere erwarb noch weitere hinzu. Die Hoheitsrechte erstreckten sich ursprünglich nur auf das Küstengebiet, die Gesellschaft hat dieselben aber niemals ausgeübt, das Schutzgebiet hat vielmehr von Anfang an unter Reichsverwaltung gestanden. Die Herrschaft des Reiches über das Hinterland wurde dadurch begründet, daß die Häuptlinge der in demselben angesiedelten Stämme die Oberherrschaft des Reiches anerkannten und sich unter dessen Schutz stellten.

2. Das Kamerun- und Togogebiet, in welchem seit längerer Zeit hanseatische Handelsniederlassungen bestanden und wo im Jahre 1884 auf Grund von Verträgen mit den einheimischen Häuptlingen die Schutzherrschaft des Deutschen Reiches erklärt wurde.

3. Deutsch-Ostafrika. Die Grundlage desselben bildeten die Besitzungen, welche Dr. Karl Peters im Jahre 1884/85 durch Verträge mit den einheimischen Häuptlingen erworben hatte. Zur Ausbeutung derselben bildete sich die Deutsch-Ostafrikanische Gesellschaft, welche durch weitere Verträge ihr Ländergebiet erheblich ausdehnte. Die Gesellschaft übte die Hoheitsrechte zunächst selbst aus; im Jahre 1890 ging aber die Verwaltung des Schutzgebietes auf das Reich über. Der vor dem Gebiet liegende Küstenstreifen stand ursprünglich unter der Oberhoheit des Sultans von Zanzibar; im Jahre 1888 wurde die Verwaltung desselben der Deutsch-Ostafrikanischen Gesellschaft gegen Zahlung einer Pachtsumme auf fünfzig Jahre überlassen. Durch einen mit England am 1. Juli 1890 abgeschlossenen Staatsvertrag[2] genehmigte das Deutsche Reich die Herstellung eines englischen Protektorates über die Besitzungen des Sultans von Zanzibar, dagegen wurde die Abtretung des erwähnten Küstenstreifens an Deutschland in Aussicht genommen, und England übernahm die Verpflichtung, seinen Einfluß aufzubieten, um den Sultan zu dieser Abtretung zu bestimmen. Die Abtretung erfolgte durch Vereinbarung mit England vom 27./28. Oktober 1890 gegen Zahlung einer Summe von 4 Millionen Mark und wurde durch einen Notenwechsel vom 17. November 1890 auch seitens Frankreichs anerkannt[3]. Zu den deutschen Besitzungen in Ostafrika gehörte früher auch das Wituland, welches von dem Sultan von Witu an denReisenden Clemens Denhardt verkauft und von diesem in den Besitz der Deutschen Witugesellschaft übergegangen war. Im Frühjahr 1890 wurde die Witugesellschaft mit der Ostafrikanischen verschmolzen; durch den erwähnten Staatsvertrag vom 1. Juli 1890 verzichtete aber Deutschland auf seine Rechte über Witu zugunsten Englands.

---

[2] Deutsches Kolonialblatt 1 120 ff.
[3] Deutsches Kolonialblatt a. a. O. 307 ff., 331 ff.

4. Die Besitzungen der Neu-Guinea-Compagnie, nämlich Kaiser-Wilhelms-Land auf Neu-Guinea, die Inseln im Bismarck-Archipel und einzelne Inseln der Salomongruppe, welche seit 1884 unter deutsche Herrschaft gelangt sind.

5. Die Marschall-, Brown- und Providenceinseln, welche 1885 unter deutschen Schutz gestellt wurden.

Der Rechtstitel, auf welchem die Erwerbung der bisher angeführten Gebiete beruht, ist gegenüber den anderen Gliedern der völkerrechtlichen Gemeinschaft die Besitznahme. Dies muß deshalb angenommen werden, weil die betreffenden Länder vom Standpunkte der völkerrechtlichen Gemeinschaft aus herrenlos waren. Die Verträge mit den einheimischen Häuptlingen (keine Staatsverträge im Sinne des Völkerrechts) hatten nur die Bedeutung, gegenüber diesen einen Rechtstitel zu beschaffen und für das Deutsche Reich ein Vorzugsrecht hinsichtlich der Besitznahme gegenüber anderen zivilisierten Nationen zu begründen. Nur der ostafrikanische Küstenstreifen, welchen der Sultan von Zanzibar unter Vermittlung seiner Schutzmacht England an Deutschland abgetreten hat, ist im Wege vertragsmäßiger Erwerbung auf das Deutsche Reich übergegangen. Durch Verträge des Reiches mit England, Frankreich und Portugal sind die Interessensphären dieser Staaten abgegrenzt, d. h. die Gebiete bestimmt worden, innerhalb deren jeder derselben zur Ausübung und weiteren Ausbreitung kolonialer Herrschaft befugt sein soll[4]. Diese Verträge begründen keinerlei Herrschaftsbefugnisse der kontrahierenden Staaten, sondern nur die gegenseitige völkerrechtliche Verpflichtung derselben, sich jedes Eingriffes in die fremde Interessensphäre zu enthalten.

---

[4] Die Anerkennung der deutschen Schutzherrschaft über Südwestafrika seitens Englands erfolgte durch einen Notenaustausch zwischen der deutschen und der englischen Regierung (vgl. G. Meyer, Staatsr. Stellung der deutschen Schutzgebiete 12 N. 1); mit Portugal ist über die Abgrenzung der Interessensphären in Südwestafrika ein Vertrag vom 30. Dezember 1886 (Reichsanzeiger 1887 Nr. 168 vom 21. Juli, Deutsche Kolonialzeitung 4 505) abgeschlossen. Auch in bezug auf das Kamerun- und Togogebiet sind die Grenzen zwischen dem deutschen und englischen Gebiet zunächst durch Notenaustausch festgestellt worden (vgl. G. Meyer, Staatsr. Stellung 16); weitere Abmachungen enthalten die Verträge vom 14. April und 15. November 1893 (Kolonialblatt 4 213 ff., 531 ff.). Die Regelung der Beziehungen zu Frankreich in bezug auf dieses Gebiet hat durch Protokoll vom 24. Dezember 1885 (vgl. G. Meyer, Staatsr. Stellung 17) sowie Verträge vom 4. Februar 1894 (Kolonialblatt 5 159 ff.) und 23. Juli 1897 (Kolonialblatt 8 Beilage zu Nr. 21) stattgefunden. Für Ostafrika sind maßgebend die Verträge mit England vom 29. Oktober, 1. November 1886 (Reichsanzeiger 1886 Nr. 307 vom 30. Dezember, Deutsche Kolonialzeitung 4 38), 1. Juli 1890 (Kolonialblatt 1 120 ff.) und 8. Juli 1893 (Kolonialblatt 4 370 ff.) und der oben erwähnte Vertrag mit Portugal vom 30. Dezember 1886, für die australischen Besitzungen der Notenaustausch mit England vom 25. bzw. 29. April 1885, die Vereinbarung vom 6. April 1886 mit demselben Staate und das Protokoll mit Frankreich vom 24. Dezember 1885 (vgl. G. Meyer, Staatsr. Stellung 25, 26).

6. Zu diesen Gebieten ist seit 1898 Kiautschou hinzugetreten, welches Deutschland von China durch den Vertrag zu Peking vom 6. März 1898[5] erworben hat. Der Rechtstitel der Erwerbung ist in diesem Falle nicht Besitznahme, sondern Abtretung. Diese Abtretung hat in der Form eines Pachtvertrages auf 99 Jahre stattgefunden. Danach steht die Hoheit über das Gebiet formell auch fernerhin China zu; das Deutsche Reich ist nur zur Ausübung der Hoheitsrechte befugt[6]. Die Erklärung Kiautschous zum Schutzgebiet erfolgte durch kaiserlichen Erlaß vom 27. April 1898.

7. Das Inselgebiet der Karolinen, Palau und Marianen ist durch den Staatsvertrag vom 12. Februar bzw. 30. Juni 1899 gegen eine Geldentschädigung (25 Mill. Peseten) von Spanien an das Reich abgetreten worden, welches diese Inseln als Rechtsnachfolger Spaniens mit voller Souveränetät besitzt. Die Erklärung zum Schutzgebiet erfolgte durch kaiserlichen Erlaß vom 18. Juli 1899; eine Verordnung gleichen Datums regelte die Rechtsverhältnisse des neuen Schutzgebietes[7].

8. Die Samoa-Inseln. Diese befanden sich auf Grund der Generalakte der Samoakonferenz vom 14. Juni 1889 im gemeinsamen Besitz von Deutschland, England und den Vereinigten

---

[5] Deutscher Reichsanzeiger vom 29. April 1898 Nr. 101. Marine-Verordnungsblatt 1898 S. 147. Staatsarchiv 61 Nr. 11518.

[6] Jellinek, Die staats- und völkerrechtliche Stellung Kiautschous, in DJZ. 3 253 ff. Martens, Der Kiautschouvertrag (Heidelb. Diss.), Plön 1911. — Wie im Text Rehm, Staatsl. 82, 83 (und Rosenberg, Ann.D.R. [1903] 66 1): Kiautschou sei chinesisches Staatsgebiet geblieben, und das Deutsche Reich habe nur das Recht auf Vertretung Chinas in Ausübung seiner Staatsgewalt hierüber. — Die herrschende Meinung hat sich dieser Auffassung nicht angeschlossen, erblickt vielmehr in der „Verpachtung vorläufig auf 99 Jahre" nur eine rechtlich unerhebliche Verschleierung der auf wahrhafte Gebietsabtretung gerichteten Vertragsabsicht der Kontrahenten. Der Kiautschouvertrag gehört zu denjenigen völkerrechtlichen Urkunden, welche nicht wörtlich genommen sein wollen. Hiergegen verstößt Rehm a. a. O. Gegen ihn insbes. v. Stengel, Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete (1901) 22, 23; wie v. Stengel ferner: Laband, Staatsr. 2 274 f.; Anschütz, Enzykl. 120, namentlich aber Köbner in ders. Enzykl. 2 1086, 1087 sowie in den Mitteil. der Internat. Vereinigung f. vergl. Rechtswiss. und Volkswirtschaftsl. (1903) 2 213 ff.

Verschieden von der Rechtsstellung des Kiautschougebietes ist diejenige der umgebenden Zone von 50 Kilometer (Art. I des deutsch-chines. Vertrages vom 6. März 1898). Dort hat sich China die Souveränetätsrechte vorbehalten und dem Deutschen Reiche lediglich eine Reihe von (allerdings sehr weitreichenden) Hoheitsrechten, die nach dem Sprachgebrauch des Völkerrechts als „Staatsservituten" bezeichnet werden, überlassen. Diese Zone ist chinesisches Gebiet geblieben. Mit den deutschen Interessensphären in Afrika und der Südsee hat sie rechtlich nichts gemeinsam. Vgl. Laband a. a. O. 275; Köbner in der Enzykl. 1087.

[7] Der Staatsvertrag ist abgedruckt in den Drucksachen des Reichstags, Session 1898/99, Nr. 394 sowie im Deutschen Kolonialblatt (1899) 469, der Erlaß vom 18. Juli 1899 ebenda S. 506, die Verordnung vom 18. Juli 1899 im Kolonialblatt (1900) 93.

Staaten von Nordamerika. Das Gemeinschaftsverhältnis — als gemeinsames Protektorat, Kollektivprotektorat oder Kondominat bezeichnet — wurde durch den Vertrag der drei Mächte vom 2. Dezember 1899 aufgelöst, wobei dem Deutschen Reiche ausschließliche Rechte auf die westlich des 171. Längengrades von Greenwich gelegenen Inseln der Gesamtgruppe „Samoa" eingeräumt wurden. Hierauf hat der Kaiser namens des Reichs diese Inseln in Alleinbesitz genommen, also okkupiert, und zum Schutzgebiet erklärt: Verordnung vom 17. Februar 1900. Unter dem gleichen Datum erging eine kaiserl. Verordnung zu Regelung der Rechtsverhältnisse dieses Schutzgebietes[8].

9. Ein Teil des im westlichen Zentralafrika belegenen französischen Kongolandes, welcher — „im Anschluß und zur Ergänzung des Marokko betreffenden Abkommens vom 4. November 1911 und als Kompensation für die Schutzrechte, die Frankreich bezüglich des Scherifenreiches zuerkannt worden sind" — von Frankreich an Deutschland durch Vertrag vom 4. November 1911[9] abgetreten worden ist. Die Begrenzung des Gebietes ist im Art. 1 dieses Vertrages näher bezeichnet. Im Austausche trat das Deutsche Reich ein Stück des Schutzgebietes Kamerun an Frankreich ab[10]. Das neuerworbene Gebiet ist dem Kolonialbesitz des Reichs durch kaiserl. Erlaß vom 3. Oktober 1912[11] einverleibt und durch kaiserl. Erlaß gleichzeitig[12] mit dem Schutzgebiete Kamerun vereinigt worden.

Aus den vorstehend zu 1—9 bezeichneten Ländern sind sieben Verwaltungseinheiten — „Schutzgebiete" — gebildet worden: 1. Deutsch-Ostafrika, 2. Deutsch-Südwestafrika, 3. Kamerun, 4. Togo, 5. Deutsch-Neuguinea, 6. Samoa, 7. Kiautschou.

Die Regelung der Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete hat im Wege der Reichsgesetzgebung stattgefunden[13].

Durch den Staatsvertrag vom 1. Juli 1890 hat England die Insel Helgoland[14] an das Deutsche Reich abgetreten. Durch

---

[8] Die Staatsverträge über Samoa: Drucksachen des Reichstags, Session 1890 Nr. 64, Session 1899/1900 Nr. 572, Art. 1 u. 2; Kolonialblatt (1899) 803, (1900) 4.

[9] RGBl. (1912) 206.

[10] Art. 2 des im Text zit. Vertrages.

[11] RGBl. (1912) 512.

[12] RGBl. (1912) 512.

[13] R.G., betr. die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, vom 17. April 1886. Abänderungsgesetze vom 17. Juli 1887 und 15. März 1888. Neue Redaktion vom 19. März 1888, abermalige und neueste, auf Grund des Gesetzes vom 25. Juli 1900, Art. 2 durch Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 10. September 1900 (RGBl. 813 ff.). Das Gesetz heißt seitdem „Schutzgebietsgesetz". Zur Ausführung erging eine kaiserl. Verordn. vom 9. November 1900 (RGBl. 1005 ff.). Gerstmeyer, Das Schutzgebietsgesetz, Berlin 1910.

[14] v. Stengel-Fleischmann, Art. „Helgoland" im Wörterbuch des deutsch. Staats- u. Verw.R. 2 390.

ein besonderes Reichsgesetz ist dieselbe mit dem deutschen Reichsgebiet vereinigt und vom Reiche die Zustimmung dazu erteilt worden, daß sie dem preußischen Staate einverleibt werde[15]. Diese Einverleibung hat dann durch ein besonderes preußisches Gesetz stattgefunden[16].

Zum dritten und vierten Buch.

Literatur des deutschen Staatsrechts seit Gründung des Deutschen Bundes[1].

§ 70.

In der ersten Zeit nach Gründung des Deutschen Bundes blieben die naturrechtlichen Theorien noch von wesentlichem Einfluß auch auf die Bearbeitung des positiven Staatsrechts. Sie bestimmten den Charakter der älteren Literatur, in deren Mittelpunkt Joh. Ludw. Klüber steht, welcher bis in die vierziger Jahre des vorigen Jahrhunderts der einflußreichste Schriftsteller auf diesem Gebiete blieb. Selbstverständlich konnten jedoch die Anschauungen der historischen Schule und vor allem die rechtsgeschichtlichen Arbeiten K. F. Eichhorns und seiner Nachfolger nicht lange ohne Einfluß auf die Bearbeitung des deutschen Staatsrechts bleiben. So hat denn die neuere Literatur aus den Zeiten des Deutschen Bundes, etwa seit den vierziger Jahren, einen überwiegend historisch-positiven Charakter angenommen. Diesen haben auch diejenigen Werke bewahrt, welche nach Gründung des Norddeutschen Bundes bzw. des Deutschen Reiches erschienen sind. Während aber die älteren der angegebenen Schriftsteller sich oft mit einer äußerlichen Zusammenstellung der bestehenden Gesetzesbestimmungen begnügen,

---

[15] R.G., betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reiche, vom 15. Dezember 1890.

[16] G., betr. die Vereinigung der Insel Helgoland mit der preußischen Monarchie vom 18. Februar 1891. Die Auseinandersetzung zwischen dem Staate und der Gemeinde Helgoland hinsichtlich der Grundstücke des bisherigen Helgoländer Gemeinwesens ist auf Grund einer in § 9 des angeführten Gesetzes enthaltenen Ermächtigung durch königliche Verordnung vom 17. Mai 1893 erfolgt. Vgl. Bahrfeldt, Art. Helgoland in WStVR. 2 390 ff.

[1] R. v. Mohl, Das positive deutsche Staatsrecht seit Gründung des Bundes. Geschichte u. Literatur der Staatswissenschaften 2 237 ff.; G. Meyer, Art. „Staats- und Verwaltungsrecht" in dem für die Universitätsausstellung in Chicago von W. Lexis herausgegeb. Werke: „Die deutschen Universitäten" 1 362 ff., auch in dem Separatabdruck aus diesem Werke: „Rechtsforschung und Rechtsunterricht auf den deutschen Universitäten, herausg. v. O. Fischer" 84 ff.: Zorn, Die Entwicklung der Staatsrechtswissenschaft seit 1866, im Jahrb.Öff.R. 1 47 ff.; Landsberg, Geschichte der deutschen Rechtswissenschaft, 3. Abt., 2. Halbb. (1910) 165, 393, 538.

hat man in neuerer Zeit größeres Gewicht auf die juristische Durchdringung und Formulierung der staatsrechtlichen Institute gelegt.

I. Der älteren Periode des Deutschen Bundes gehören folgende größere Werke an, welche meistens Landesstaatsrecht und Bundesrecht, einige auch nur Bundesrecht behandeln. Sie sind sämtlich veraltet und haben nur noch historisches Interesse.

Joh. Ludw. Klüber, Öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten, Frankfurt a. M., 1. Aufl. 1817, 4. Aufl. 1840.

F. W. Tittmann, Darstellung der Verfassung des Deutschen Bundes, Leipzig 1818.

K. E. Schmid, Lehrbuch des gemeinen deutschen Staatsrechts, 1. Abt., Jena 1821.

L. v. Dresch, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der deutschen Bundesstaaten, Tübingen 1820. Beiträge zum öffentlichen Recht des Deutschen Bundes, Tübingen 1822.

Rudhardt, Das Recht des Deutschen Bundes, Stuttgart u. Tübingen 1822.

Aug. Brunquell, Staatsrecht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten, 2 Abt., Erfurt 1824.

Schmalz, Das deutsche Staatsrecht, Berlin 1825.

Sylvester Jordan, Lehrbuch des allgemeinen und deutschen Staatsrechts, Bd. 1, Kassel 1831.

Romeo Maurenbrecher, Grundsätze des heutigen deutschen Staatsrechts, Frankfurt a. M. 1837, 3. Aufl. 1847.

K. E. Weiß, System des deutschen Staatsrechts, Regensburg 1843.

Aus der späteren Zeit des Deutschen Bundes stammen folgende Werke, welche namentlich in ihren landesrechtlichen Partien auch für das Recht der Gegenwart noch Bedeutung besitzen:

H. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., 2 Bde., Göttingen 1865 u. 1867.

H. Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts, mit besonderer Rücksicht auf das allgemeine Staatsrecht und auf die neuesten Zeitverhältnisse, 5. Aufl., 2 Bde., Leipzig u. Heidelberg 1863.

Jos. Held, System des Verfassungsrechts der monarchischen Staaten Deutschlands mit besonderer Rücksicht auf den Konstitutionalismus, 2 Teile, Würzburg 1856 u. 1857.

G. A. Grotefend, System des öffentlichen Rechts der deutschen Staaten, Abt. 1, Kassel 1860, Abt. 2, 1. Hälfte, 1863. Durch die Auflösung des Deutschen Bundes wurde die Fortsetzung dieses Werkes unterbrochen, und es erschien einige Jahre nach Gründung des Norddeutschen Bundes von demselben Verfasser ein neues Werk unter dem Titel: Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart, Berlin 1869.

C. F. v. Gerber, Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, 1. Aufl., Leipzig 1865, 3. Aufl. 1880.

Einleitungen in das deutsche Staatsrecht sind:

O. Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, Rostock 1861, 2. Aufl., Freiburg u. Tübingen 1884.

v. Kaltenborn, Einleitung in das konstitutionelle Verfassungsrecht, Leipzig 1863.

H. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht, Leipzig 1865. Das Buch erschien als 1. Abt. eines Systems des deutschen Staatsrechts. Nach Gründung des Norddeutschen Bundes wurde es in „neuer Ausgabe“ „mit besonderer Berücksichtigung der Krisis des Jahres 1866 und der Gründung des Norddeutschen Bundes“ Leipzig 1867 herausgegeben.

II. Norddeutsches Bundesrecht und deutsches Reichsrecht behandeln folgende Werke:

E. Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, erläutert mit Hilfe und unter vollständiger Mitteilung ihrer Entstehungsgeschichte, Berlin 1867. — 2. Teil: Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereins, 2 Bde., Berlin 1868—70.

F. v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1868.

G. Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesrechts, Leipzig 1868.

F. Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zoll- und Handelsvereins, Tübingen 1870.

v. Rönne, Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, in Ann.D.R. (1871) 1 ff.

v. Rönne, Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Leipzig 1872. Erschienen in 2. Aufl. unt. d. Titel „Das Staatsrecht des Deutschen Reiches“, 2 Bde., Leipzig 1876—77.

L. Auerbach, Das neue Deutsche Reich und seine Verfassung, Berlin 1871.

L. Hauser, Die Verfassung des Deutschen Reiches in den Grundzügen und Verhältnissen zu den Einzelstaaten, insbes. zu Bayern, Nördlingen 1871.

E. Riedel, Die Verfassungsurkunde vom 16. April 1871 und die wichtigsten Administrativgesetze des Deutschen Reiches mit einer systematischen Darstellung der Grundzüge des deutschen Verfassungsrechts, Nördlingen 1871.

Georg Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung, Leipzig 1872.

Jos. v. Held, Die Verfassung des Deutschen Reiches, vom staatsrechtlichen Standpunkte aus betrachtet, Leipzig 1872.

Justus B. Westerkamp, Über die Reichsverfassung, Hannover 1873.

M. v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., Freiburg i. B. u. Leipzig 1897.

R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873.

A. Haenel, Studien zum deutschen Staatsrechte, Teil 1. Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1873, Teil 2, Heft 1. Die organisatorische Entwicklung der deutschen Reichsverfassung, Leipzig 1880, Heft 2. Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Leipzig 1888.

P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1. Aufl., 3 Bde., Tübingen 1876—82. 4. Aufl., 4 Bde., Tübingen u. Leipzig 1901. 5. Aufl., Bd. 1, 2 1911, Bd. 3 1913.

P. Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht (im Öff. R. der Gegenwart), 5. A. 1909.

Ph. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., 2 Bde., Berlin 1895 u. 1897.

A. Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin 1901.

E. Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches, 2. A., Leipzig 1906.

E. v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, Vorträge, Heidelberg 1904.

M. Proebst, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 3. Aufl., München 1905.
A. Trieps, Das Deutsche Reich und die Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen, Berlin 1890.
Ph. Zorn, Die Verfassungsurkunde des Deutschen Reiches, Berlin 1895.
A. Arndt, Verfassung des Deutschen Reiches, 5. Aufl., Berlin 1913.
P. Posener, Verfassung des Deutschen Reiches, Kommentar, Leipzig 1903.
L. Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reichs, mit Erläuterungen, Berlin 1910.

Zusammenfassende staatsrechtliche Werke, welche sowohl Reichsstaatsrecht als Landesstaatsrecht behandeln, sind außer dem vorliegenden Lehrbuch:

H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2 Bde., Leipzig 1881 u. 1886.
A. v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Stuttgart 1887.
A. Haenel (in Bindings System. Handbuch), Deutsches Staatsrecht, Bd. 1: Die Grundlagen d. deutschen Staates u. d. Reichsgewalt, Leipzig 1892.
G. Anschütz, Deutsches Staatsrecht, in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklop. d. Rechtswissenschaft, 7. Aufl., Berlin u. Leipzig 1913, 4 1—192.
Bornhak, Grundriß des deutschen Staatsrechts, 3. A. 1912.

III. Von Bearbeitungen des Staatsrechts einzelner Länder sind zu nennen:

1. für Preußen:

C. J. Bergius, Preußen in staatsrechtlicher Beziehung, 2. Aufl., Münster 1843.
H. Simon, Das preußische Staatsrecht, 2 Teile, Breslau 1843.
L. v. Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, 3. Aufl., 2 Bde. in je 2 Abt., Leipzig 1869—72. 4. Aufl., Bd. 1—4, 1882—84. Dazu als Ergänzung: Schoen, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897. Im Erscheinen begriffen ist eine 5. Aufl., bearbeitet von Zorn; bis jetzt Bd. 1, Leipzig 1899, Bd. 2 1906.
H. Schulze, Das preußische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts, 2 Bde., 2. Aufl., Leipzig 1888—90.
H. Schulze, Das Staatsrecht des Königreichs Preußens (im Handb.Öff.R.), 2. Aufl. von v. Stengel (1894).
M. v. Oesfeld, Preußen in staatsrechtlicher, kameralistischer und staatswirtschaftlicher Beziehung, 2. Aufl., 2 Teile, Breslau 1870 u. 1871.
Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem Deutschen Reiche, 22. Aufl., Berlin 1914.
C. Bornhak, Preußisches Staatsrecht, 3 Bde., Freiburg i. B. 1888—90. Erg. Bd. 1893. 2. A.: 1. Bd. 1911, 2. Bd. 1912.
G. A. Grotefend, Lehrbuch des preußischen Verwaltungsrechts, 2 Bde., Berlin 1890—92.
F. Stier-Somlo, Preußisches Staatsrecht (Sammlung Göschen), 2 Bde., 1906.
E. Hubrich, Preußisches Staatsrecht, 1909 (in Bibliothek d. öff. Rechts).
G. Anschütz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 1. Bd. 1912.
A. Arndt, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, Kommentar, 7. Aufl., Berlin 1911.
E. Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat, Kommentar, 2. Aufl., Breslau 1899.

2. für Bayern:

Schmelzing, Staatsrecht des Königreichs Bayern, 2 Teile, Leipzig 1820 u. 1821.
Schunk, Staatsrecht des Königreichs Bayern, Bd. 1, Erlangen 1824.

Cucumus, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie Bayerns, Würzburg 1825.

v. Dresch, Grundzüge des bayrischen Staatsrechts, 2. Aufl., Ulm 1835.

v. Moy, Lehrbuch des bayrischen Staatsrechts, 2 Teile, Regensburg 1840—43.

Jos. Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechts, 5. Aufl. auf Grundlage des Reichsrechts bearbeitet, München 1878.

Jos. Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., München 1871. Supplement 1874.

M. v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht, 2. Aufl., 4 Bde., Freiburg i. B. 1896; im Öffentl. Recht d. Gegenwart Bd. 21 (1913) neu bearb. v. R. Piloty und Graßmann.

Vogel, Staatsrecht des Königreichs Bayern (im Handb. Öff. R.), unvollendet.

Seydel, Staatsrecht des Königreichs Bayern (daselbst), 3. A. von Graßmann, 1903.

Piloty und v. Sutner, Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern (2. A. 1907). Ders. in Bibliothek d. öff. R. 1909.

3. für Württemberg:

R. v. Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., 2 Bde., Tübingen 1846.

Bitzer, Regierung und Stände in Württemberg, Stuttgart 1882.

K. V. Rieke, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart 1887.

O. v. Sarwey, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2 Bde., Tübingen 1883.

Gaupp, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg (im Handb. Öff. R.) 2. A. 1895.

Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg (im Öff. R. der Gegenwart), 1908. Kommentare und Ausgaben der württemb. Verf.-Urk. vgl. oben S. 159 § 56 Anm. 17.

4. für Sachsen:

Weiße, Lehrbuch des königlich sächsischen Staatsrechts, 2 Bde., Leipzig 1824—27.

Fr. Bülau, Darstellung der Verfassung und Verwaltung des Königreichs Sachsen, Bd. 1, Leipzig 1833.

F. Milhauser, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Bd. 1, Leipzig 1839.

C. E. Leuthold, Das königlich sächsische Verwaltungsrecht mit Einschluß der reichsrechtlichen Bestimmungen systematisch dargestellt, Leipzig 1878.

H. G. Opitz, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, 2 Bde., Leipzig 1884 u. 1887.

C. V. Fricker, Grundriß des Staatsrechts des Königreichs Sachsen, Leipzig 1891.

Otto Mayer, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen (im Öff. R. der Gegenwart), 1909.

5. für Baden:

F. Wielandt, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden (im Handb. Öff. R.), 1895.

E. Walz, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden (im Öff. R. der Gegenwart), 1909.

K. Glockner, Bad. Verfassungsrecht, 1905.

H. Rosin, Bad. Verfassungsgesetze, 1887.

C. Bornhak, Staatsrecht des Großherzogtums Baden (in der Bibliothek des öff. Rechts, herausgeg. v. Scholz u. Storck), 1908.

E. v. Jagemann in Poseners Staatsverfassungen des Erdballs (1909) 68 ff.

6. für das Großherzogtum Hessen:

Weiß, System des öffentlichen Rechts des Großherzogtums Hessen, Bd. 1, Darmstadt 1837.

Zeller, Handbuch der Verfassung und Verwaltung im Großherzogtum Hessen, 2 Bde., Darmstadt 1885 u. 1886; Ergänzungsband 1893.

Braun und Weber, Das Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Großherzogtums Hessen. 3. Aufl. der Verwaltungsgesetzgebung im Großherzogtum Hessen von Küchler, 5 Bde., Darmstadt 1894—96.

K. Cosack, Staatsrecht des Großherzogtums Hessen (im Handb.Öff.R.), 1894.

W. van Calker, Hessische Verfassungsgesetze, 1906.

W. van Calker, Staatsrecht des Großherzogtums Hessen (im öff. R. d. Gegenwart), 1913.

7. für Mecklenburg-Schwerin und -Strelitz:

Büsing, Das Staatsrecht der beiden Großherzogtümer Mecklenburg (im Handb.Öff.R.), 1884.

8. für Sachsen-Weimar:

Schweitzer, Öff. Recht des Großherzogtums S.-Weimar, Teil 1, 1825.

G. Meyer, Staatsrecht des Großherzogtums S.-Weimar (im Handb. Öff.R.), 1884.

W. A. Knetsch, Das Staats- und Verwaltungsrecht von S.-Weimar-Eisenach (in der Bibliothek d. öff. R., herausgeg. von Scholz u. Storck), 1909.

9. für die übrigen thüringischen Staaten:

Die Darstellungen des Staatsrechts derselben im Handb. Öff.R. und in der Bibliothek d. öff. R. 1909 ff.

10. für Oldenburg:

Becker, Das Staatsrecht des Großherzogtums Oldenburg (im Handb. Öff.R.), 1884.

Schücking, Das Staatsrecht des Großherzogtums Oldenburg (im Öff. R. der Gegenwart), 1911.

11. für Braunschweig:

A. Rhamm, Braunschweigische Verfassungsgesetze, 2. A. 1907.

Otto, Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig (im Handb.Öff.R.), 1884.

A. Rhamm, Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig (im Öff. R. der Gegenwart 1908 und in der Bibliothek d. öff. R. 1909).

12. für Anhalt, Waldeck, Schaumburg-Lippe, Lippe:

Die Darstellungen des Staatsrechts dieser Länder im Handb.Öff.R. und in der Bibliothek d. öff. R. 1909 ff.

13. für die Hansestädte:

Die Darstellungen des Staatsrechts der Hansestädte im Handb.Öff.R. (Hamburg: Wolffson, Bremen: Sievers, Lübeck: Klügmann) und in der Bibliothek d. öff. R. 1909; außerdem:

v. Melle, Das hamburgische Staatsrecht, 1891.

G. Seelig, Hamburgisches Staatsrecht auf geschichtl. Grundlage, 1902.

Bollmann, Bremisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1904.

14. für Elsaß-Lothringen:

Leoni, Das Staatsrecht von Elsaß-Lothringen (im Handb.Öff.R.), 1883.

Leoni, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen, 1. Teil: Das Verfassungsrecht, 1892, 2. Teil: Leoni und Mandel, Das Verwaltungsrecht, 1895.

E. Bruck, Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen, 3 Bde., 1908, 1909.

IV. Die Werke über allgemeine Staatslehre und allgemeines Staatsrecht sind, soweit sie für die Erkenntnis des deutschen Staatsrechts von Wichtigkeit sind, oben in der Literaturübersicht vor § 1 angegeben.

V. Von Werken über Verwaltungsrecht kommen in Betracht:

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2 Bde., 2. Aufl., Leipzig 1893 und 1894, 3. A. von Dochow, 1910.

E. Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Leipzig 1884.

O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bde., Leipzig 1895 u. 1896.

F. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 1911.

Ernst v. Meier, Das Verwaltungsrecht, in v. Holtzendorff-Kohlers Enzyklop. d. Rechtswiss., 6. Aufl., 2 639 ff.

VI. Sammelwerke mit staatsrechtlichen Einzelarbeiten in Form von Büchern, Heften und Artikeln sind:

Das Staatslexikon, von v. Rotteck, 3. Aufl. von Welcker, 14 Bde., Leipzig 1856—66.

Deutsches Staatswörterbuch, herausg. v. J. C. Bluntschli u. C. Brater, 11 Bde., Stuttgart u. Leipzig 1857—70.

Bluntschlis Staatswörterbuch in 3 Bänden, 2. Ausg. v. E. Löning, Leipzig u. Stuttgart 1875 u. 1876.

F. v. Holtzendorff, Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, Bd. 1, 5. Aufl., Leipzig 1890. „Das deutsche Verfassungsrecht" von v. Holtzendorff und Stoerk, S. 1041 ff., und „Das Verwaltungsrecht" von E. v Meier, S. 1155 ff. — 6. Aufl., „der Neubearbeitung erste Auflage", herausg. von J. Kohler, Leipzig u. Berlin 1903—04 (darin: Deutsches Staatsrecht von G. Anschütz, Verwaltungsrecht von E. v. Meier; ferner: Arbeiterversicherungsrecht von L. Laß, Deutsches Kolonialrecht von Otto Köbner). 7. Aufl. in 4 Bänden 1913, 1914. Der 4. Bd. enthält: Anschütz, Deutsches Staatsrecht; Schoen, Verwaltungsrecht.

K. Frhr. v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2 Bde., Freiburg i. Br. 1890, 3 Erg.-Bde. 1892—97. 2. A. unter dem Titel: Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, herausg. von Fleischmann, 1. Bd. 1911, 2. Bd. 1911—13, 3. Bd. 1913, 1914.

Staats- und völkerrechtliche Abhandlungen, herausg. von G. Jellinek und G. Meyer, nach dem Tode des letzteren von Jellinek und G. Anschütz, München u. Leipzig seit 1898, bis 1910 8 Bde.

Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, herausg. von Ph. Zorn u. Stier-Somlo, seit 1905 (Tübingen) 11 Hefte (1912).

Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausg. von Brie, Breslau seit 1898, bis 1912 28 Hefte.

Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien, herausg. zuerst von Marquardsen und Seydel, dann von Jellinek und Piloty, 4 „Bände" (d. h. Abteilungen), 1887—1904. An Stelle dieses unvollendet gebliebenen Sammelwerks ist jetzt getreten:

Das öffentliche Recht der Gegenwart, in Verbindung mit einer großen Anzahl hervorragender Schriftsteller des In- und Auslandes herausg. von Huber, Jellinek, Laband und Piloty. Das öff. R. der Gegenwart besteht 1. aus dem „Jahrbuch des öffentlichen Rechts" (s. u. unter Zeitschriften), 2. aus dem „Systematischen Teil", welcher das Staatsrecht aller Kulturstaaten der Erde in Einzeldarstellungen bringen soll. Erschienen sind bisher 20 Bde. (1913).

Bibliothek des öffentlichen Rechts (Jaeneckes Bibl. R. C.), herausg. von F. Scholz und R. Storck; bisher 20 Bde. (1913). Hannover 1909 ff.

VII. Zeitschriften und andere periodische Werke, welche staatsrechtliche Fragen ausschließlich oder neben anderen behandeln, sind:

J. T. B. v. Linde, Archiv für das öffentliche Recht des Deutschen Bundes, 4 Bde., Gießen 1850—63. Bd. 1, 2 u. 4 enthalten je 3 Hefte.

Zeitschrift für deutsches Recht, herausg. von Reyscher, Wilda, später Beseler u. Stobbe, 20 Bde., Leipzig u. Tübingen 1839—60.

Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, herausg. von A. Schäffle und K. Beicher, Tübingen, jährlich 1 Bd. seit 1844, d. i. 68 Bde. bis 1912.

Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissensehaft der Gegenwart, 19 Bde., München 1859—77. Neue Folge, 17 Bde. 1878–94, 3. Folge, 14 Bde. seit 1895 (zus. 50 Bde. bis 1912).

Preußische Jahrbücher, herausg. [früher von Haym, v. Treitschke, Wehrenpfennig], jetzt von H. Delbrück, Berlin, seit 1858 152 Bde.

Zeitschrift für deutsches Staatsrecht, herausg. von Aegidi, Bd. 1, 1865—67.

Annalen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, seit Bd. 3 unter dem Titel: Annalen des Deutschen Reiches, herausg. von Hirth, später von Hirth und Seydel, dann von Eheberg und Dyroff, Berlin, München u. Leipzig seit 1868 (erscheint in Jahrgängen).

Zeitschrift für Reichs- und Landesrecht, herausg. von L. Hauser, 5 Bde., Nördlingen 1874—81.

Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preußen, von Bd. 5 an unter dem Titel: Zeitschrift für die deutsche Gesetzgebung und für einheitliches deutsches Recht, herausg. von F. und P. Hinschius, Behrend und Dahn, 8 Bde., Berlin 1867—75.

Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, herausg. von C. S. Grünhut, Wien seit 1874, d. i. 39 Bde. bis 1912.

Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechts, herausg. von W. Hartmann, 6 Bde., Berlin 1875—80.

Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reiches, herausg. von F. v. Holtzendorff, 4 Bde., Leipzig 1871—76. Neue Folge unt. d. Titel: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, herausg. von v. Holtzendorff und Brentano, später von G. v. Schmoller, pro Jahr 1 Bd., Leipzig seit 1877, d. i. 36 Bde. bis 1912.

Archiv für öffentliches Recht, herausg. von Laband, Stoerk und Otto Mayer, pro Jahr 1 Bd., Freiburg i. Br. seit 1886; Bd. 30 1913.

Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit, herausg. von M. Schultzenstein und A. Keil, Berlin seit 1893.

Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, herausg. v. J. Kohler, Breslau seit 1906, bis 1913 6 Bde.

Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Teil des „Öff. R. der Gegenwart", s. oben S. 220, 221), herausg. von Huber, Jellinek, Laband, Piloty, bisher 7 Bde., 1907—12.

Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger par F. Larnaude, erscheint Paris seit 1894 dreimonatlich.

VIII. Für die Fortbildung des deutschen Staatsrechts sind auch die Sammlungen gerichtlicher Entscheidungen, namentlich des Reichsgerichts und der obersten Verwaltungsgerichtshöfe, von Wichtigkeit.

Die Entscheidungen des Reichsgerichts, des preußischen Oberverwaltungsgerichts und des bayrischen Verwaltungsgerichtshofes erscheinen in offiziellen Sammlungen.

An privaten Sammlungen derartiger Entscheidungen gibt es: Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden aus dem Gebiete des auf reichsgesetzlichen und gemeinrechtlichen Bestimmungen beruhenden Verwaltungs- und Polizeirechts, herausg. von A. Reger, Nördlingen und München seit 1881, bis 1912 32 Bde.

Die Rechtsprechung auf den Gebieten des öffentl. Rechts in systematischer Darstellung, Berlin. Teil 1: Die Rechtsprechung des Kgl. Preuß. Oberverwaltungsgerichts, bearb. von B. v. Kamptz und St. Genzmer 1897 ff.; bisher 4 Bde. u. 5 Erg.-Bände. Teil 3: Die Rechtsprechung des Reichs- und Kammergerichts auf dem Gebiet des öffentl. Rechts, herausg. v. B. v. Kamptz und H. Delius 1906 ff.; bisher 2 Bde.

Warneyers Jahrbuch der Entscheidungen. Abt. D.: Verwaltungsrecht, bearb. von P. Fischer, Leipzig 1907—09, 2 Bde.; dann Abt. D vereinigt mit Abt. C: Öffentl. Recht; Reichsverwaltungsrecht, bearb. von Reinh. Raschke 1909 f., 1 Bd. (als Bd. 3).

Jahrbücher des Kgl. Sächsischen Oberverwaltungsgerichts, herausg. von den Mitgliedern, Leipzig 1902 ff.; bis 1913 19 Bde.

IX. Als Materialiensammlungen verdienen Erwähnung:

1. für das deutsche Bundesrecht:

Phil. Ant. Guido v. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae oder Staatsakten für Geschichte und öffentliches Recht des Deutschen Bundes. 3. Aufl. von Zöpfl, 3 Bde., Frankfurt a. M. 1858—65.

2. für das Staatsrecht der Einzelstaaten die Sammlungen ihrer Verfassungsgesetze:

Pölitz, Die europäischen Verfassungen, 2. Aufl., 3 Bde., Leipzig 1832—47, fortges. von Bülau, Bd. 4 Abt. 1 1833.

H. A. Zachariä, Die deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart Göttingen 1855. 2 Fortsetzungen 1858 u. 1862.

F. Stoerk, Handbuch der deutschen Verfassungen, Leipzig 1884. 2. Aufl. von v. Rauchhaupt, München u. Leipzig 1913.

P. Posener, Die Staatsverfassungen des Erdballs, Charlottenburg 1909.

3. für das Recht des Norddeutschen Bundes und Deutschen Reiches:

Glaser, Archiv des Norddeutschen Bundes, Berlin 1867.

Koller, Archiv des Norddeutschen Bundes und des Zollvereins, 5 Bde., Berlin 1868—74. Von der unter dem Titel „Archiv des Deutschen Reiches" beabsichtigten Fortsetzung sind nur 9 Hefte des 1. Bds. erschienen, 1874.

Bezold, Materialien der deutschen Reichsverfassung, 4 Bde., Berlin 1873.

4. für das Recht des Rheinbundes, Deutschen Bundes, Deutschen Reiches und der Einzelstaaten:

Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, bis jetzt Heft 1—8 u. 10, Leipzig 1892—99. Heft 1 6. Aufl. 1913; Heft 4 3. Aufl. 1908; Heft 6 4. Aufl. 1909; Heft 7 2. Aufl. 1906; Heft 8 2. Aufl. 1905.

Quellensammlungen zum Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht, herausg. von Triepel, Leipzig 1901 ff.; daraus insbes.: Bd. 1: Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, zusgest. von Triepel (2. Aufl. 1907); Bd. 3: Quellensammlung zum Verwaltungsrecht des Deutschen Reiches, zusgest. von v. Stengel (1902); Bd. 4: Quellensammlung zum preußischen Staatsrecht, von Schücking (1906); Bd. 5: Quellensammlung für Bayern, von Rehm (1902 u. 1907).

Für die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches enthalten die wichtigsten Materialien:

L. Hahn, Zwei Jahre preußisch-deutscher Politik (1866—67), Berlin 1868.

L. Hahn, Der Krieg Deutschlands gegen Frankreich und die Gründung des deutschen Kaiserreichs (1867—71), Berlin 1871.

Aktenstücke aus der Zeit seit 1860 finden sich außerdem in

Das Staatsarchiv, herausg. von Aegidi und Klauhold, später (nacheinander) von v. Kremer-Auenrode, Ph. Hirsch, H. Delbrück, E. Delbrück und G. Roloff, Hamburg u. Leipzig 1861—1911, 80 Bde.

Zweiter Teil.
Das heutige deutsche Staatsrecht.

Einleitung.

1. Die politische Organisation Deutschlands und der staatsrechtliche Charakter derselben.

§ 71.

1. Das Deutsche Reich besteht aus:

a) den Staaten Preußen, 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 ä. L., Reuß j. L., Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen und Hamburg;

b) dem Reichslande Elsaß-Lothringen.

2. Das Deutsche Reich ist ein Bund der deutschen Einzelstaaten[1]. [Es ist aber nicht nur ein Bund der Staaten, sondern auch ein „Bund des Volkes", sofern jeder moderne Staat die korporative, also bündische, Vereinigung eines Volkes unter einer obersten Gewalt darstellt. Das Reich ist der nationale korporative Verband, welcher, fundiert auf die deutschen Staaten und das deutsche Volk, beide, Staaten und Volk, als seine Untertanen und Mitglieder zu einem souveränen Staatswesen zusammenfaßt[a]. Dieses Staatswesen ist kein Einheitsstaat, denn es vereinigt nicht nur Menschen, sondern Staaten unter seiner Gewalt. Es ist also ein zusammengesetzter (Staaten-) Staat (oben § 12 S. 45). Und zwar ein Bundesstaat[2], denn die

[1] Vgl. Eingang zur Reichsverfassung.

[a] In dieser Grundauffassung übereinstimmend mit dem Text Haenel, Staatsr. 805; Triepel, Unitarismus und Föderalismus 32.

[2] Diese Ansicht wird von fast allen Schriftstellern geteilt. Vgl. H. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsrecht 432, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 245) 2 4; v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes (Leipzig 1868) 1; Grotefend, Das deutsche

Gliedstaaten sind der Reichsgewalt nicht sowohl unterworfen, als an der Bildung ihres Willens beteiligt (oben § 14 S. 48).

Staatsrecht der Gegenwart (Berlin 1869) §§ 190 u. 750; v. Gerber, Deutsches Staatsrecht 238; Thudichum, Verfassungsrecht 53; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches (§ 6) 1 38; Hauser, Die Verfassung des Deutschen Reiches (Nördlingen 1871) 23 ff.; Auerbach, Das Deutsche Reich u. seine Verfassung (Berlin 1871) 88 ff.; Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde v. 16. April 1871 (Nördlingen 1871) 5; Westerkamp, Über die Reichsverfassung (Hannover 1873) 31 ff.; R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht (Tübingen 1873) 37; Haenel, Vertragsmäßige Elemente 39 ff., Deutsches Staatsr. 1 805; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches (§ 9) 1 88 ff., Kl. A. 16 ff.; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1 75 ff.; Jellinek, Lehre von den Staatenverbindungen 254, Staatsl. 749 ff.; Gierke in Schmollers J. 7 1157 ff.; Rosin, Ann.D.R. (1883) 302 ff.; Mejer, Einleitung 294; Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 278; Brie, Theorie der Staatenverbindungen 98; Triepel, Das Interregnum 97; Westerkamp, Staatenbund u. Bundesstaat 452; Braun und Weber, Hess. Verf.- u. Verw.-Recht (Darmstadt 1894—96) 1 8; Bornhak, Allgemeine Staatslehre 248; Le Fur, État fédéral 81, deutsche Ausg. (Le Fur u. Posener) 140; v. Stengel, in Schmollers J. 22 1162; Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung (Dresden 1898) 6, und besonders Allgem. Staatsl. 92 ff., 110 ff.; Anschütz, Enzyklop. 68; Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches 29 ff.; Otto Mayer im Arch.Öff.R. 18 337 ff. [mit starker Hervorhebung der Eigenart des Reiches als eines „monarchischen", d. h. aus Monarchien zusammengefügten Bundesstaates]; Arndt, Staatsr. des Deutschen Reiches 41. Für einen Staatenbund wurde der Norddeutsche Bund kurz nach seiner Gründung von H. v. Treitschke, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, in den Preuß. J. 19 723 u. 724, und Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes (Leipzig 1868) 1 34 N. 1 erklärt, hauptsächlich wegen der Ähnlichkeit, welche der Bundesrat mit dem alten deutschen Bundestage aufwies [und wegen der im Bundesrate betätigten Teilnahme der Einzelstaaten an der Bildung des Bundeswillens. Eine solche Beteiligung ist aber durch den Begriff des Bundesstaates nicht nur nicht verboten, sondern vielmehr gefordert (oben S. 49). Treitschke hat übrigens an seiner Ansicht nicht festgehalten, s. unten]. Später ist die Ansicht, daß das Deutsche Reich ein Staatenbund sei, hauptsächlich von Seydel, Kommentar 6, v. Seydel-Piloty, Bayer. Staatsr. 1 72 vertreten worden. Diese Auffassung erklärt sich aus der grundsätzlichen Verwerfung des Bundesstaatsbegriffes seitens des Verfassers. Vgl. § 14 S. 48 N. 16. Ihm folgt Rehm in Ann.D.R. (1885) 67, der aber später, in den weiter oben zitierten Schriften — bes. Staatsl. 92 ff. — seine Meinung von Grund aus geändert hat und jetzt den entschiedensten Gegnern der staatenbündischen Anschauungen v. Seydels zuzuzählen ist. Einige andere Schriftsteller bei Brie, Staatenverbindungen 98 N. 5. [Gegen Seydel wendet sich auch v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung (1904) 42 ff., der Seydel vorwirft, er verletze mit seiner Staatenbundstheorie das nationale Empfinden, selbst aber dieses Empfinden viel schwerer verletzt als Seydel, indem er aus der „Bundesnatur" des Reiches den Schluß zieht (a. a. O. 30, 31), daß das Reich jederzeit „mutuo dissensu" der Verbündeten — nämlich der deutschen Fürsten und Freien Städte — aufgelöst werden könne (vgl. auch unten § 164); eine Konsequenz, welche Seydel (Komm. z. Reichsverfass. 33) ausdrücklich abgelehnt hat. Dagegen hat O. Mayer, welcher in seiner oben angeführten Abhandlung „Republikanischer und monarchischer Bundesstaat", Arch.Öff.R. 18 337 ff. das Reich für einen Bundesstaat erklärt, es hiermit freilich auch für vereinbar angesehen hatte, Seydel „im wesentlichen" Recht zu geben (a. a. O. 371 N. 55), die Seydelsche Auffassung später akzeptiert: „der sogenannte (sic) Bundesstaat ist bei uns in Wirklichkeit nichts als ein zum Segen der nationalen Einheit wohl ausgebauter Staatenbund" (Festgabe für Laband, 1908, 1 64).] Wenn H. v. Treitschke an einer anderen Stelle

Die Staatsgewalt des Reiches, die Reichsgewalt, wird nur innerhalb eines von ihr selbst durch die (von ihr gegebene, ihrem abändernden Willen unbeschränkt unterworfene) Reichsverfassung begrenzten Wirkungskreises tätig. Sie beherrscht nicht nur die Staaten, sondern, in unmittelbarer Wirksamkeit, auch die einzelnen Reichsangehörigen, das Volk. Das Reich besitzt Verwaltungsbefugnisse nicht bloß in auswärtigen, sondern auch in inneren Angelegenheiten. Seine Gesetze verpflichten alle, die sie angehen, durch Publikation von Reichs wegen. Außer den Herrschaftsrechten über die Untertanen stehen dem Reiche aber auch Hoheitsrechte über die Einzelstaaten zu, denen bestimmte Pflichten der letzteren gegenüber dem Reiche entsprechen. Das Reich hat die Befugnis, die Kompetenzverteilung zwischen sich und den Einzelstaaten zu regulieren; es kann insbesondere den letzteren Hoheitsrechte, sofern dieselben nicht den Charakter sogenannter Sonderrechte besitzen, durch einen Akt seiner Gesetzgebung entziehen. Die Reichsgewalt ist daher die einzig souveräne Gewalt in Deutschland[3].

3. Die Glieder des Reiches haben den Charakter von Staaten. Ihre Gewalt ist nicht vom Reiche abgeleitet, sondern ruht auf eigenem Recht. Es ist ihnen eine Reihe von Angelegenheiten

---

(Bund und Reich, Preuß. J. 34 536, ähnlich Politik 2 339 ff.) sagt: „Unser Reich ist in Wahrheit der die Mehrheit der Nation unmittelbar beherrschende preußisch-deutsche Einheitsstaat, mit den Nebenlanden, welche seiner Krone in föderativen Formen untergeordnet sind, oder kurz: die nationale Monarchie mit bündischen Institutionen", so sollen damit — auch wohl nach der Ansicht des Verf. — mehr die politisch wirksamen Kräfte im Reiche bezeichnet als eine staatsrechtliche Konstruktion seiner Verfassung gegeben werden. [Gleicher Ansicht wie Treitschke: Kloeppel, Verfassungsgesch. 1 216. Die Auffassung des Reiches als eines Bundesstaates teilen ferner das Reichsgericht (RG. 44 380; vgl. Laband, Staatsr. 1 88) und, allen Widerlegungsversuchen zum Trotz, auch die Reichsregierung: Rehm, Allg. Staatsl. 93 ff. Daß endlich und nicht zuletzt Bismarck seine politische Schöpfung nicht bloß für einen Staatenbund, sondern für einen Bundesstaat gehalten hat, ist nicht zu bezweifeln: vgl. Rosin, Grundzüge einer allgem. Staatsl. nach den polit. Reden u. Schriftstücken des Fürsten Bismarck, in Ann.D.R. (1893) 124, insbes. Anm. 323; Anschütz, Bismarck und die Reichsverfass. 12 ff.; v. Roëll u. Epstein, Bismarcks Staatsrecht (Berlin 1903) 1 ff.]

[3] Haenel, Deutsches Staatsr. 1 798 behauptet, das Deutsche Reich als zentrale, den Einzelstaaten gegenübergestellte Organisation sei Staat im vollen Sinne des Wortes, und S. 806, unter dem Gesichtspunkte der verfassungsmäßigen Kompetenzen betrachtet, sei das Reich der deutsche Staat schlechthin. Derartigen Äußerungen vermag man einen erheblichen Wert nicht beizumessen. Sofern mit denselben gesagt sein soll, daß das Deutsche Reich direkte Herrschaftsrechte über seine Untertanen ausübt, das oberste politische Gemeinwesen ist, insbesondere das Recht der Kompetenzregulierung und alleinige Souveränetät besitzt, sind sie ja zutreffend. Nach ihrer Formulierung scheint es aber, als ob das Reich vollständig mit dem Einheitsstaate identifiziert werden sollte. Ein solche Auffassung würde mit den Tatsachen nicht im Einklang stehen. — Ganz verfehlt und durchaus willkürlich ist die Behauptung von Ruville, das Deutsche Reich sei ein monarchischer Einheitsstaat (Das Deutsche Reich, ein monarchischer Einheitsstaat, Berlin 1894).

(alle, welche dem Reiche nicht durch die RV. übertragen sind) zur selbständigen Regelung verblieben. Hinsichtlich dieser stehen ihnen nicht bloß Verwaltungsbefugnisse, sondern auch gesetzgeberische Funktionen zu. Die Einzelstaaten sind selbständig in bezug auf die Feststellung ihrer Verfassung. Die Organe der Einzelstaaten finden ihren Ursprung lediglich im Einzelstaat; dem Reiche steht auf die Bestellung derselben keinerlei Einfluß zu[4]. Die Einzelstaaten sind Subjekte des Völkerrechts und im Besitze wenigstens eines Teiles der völkerrechtlichen Hoheitsrechte (des Gesandtschaftsrechts, des Vertragsschließungsrechts, jedoch nicht des Rechts über Krieg und Frieden)[4a].

Die deutschen Staaten sind aber keine souveränen Staaten[5]. Sie sind den Anordnungen einer höheren Gewalt, der Reichsgewalt, unterworfen. Auch ihren Untertanen gegenüber ist ihre Herrschaft durch die Befugnisse dieser durchbrochen. Die Regelung der Kompetenzverhältnisse steht nicht ihnen, sondern dem Reiche, und zwar diesem allein zu[6].

Das Reichsland Elsaß-Lothringen ist kein Staat, sondern ein vom Reiche regiertes Gemeinwesen, das

---

[4] Aus diesen Gründen erscheint es nicht zweckmäßig, die Bezeichnung „Selbstverwaltungskörper" von den Kommunalverbänden auf die Staaten zu übertragen, wie von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1 102 ff., Kl. A. 28 geschieht. Vgl. übrigens über den Begriff der Selbstverwaltung § 106.

[4a] Vgl. unten S. 262, 263.

[5] Wenn Haenel, Deutsches Staatsr. 1 802 bemerkt, die deutschen Staaten seien, am Einheitsstaat gemessen, nicht Staaten, so ist das richtig, weil ihnen das für den Einheitsstaat wesentliche Merkmal der Souveränetät fehlt. Aber dieser Umstand genügt nicht, ihnen die Eigenschaft von Staaten überhaupt abzusprechen, da, wie oben (§ 6 S. 21) auseinandergesetzt ist, die Souveränetät für die Eigenschaft eines Gemeinwesens als Staat nicht wesentlich ist.

[6] Daß in Deutschland die Einzelstaaten nicht souverän sind, die Souveränetät vielmehr lediglich dem Reiche zusteht, wird von der ganz überwiegenden Mehrheit der Schriftsteller angenommen. Vgl. namentlich Haenel, Vertragsmäßige Elemente 239 ff., Deutsches Staatsr. 1 797, 802; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1 101 ff., Kl. A. 20 ff.; Rosin, Ann.D.R. (1883) 270 ff.; Jellinek, Staatsl. 750 f.; Gaupp, Württembergisches Staatsrecht, in Marquardsens Handb. 13 ff.; Göz, Württemberg. St.R. (im Öff. Recht d. Gegenwart 1908) 13 ff.; Mejer, Einleitung 294; Bansi, Ann.D.R. (1898) 682; Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches 22, 29; Anschütz, Enzyklop. 69 ff.; jetzt auch Bornhak, Preuß. Staatsr. (2. Aufl.) 1 71. Anderer Ansicht: Arndt, Kommentar zur Reichsverfassung 23 ff. (modifiziert seine Ansicht im Staatsrecht des Deutschen Reiches 40, 41) und v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung (1904) 39 ff., 49 ff., die eine fortdauernde Souveränetät der Einzelstaaten behaupten. Auch die Ansicht Treitschkes, Politik 1 39 ff., 2 344, daß der Staat Preußen die Souveränetät bewahrt habe, weil dem König von Preußen die Kriegsherrlichkeit im Reiche zustehe und Preußen durch seine Stimmen im Bundesrate jede Verfassungsänderung hindern könne, ist staatsrechtlich nicht zutreffend. Preußen ist der Herrschaft des Reiches, wie jeder andere deutsche Staat, unterworfen; es können insbesondere Reichsgesetze gegen seinen Willen ergehen. Und soweit der König von Preußen in Reichsangelegenheiten als Kaiser tätig wird, handelt er nicht als Organ des preußischen Staates, sondern als Reichsorgan.

auch als Provinz des Reiches[7] bezeichnet wird. Es besitzt keine von dem Reiche unabhängige Staatsgewalt, sondern die Staatsgewalt über Elsaß-Lothringen steht dem Reiche zu. Die Verwaltung von Elsaß-Lothringen wird durch Reichsbeamte geführt. Die Verfassung des Reichslandes ist durch Reichsgesetze geregelt. Elsaß-Lothringen hat überhaupt keine eigene Gesetzgebung; die elsaß-lothringischen „Landes"-Gesetze sind Reichsgesetze[8].

4. Die Gliederung der einzelnen Staaten ist je nach ihrer Größe verschieden. Die unterste Stufe bilden überall die Gemeinden; sie haben stets eine Organisation als Kommunalverbände. Zwischen ihnen und dem Staate bestehen Abteilungen, welche unter der Bezeichnung: Kreise, Bezirke, Provinzen vorkommen und teils den Charakter bloßer Staatsbezirke, teils den von Kommunalverbänden besitzen. Die Kommunalverbände stehen unter der unbeschränkten Herrschaft des Staates. Ihre Verfassung beruht in allen wesentlichen Punkten auf staatlichen Gesetzen. Nur die Regelung untergeordneter Fragen ist ihrer eigenen Autonomie überlassen. Sie besitzen Verwaltungsfunktionen, deren Ausübung sich aber nach den Gesetzen des

---

[7] Dabei muß das Wort „Provinz" aber in dem Sinne verstanden werden, wie es § 10 Anm. 4 S. 36 erläutert ist, also dem entsprechend, was in der daselbst zitierten Abhandlung von Jellinek als „Staatsfragment" oder „Land" bezeichnet wird. [Wie im Text ferner: Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 77 und Grundzüge der RV. 122 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsr. 2 374; Preuß, Gemeinde, Staat, Reich (1889) 415.]

[8] E. Loening, Die Verwaltung des General-Gouvernements im Elsaß (Straßburg 1874) 185, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts 77; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches (§ 67) 2 211 ff., Kl. A. 182 ff.; Haenel, Deutsches Staatsr. 1 823 ff. — Seydel, Z.StaatsW. 28 251 ff. und Kommentar 39 zu Art. 1 Nr. III erklärt Elsaß-Lothringen für einen Staat, von seinem Standpunkte durchaus folgerichtig, da er dem Reiche den Charakter eines Gemeinwesens abspricht. Auch Leoni, Öffentliches Recht von Elsaß-Lothringen 1 5 ff. und Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen 8 ff. wollen das Reichsland als Staat angesehen wissen, ebenso Rehm, Allgem. Staatsl. 161 ff., 165 ff. Dieser Auffassung steht aber der Umstand entgegen, daß Elsaß-Lothringen keine selbständige Staatsgewalt, keine auf eigener Festsetzung beruhende Verfassung und keine eigene Gesetzgebung besitzt. Die Hoheitsrechte über das Reichsland werden durch Reichsorgane ausgeübt. Allerdings ist in einzelnen Beziehungen dem Elsaß-Lothringischen Landesausschusse eine Mitwirkung eingeräumt; aber die Befugnisse desselben gehen über dasjenige Maß von Rechten nicht hinaus, welches einer provinziellen Vertretung zustehen kann. [Rosenberg hat später seine Ansicht geändert; in Ann.D.R. (1903) 481, 482 führt er die früher auch von ihm vertretene Auffassung des Reichslandes als Staat unter den von ihm reprobierten Meinungen an. Er hält jetzt, a. a. O. 664 ff., dafür, daß die rechtliche Stellung Elsaß-Lothringens im Reiche derjenigen entspreche, welche die nordamerikanischen Territorien in der Union einnehmen. An der Auffassung des Textes muß auch nach dem Gesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911 (unten § 138) festgehalten werden. Vgl. Laband, St.R. 2 231 ff.; Alfred Schulze, Die Verfassung und das Wahlgesetz für Elsaß-Lothringen (1911) 13. A. M. Nelte im Arch.Öff.R. 28 45 ff.; Anschütz, Enzykl. § 24.]

Staates zu richten hat. Den Staaten stehen über die Kommunalverbände weitgehende Aufsichtsrechte zu.

Die Gliederung Elsaß-Lothringens ist analog der der Einzelstaaten.

5. Die Schutzgebiete sind keine Bestandteile des Reichsgebietes, sondern Nebenländer des Reiches, über welche diesem eine territoriale Herrschaft zusteht[9]. Der Inbegriff der Hoheitsrechte, welche das Reich in den Schutzgebieten besitzt, wird als Schutzgewalt bezeichnet. [Die Schutzgewalt ist eine vollentwickelte Staatsgewalt.] Neben dem Reiche sind die einheimischen Häuptlinge und in Neu-Guinea war bis zum 1. April 1899 eine Kolonialgesellschaft zur Ausübung von Hoheitsrechten befugt. Soweit derartige Rechte in Betracht kommen, steht dem Reiche nur eine Oberhoheit zu. Die deutschen Schutzgebiete sind keine selbständigen Subjekte des öffentlichen Rechts, sondern Objekte der Reichsherrschaft[10]. Als Schutzgebiete können aber nur diejenigen Gebietsteile angesehen werden, welche das Reich tatsächlich seiner Herrschaft unterworfen hat. Dagegen sind die sogenannten Interessensphären (das „Hinterland" der Kolonien) lediglich der fortschreitenden Okkupation des Reiches vorbehalten; es hängt von tatsächlichen Machtverhältnissen ab, ob und wie weit das Reich hier Hoheitsrechte auszuüben imstande ist[11].

---

[9] Die Beziehungen zwischen dem Reiche und den Schutzgebieten sind also staatsrechtlicher Natur. Vgl. G. Meyer, Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete 67 ff.; v. Stengel in Ann.D.R. (1895) 613 ff.; Laband, Staatsrecht 2 265 ff., Kl. A. 196 ff.; Bornhak, Arch.Öff.R. 2 8; R. Adam, ebenda 6 285 ff.; v. Stengel, Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete (1901) 32 ff.: Anschütz, Enzykl. 119 ff.; v. Poser und Groß-Naedlitz, Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete (1903). Anderer Ansicht: Pann, Das Recht der deutschen Schutzherrlichkeit (Wien 1887) 38 und Joël in Ann.D.R. (1887) 195, welche das Verhältnis für ein völkerrechtliches erklären. — Nach Rehm, Allgem. Staatsl. 77 ff., 163 ff. sollen die Schutzgebiete „besondere Staaten", und zwar „Nebenländer", „Nebenstaaten" des Reiches sein. Rosenberg in Ann.D.R. (1903) 657 ff. will auf die Schutzgebiete seinen besonderen Begriff des „Territoriums" (vgl. vorige Anm.) anwenden.

[10] Übereinstimmend: Jellinek, Über Staatsfragmente (in der Heidelberger Festgabe 1896) 273. [Auch Rehm stimmt hiermit überein. Er hält ferner — vgl. die vorige Anm. — die Schutzgebiete für „besondere Staaten", aber für solche, denen, als Ausnahme von der Regel, die Rechtspersönlichkeit fehlt. Sie seien nicht Subjekte, sondern lediglich Objekte einer Staatsgewalt, nämlich der Reichsgewalt: Staatsl. 164. Gegen Rehm: Jellinek, Staatsl. 159 Anm. 1.]

[11] Übereinstimmend: Laband, Staatsr. 2 277; Rehm, Staatsl. 83 ff.; v. Stengel, Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete 4, 55 ff.; v. Liszt, Völkerrecht 82, 83; v. Hoffmann, Einführung in das deutsche Kolonialrecht 16, 19 ff., und Z. f. Kolonialpolitik 8 449. Dagegen will Zorn, Reichsstaatsr. 1 566 ff. zwischen Schutzgebiet und Interessensphäre keinen rechtlichen, sondern nur einen tatsächlichen Unterschied anerkennen, insofern in ersterem die Staatsgewalt bereits aufgerichtet, in letzterem vorerst nur die rechtliche Möglichkeit dafür geschaffen sei. Wie Zorn auch Florack, Schutzgebiete (1905) 7 und Albert Zorn in der Deutschen Kolonialztg. (1906) 66. Dem ist

2. Quellen des deutschen Staatsrechts.

§ 72.

Die Quellen des deutschen Staatsrechts zerfallen in gemeine Quellen, d. h. solche, welche für ganz Deutschland, und in partikuläre Quellen, d. h. solche, welche nur für einen Teil von Deutschland Gültigkeit haben.

Die einzelnen Quellen sind folgende:

I. Gesetze.

Zu diesen gehören:

1. Gesetze aus älterer Zeit, nämlich Gesetze des alten Deutschen Reiches, Grundverträge und Beschlüsse des ehemaligen Deutschen Bundes. Die alten Reichsgesetze waren gemeines Recht, weil sie von einer gesetzgebenden Gewalt ausgingen, welche die Befugnis besaß, für ganz Deutschland unmittelbar verbindliche Verfügungen zu erlassen. Durch die Auflösung des Deutschen Reiches verloren sie ihre Gültigkeit nur insoweit, als das Objekt ihrer Bestimmungen wegfiel, also soweit sie sich auf das Reich selbst, insbesondere auf seine Verfassung (z. B. auf den Reichstag) bezogen, [während sie im übrigen (z. B. soweit sie Rechtsverhältnisse innerhalb der Territorien regelten; man denke etwa an die Bestimmungen der Goldenen Bulle über die Thronfolge in den Kurfürstentümern, des Westf. Friedens über die Beschränkungen des landesherrlichen ius reformandi) ihre Geltung auch nach Untergang des Reiches behaupteten]. Bei der völligen Neugestaltung der staatsrechtlichen Verhältnisse im Laufe des 19. Jahrhunderts hat aber das alte Reichsrecht fast alle praktische Bedeutung verloren. Die Verträge und Beschlüsse des Deutschen Bundes sind ebenfalls hinfällig geworden, soweit sie den Bund selbst betrafen; dagegen sind diejenigen Bestimmungen, welche sich auf die inneren Verhältnisse der Einzelstaaten bezogen, durch die Auflösung des Bundes nicht berührt worden. Diese sind aber niemals gemeines Recht gewesen, weil der Bund eine unmittelbar gesetzgebende Gewalt für Deutschland nicht besaß. Sie galten in den einzelnen deutschen Staaten kraft ihrer Publikation von Landes wegen, also als Landesrecht[1]. Es hatten nur die Regierungen der Staaten dem Bunde gegenüber die Verpflichtung, sie bei sich einzuführen bzw. aufrechtzuerhalten. Diese

---

entgegenzuhalten, daß nach Völkerrecht die Gebietserwerbungen nicht bloß Willenserklärungen, sondern tatsächliche Besitznahme erfordern, daß also, solange letztere nicht erfolgt ist, von einer rechtlichen Herrschaft nicht die Rede sein kann.

[1] Übereinstimmend: H. A. Zachariä, Art. „Deutsches Staatsrecht" im Staatswörterbuch 2 741 N. 7; Held, Verfassungsrecht (§ 13) 1 24; Laband, Staatsrecht 1 9, Kl. A. 3; Stobbe, Deutsches Privatrecht 1 71 ff. — Für gemeines Recht erklären sie v. Gerber, Einleitung (§ 5) 9 N. 1; H. Schulze, Einleitung § 8 und Z. f. deutsch. Staatsr. (1867) 429 u. 430 N. *.

Verpflichtung ist mit der Auflösung des Bundes in Wegfall gekommen[2].

2. Landesgesetze der einzelnen deutschen Staaten. Dieselben werden in besonderen Gesetzsammlungen publiziert, welche in allen deutschen Staaten seit Anfang des 19. Jahrhunderts bestehen. Die für das Staatsrecht wichtigste Art dieser Gesetze sind die Grundgesetze oder Verfassungen.

Von den deutschen Staaten haben noch im Laufe des 19. Jahrhunderts verschiedene dadurch aufgehört zu existieren, daß sie einem anderen Staate einverleibt worden sind. Infolge dieser Einverleibung haben diejenigen Bestimmungen des bisherigen Landesrechts, deren Objekt weggefallen ist, ihre Geltung verloren, also namentlich die auf die Organisation der Staatsgewalt bezüglichen Vorschriften. Alle übrigen sind dagegen bestehen geblieben, und es hat nur die Staatsgewalt des einverleibenden Staates die Möglichkeit erhalten, sie auf dem Wege der Gesetzgebung zu beseitigen. Dies gilt namentlich auch hinsichtlich der Verfassungsurkunden[3].

3. Reichsgesetze des jetzigen Deutschen Reiches, an ihrer Spitze die Reichsverfassung vom 16. April 1871. Die Reichsgesetze sind gemeines deutsches Recht, und zwar, soweit sie nicht selbst ein anderes bestimmen, zwingendes, nicht nachgiebiges. Sie werden durch das Reichsgesetzblatt publiziert[4]. Zu den Reichsgesetzen gehören auch die elsaß-lothringischen Landesgesetze; zum Behufe ihrer Publikation besteht ein besonderes Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen[5]. — Die Gesetze des ehemaligen Norddeutschen Bundes erlangten durch den Beitritt der süddeutschen Staaten zu demselben nicht ohne weiteres verbindliche Kraft für diese, sondern bedurften einer besonderen Einführung. Dieselbe ist teils durch die Verträge vom 15., 23. und 25. November 1870 (oben S. 206)[a], teils durch spezielle Gesetze erfolgt. Ebenso gelten im

---

[2] H. Schulze, Einleitung § 124; Thudichum, Verfassungsrecht 6 ff.; Laband, Staatsrecht 1 9; v. Seydel, Komm. zur RV. 315 ff.

[3] Die Verfassungen von Hannover, Kurhessen, Nassau, Schleswig-Holstein und Frankfurt sind durch Einführung der preußischen Verfassung nur insoweit erloschen, als die Bestimmungen derselben durch anderweite Bestimmungen der preußischen Verfassung ersetzt sind. Soweit dagegen die genannten Verfassungen Gegenstände geregelt haben, auf welche sich die Vorschriften der preußischen Verfassung nicht beziehen, dauert ihre Gültigkeit unbeschadet der Einführung der preußischen Verfassung fort. Aber sie haben seit dieser Zeit nur noch den Charakter von einfachen Gesetzen. Übereinstimmend: v. Rönne, Preuß. Staatsr. (4. A.) 1 50 und v. Rönne-Zorn 1 185 Anm. 1. Beispiele für Fortgeltungen der angegebenen Art: Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts 19 437, 29 97, 201, 36 26, 39 107. Vgl. auch Anschütz, Komm. 88 ff.

[4] RVerf. Art. 2; V., betreffend die Einführung des Bundesgesetzblattes für den Norddeutschen Bund, vom 26. Juli 1867 (BGBl. 24).

[5] G. f. Elsaß-Lothringen, betreffend die Verkündung der Gesetze und Verordnungen, vom 3. Juli 1871.

[a] Vgl. die im G., betr. die Verfassung des Deutschen Reiches, vom 16. April 1871, § 2, bezeichneten Bestimmungen dieser Verträge.

Reichslande Elsaß-Lothringen die vor Einführung der Reichsverfassung erlassenen Reichsgesetze nur insofern, als sie durch einen besonderen gesetzgeberischen Akt auf dasselbe ausgedehnt sind. Dasselbe gilt für Helgoland; dem Kaiser ist aber die Befugnis beigelegt, mit Zustimmung des Bundesrates Reichsgesetze im Verordnungswege daselbst einzuführen[6].

4. In Elsaß-Lothringen haben die französischen Gesetze ihre Geltung behalten, soweit nicht entweder ihr Gegenstand infolge der Lostrennung der Gebietsteile von Frankreich und der Vereinigung derselben mit dem Deutschen Reiche in Wegfall gekommen ist oder sie durch Gesetze des Deutschen Reiches aufgehoben sind[7]. Außerdem besitzen daselbst auch die Verordnungen des Generalgouverneurs aus der Zeit der kriegerischen Okkupation gesetzliche Gültigkeit[8].

Für die Interpretation moderner Gesetze sind ein wichtiges Hilfsmittel die Verhandlungen der parlamentarischen Versammlungen, welche im Reiche und den einzelnen Staaten in amtlicher Form veröffentlicht werden, nebst den als Anlage zu denselben erscheinenden Regierungsvorlagen, Kommissionsberichten usw. Maßgebend für die Interpretation ist in erster Linie der publizierte Wortlaut des Gesetzes, eventuell der aus den Verhandlungen erkennbare Wille des Gesetzgebers[9].

---

[6] RG., betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reiche, vom 15. Dezember 1890 § 6.

[7] Loening, Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß 189 ff. Über die staatsrechtliche Gültigkeit der während des Krieges 1870/71 seitens der französischen Regierung erlassenen Gesetze und Dekrete vgl. Loening a. a. O. 191 ff.; O. Frhr. v. Richthofen, Ann.D.R. (1874) 521 ff.; Kayser, Die französische Preßgesetzgebung in Elsaß-Lothringen, im J. f. Gesetzgebung usw. des Deutschen Reiches 4 151 ff.; Laband, Staatsrecht (§ 69) 2 260; Leoni in Marquardsens Handb. 220 ff., Öffentliches Recht Elsaß-Lothringens 1 9 ff.

[8] Laband, St.R. 2 261 ff.; Leoni in Marquardsens Handb. 220.

[9] Vgl. C. G. Wächter, De lege Saxonica d. VIII m. Febr. a. 1834 lata commentarii pars I Lipsiae 1835 p. 50 ff.; Derselbe, Abh. aus dem Strafrecht 244 ff.; Derselbe, Handbuch des im Königreich Württemberg geltenden Privatrechts 2 145 u. 146 ff.; Krug, Grundsätze der Gesetzesauslegung in Anwendung auf die neueren deutschen Strafgesetzbücher (1848); R. v. Mohl, Über die Benutzung von ständischen Verhandlungen zur Auslegung von Gesetzen. Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 1 96 ff.; E. R. Bierling, Über die Benutzung von Landtags- und Synodalverhandlungen zur Auslegung der neueren deutschen Staats- und Kirchengesetze, in Z.KirchR. 10 141 ff.; J. Petersen, Die Benutzung der Materialien bei der Gesetzesauslegung, in Z. f. Reichs- und Landesrecht 5 337 ff.; J. Kohler, Über die Interpretation der Gesetze, in GrünhutsZ. 13 1 ff.; Binding, Handbuch des deutschen Strafrechts 1 469 ff.; Wach, Handbuch des deutschen Zivilprozeßrechts 1 281 ff.; Seligmann, Gesetz im materiellen und formellen Sinne 134 ff.; Friedberg, Verfassungsrecht der evangelischen Landeskirchen 22 ff.; RGZ. 17 90; M. Saxl, Materialien und Gesetz (1907); Lukas, Zur Lehre vom Willen des Gesetzgebers, in der Festgabe für Laband (1908) 1 399 ff. Obwohl bei der Benutzung der sogenannten Materialien große Vorsicht angewendet werden muß, so ist es doch nicht richtig, denselben, wie Kohler und Binding a. a. O. tun, alle Bedeutung abzusprechen und als Auslegungsmittel nur Wortlaut und Zweck des Gesetzes anzuerkennen.

II. Verträge.

1. Verträge mit fremden Staaten können, insofern sie Bestimmungen enthalten, welche in das innere Staatsleben eingreifen, Quelle des Staatsrechts sein. Zur Eingehung solcher Verträge sind sowohl das Reich als die Einzelstaaten befugt. Durch den völkerrechtlichen Abschluß wird lediglich der betreffende Staat bzw. das Reich gegenüber dem anderen Kontrahenten verpflichtet. Für die Behörden und Untertanen erlangen die Verträge erst durch Einführung seitens der Reichs- oder Staatsgewalt Verbindlichkeit, haben aber dann ihnen gegenüber dieselbe Geltung wie Gesetze[10].

2. Verträge mit einzelnen Personen oder Korporationen im Staate (Standesherren, Kirche) besitzen eine Gültigkeit nur, insoweit entweder die Regierung zum Abschluß derselben durch ein Gesetz ermächtigt ist oder sie die ausdrückliche Genehmigung der gesetzgebenden Organe erhalten haben. Ihre verbindliche Kraft für Behörden und Untertanen beruht daher ebenfalls auf Gesetzen.

3. Als Quelle des Reichsstaatsrechts kommen Verträge des Reiches mit den Einzelstaaten oder Verträge unter den einzelnen Staaten in Betracht[11]. Es sind verschiedene Arten derselben zu unterscheiden: 1. Ein Teil der Verträge verfolgt den Zweck, die Reichsverfassung auszuführen bzw. zu modifizieren, und ist in dieser selbst vorgesehen oder bestätigt worden (Militärkonventionen und vertragsmäßige Bestimmungen über das bayrische Militärwesen, Post- und Telegraphenverträge Preußens mit kleineren Staaten)[12]. 2. Die Bestimmungen der Schlußprotokolle zu den Verträgen vom 15., 23. und 25. November 1870 sind, während die Verträge selbst durch die spätere Verfassungsredaktion ersetzt wurden, in § 3 des Einführungsgesetzes vom 16. April 1871 ausdrücklich aufrechterhalten worden. 3. Endlich sind Verträge aus der Zeit vor Gründung des Reiches, welche sich auf Gegenstände beziehen, die jetzt der Reichsgesetzgebung unterliegen, durch ausdrückliche Bestimmungen der Reichsverfassung für fortdauernd gültig erklärt worden, so namentlich der Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867[13]. Dieser soll jedoch nach Absicht der Reichsverfassung künftighin nicht als Vertrags-, sondern als Gesetzesrecht im Deutschen Reiche Geltung haben.

III. Gewohnheitsrecht[14].

Auch im deutschen Staatsrecht kann eine Bildung von Rechtssätzen im Wege der Gewohnheit stattfinden, wenn auch die tatsächliche Bedeutung des Gewohnheitsrechts bei der genauen Fixierung

---

[10] Vgl. hierüber Triepel, Völkerrecht und Landesrecht 117 ff.

[11] Vgl. Haenel, Vertragsmäßige Elemente der Reichsverfassung 104 ff., 225 ff.; Triepel a. a. O. 188 ff., 202 ff.

[12] RV. Art. 50 u. 66, Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt.

[13] RV. Art. 40. Vgl. R. Delbrück, Der Artikel 40 der RV. (1881).

[14] Vgl. oben § 16 Nr. 2 und die dort angegebene Literatur.

fast aller Rechtsgrundsätze in Gesetzen und Verfassungsurkunden nur eine verhältnismäßig geringe ist[15]. Das Gewohnheitsrecht ist teils gemeines, teils partikuläres. Zu dem gemeinen Gewohnheitsrecht gehören auch die in Deutschland rezipierten fremden Rechte. Von diesen hat das kanonische Recht für das deutsche Staatsrecht keine Bedeutung. Die libri feudorum können bei Fragen des Thronfolgerechts noch als Quelle des Staatsrechts in Betracht kommen. [Was das römische Recht betrifft, so ist dessen Rezeption im Bereiche des öffentlichen, insbesondere des Staatsrechts gleichfalls in Abrede gestellt worden[b]. Indessen geht diese Ansicht zu weit[c]. Es läßt sich schon nicht leugnen, daß (was gern mit besonderer Entschiedenheit verneint wird) sogar vereinzelt Normen und Institutionen des römischen ius publicum in Deutschland Aufnahme gefunden haben, wie z. B. die Sätze über Privilegien, öffentliche Sachen, Gemeingebrauch. Indessen ist zuzugeben, daß Fälle dieser Art zu den Ausnahmen gehören. Viel bedeutsamer ist die durch die Rezeption vermittelte Einwirkung — nicht so sehr des römischen Staatsrechts als des römischen (d. h. spätrömischen) Staatsgedankens — auf die deutschen Verhältnisse. Das Ergebnis dieser Einwirkung war, was bei dem absolutistischen Charakter dieses Staatsgedankens nicht wundernehmen kann, vor allem eine durchgreifende Steigerung der monarchischen Machtfülle in den deutschen Ländern. Unter den Faktoren, welche den monarchischen Absolutismus in Deutschland vorwärts gebracht haben, steht die Rezeption des römischen Rechts mit in erster Linie[d].]

---

[15] H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 6 und Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 18 behaupten, daß in Preußen bzw. in Bayern derogatorische Gewohnheiten durch ausdrückliche Gesetzesbestimmungen ausgeschlossen seien, und zwar unter Berufung auf das Pr. ALR. Einleitung § 60 und Tit. X § 7 der bayrischen Verfassung. — Aber die Bestimmungen des ALR. über Gewohnheitsrecht finden nur auf solche Gesetze Anwendung, welche für das Gebiet des Landesrechts, dagegen nicht auf solche, welche für das Gebiet des ganzen Staates erlassen sind, wie die Verfassung und die meisten staatsrechtlichen Gesetze. Auch Tit. X § 7 der bayrischen Verfassung, welcher für jede Verfassungsänderung die Zustimmung der Stände fordert, will nur eine Abänderung derselben durch Verordnungen, nicht aber durch Gewohnheitsrecht ausschließen. Vgl. in bezug auf Bayern auch Dyroff in Ann. D. R. (1889) 828 ff. Das Gewohnheitsrecht als Quelle des deutschen Staatsrechts verwirft gänzlich [zu Unrecht und grundlos] Grotefend, Staatsrecht der Gegenwart (1869) § 26.

[b] Diese sehr verbreitete Ansicht geht vor allem auf Savigny zurück; vgl. dessen System, §§ 1, 17, 27, sowie die eingehende literaturgeschichtliche Darstellung bei Fleischmann, Über den Einfluß des Röm. Rechts auf das deutsche Staatsrecht (Sonderabdruck aus den „Mélanges Fitting", herausgeg. v. d. Universität Montpellier, 1908, 2 652 ff.).

[c] Übereinstimmend die von Fleischmann a. a. O. 654 ff. angeführten Romanisten (Wächter, C. A. Schmidt, Brinz, Windscheid, Bekker, Fitting, Dernburg); ferner Fleischmann selbst sowie Laband, Über die Bedeutung der Rezeption des Röm. Rechts für das deutsche Staatsrecht (Straßburger Rektoratsrede, 1880). Vgl. auch Anschütz im Verw.Archiv 5 30.

[d] Diese Ansicht wird vornehmlich von Laband in der in Anm. c angeführten Schrift vertreten. Vgl. insbes. S. 39 das.: „Die Entwicklung des

IV. Autonomische Normen,
d. h. Rechtsvorschriften, welche nicht vom Reiche oder den einzelnen Staaten, sondern von Privaten oder Korporationen innerhalb dieser Gemeinwesen ausgehen. Für das Gebiet des Staatsrechts sind in dieser Beziehung von Wichtigkeit: die Hausgesetze der regierenden Fürstenhäuser, die Statuten der Gemeinden und anderen Kommunalverbände und die Geschäftsordnungen der parlamentarischen Versammlungen[e].

§ 73.

Der Inbegriff derjenigen Rechtssätze, welche gemeinrechtlichen Quellen entnommen sind, bildet das gemeine deutsche Staatsrecht, während diejenigen Rechtsvorschriften, welche auf partikulären Quellen beruhen, als partikuläres Staatsrecht bezeichnet werden. Auch nach Gründung des Deutschen Reiches ist ein großer Teil des in Deutschland geltenden Staatsrechts partikuläres Recht geblieben. Gegenüber diesem hat die Wissenschaft die Aufgabe, die gemeinsamen Grundgedanken und Ideen, welche den verschiedenen Partikularrechten zugrunde liegen, aufzusuchen und zur Darstellung zu bringen. Allerdings besitzen die auf diese Weise gefundenen Resultate nur insoweit praktische Anwendbarkeit, als sie dem Inhalt eines einzelnen deutschen Partikularrechts entsprechen. Ein Rechtssatz, der in vielen oder allen deutschen Partikularrechten wiederkehrt, ist ein allgemeiner, aber darum noch kein gemeinrechtlicher Rechtssatz[1].

---

absoluten Staates und die Rezeption des römischen Rechts sind in Deutschland ein und derselbe historische Vorgang."

[e] Um korporative Autonomie kann es sich bei den parlamentarischen Geschäftsordnungen nicht handeln, denn die Volksvertretungen in Land und Reich sind (vgl. unten §§ 96, 128) keine Korporationen, vielmehr kollegialisch formierte Staatsorgane. Die Geschäftsordnungen sind nicht als autonomische Satzungen, sondern eher als Verordnungen zu bezeichnen: Jellinek, System 189. O. Mayer beanstandet (Arch.Öff.R. 21 449) die Bezeichnung der parlamentarischen Geschäftsordnungen als Verordnungen, sagt aber selbst nicht, was diese Geschäftsordnungen nach seiner Ansicht sein sollen. Nach H. Schmid, Parlam. Sondergewalt u. Disziplin (zit. unten § 104 Anm. a) 21 ff. sind die Geschäftsordnungen vereinbarte Satzungen.

[1] Die Bezeichnung der allgemeinen aus einer Vergleichung der Partikularrechte abstrahierten Sätze als gemeines Recht kommt namentlich bei v. Gerber vor (Das wissenschaftliche Prinzip des gemeinen deutschen Privatrechts [Jena 1846] 269; System des deutschen Privatrechts §§ 5—7; Deutsches Staatsrecht [§ 5] 11 N. 4). Da jedoch mit dem Ausdruck „gemeines Recht" herkömmlich ein anderer Sinn verbunden wird, so ist es vorzuziehen, für diese Sätze den Ausdruck „allgemeines deutsches Recht" anzuwenden. Vgl. Thöl, Einleitung in das deutsche Privatrecht (1851) § 46 ff.; H. A. Zachariä, Staatswörterbuch 2 732 ff.; H. Schulze, Einleitung § 8 und Z. f. deutsch. Staatsr. (1867) 426 ff.; Gierke, Deutsches Privatrecht 1 45.

Erstes Buch.

Der Herrschaftsbereich.

1. Das Gebiet[1].

§ 74.

Der Herrschaftsbereich eines Staates bestimmt sich durch zwei Momente: das Staatsgebiet und die Staatsangehörigkeit.

Objekt der staatlichen Herrschaft sind nur Personen und Vereinigungen von Personen[2]. Zu den letzteren gehören nicht bloß Vereine und Korporationen, sondern auch diejenigen engeren politischen Gemeinwesen, welche Bestandteile eines größeren politischen Verbandes bilden. Das Gebiet ist kein Objekt, sondern der Schauplatz der Staatsherrschaft[3]. Es bestimmt nur den räum-

---

[1] Fricker, Vom Staatsgebiete, Tübingen 1867; Derselbe, Gebiet und Gebietshoheit (1901); W. van Calker, Besprechung der letzteren Schrift Frickers in der KritVJSchr., 3. Folge, **10** 603 ff. (ein höchst sorgfältiges Referat nicht nur über den Inhalt und die dogmengeschichtliche Bedeutung der Frickerschen Arbeit, sondern über den Stand der Lehre von der Gebietshoheit überhaupt); Poezl, Art. „Staatsgebiet" in Bluntschlis Staatswörterbuch **3** 570 ff.; Brockhaus, Art. „Staatsgebiet" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon **3** 749 ff.; G. Bansi, Die Gebietshoheit als staatsrechtlicher Begriff durchgeführt, in Ann.D.R. (1898) 641 ff.; Laband, Staatsr. **1** 190 ff.; Jellinek, Staatsl. 381 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht **1** 204 ff.; Affolter in Ann.D.R. (1903) 116 ff.; Anschütz, Enzykl. 78 ff.; Radnitzky im Arch.Öff.R. **20** 313 ff.; Geffcken, Das Gesamtinteresse als Grundlage des Staats- und Völkerrechts (1908) 13; Stier-Somlo, Preuß. Staatsrecht **1** 128 ff.

[2] Die Behauptung von Preuß, Gemeinde, Staat, Reich 178, daß Objekte der Herrschaft nur Sklaven und Sachen sein könnten, trifft lediglich für das Privatrecht zu. Auch die Einwendungen von Heilborn, System des Völkerrechts (Berlin 1896) 77 ff. gegen die Bezeichnung der Staatsangehörigen als Objekte der Staatsherrschaft beruhen auf einer Verkennung der Verschiedenheit staatlicher und privatrechtlicher Herrschaft.

[3] Sog. „Raumtheorie" (oder, wie Radnitzky a. a. O. 313 sagen will: „Eigenschaftstheorie") im Gegensatz zu der früher herrschenden, im wesentlichen durch Fricker (Zitate oben Anm. 1) überwundenen „Eigentums"- oder „Objektstheorie". Die letztere und die ihr entsprechende Bezeichnung des Gebietes als Objekt der Staatsherrschaft ist noch immer ziemlich verbreitet: v. Gerber, St.R. (§ 22) 65 ff.; Laband, Staatsrecht **1** 191, Kl. A. 37; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht **1** 204; Heimburger, Erwerb der Gebietshoheit **1** 26 ff.; Brie, Theorie der Staatenverbindungen 13; Bornhak, Preußisches Staatsrecht **1** 238 f.; Clauß, Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten 173 ff.; Leoni, Öffentliches Recht von Elsaß-Lothringen 12. Vgl. dagegen Fricker a. a. O. und van Calker a. a. O. Es ist übrigens zuzugeben, daß bei dieser Bezeichnung vielfach nur eine nicht zutreffende Ausdrucksweise vorliegt, während die rechtliche Bedeutung des Gebietes materiell richtig erkannt ist. So tritt namentlich Heilborn a. a. O. 5 ff. für die Auffassung des Gebietes als Objekt der Staatsherrschaft ein, während er S. 38 vollkommen zutreffend bemerkt, daß der Staat ein Gesetzgebungs-, Zwangs- und Jurisdiktionsrecht nur über Menschen habe. Zitelmann, Internationales Privatrecht **1** 91 erklärt die Gebietshoheit staatsrechtlich nur für eine Herr-

lichen Umfang der Staatsherrschaft. Seine positive Bedeutung ist die, daß alle Personen und Personenvereinigungen, welche sich auf dem Staatsgebiete befinden, der Herrschaft des Staates unterworfen sind, wovon nur das völkerrechtliche Verhältnis der Exterritorialität eine Ausnahme bedingt. Die negative Bedeutung des Staatsgebietes liegt darin, daß innerhalb desselben jede Wirksamkeit anderer Staaten ausgeschlossen bleibt, soweit denselben nicht durch völkerrechtliche Verträge besondere Herrschaftsrechte in der Form von sogenannten Staatsservituten eingeräumt sind[a]. Die sogenannte Gebietshoheit ist kein Inbegriff bestimmter materieller Befugnisse[4]. Sie bedeutet nur das Recht des Staates, innerhalb eines Gebietes überhaupt Hoheitsrechte ausüben zu können[5].

In Deutschland kamen früher vielfach sogenannte Kondominate vor, d. h. Gebiete, innerhalb deren die Hoheitsrechte von mehreren Berechtigten ausgeübt wurden. Sie sind mit wenigen Ausnahmen im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts beseitigt worden[6].

---

schaft auf dem Gebiet, völkerrechtlich auch für eine solche über das Gebiet. Mit der hier vertretenen Ansicht übereinstimmend: Rosin, Öffentliche Genossenschaft 46; Jellinek, System 381 und Staatslehre 77; Gumplowicz, Österreichisches Staatsr. 45; Bansi a. a. O. 663 ff., 672; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preuß. Staatsr. (§ 11) 200; im wesentlichen auch Affolter, Allgem. Staatsr. 14; Anschütz, Geffcken, Stier-Somlo a. a. O. (oben Anm. 1), vor allem aber Fricker und van Calker.

[a] Die Staatsherrschaft erstreckt sich nicht nur auf den von den Staatsgrenzen umgebenen Teil der Erdoberfläche, sondern (analog wie beim Privateigentum an Grundstücken, BGB. § 905) auch auf Erdkörper und Luftraum, insbesondere auf den letzteren, und zwar grundsätzlich unbeschränkt. Von einer „Freiheit des Luftmeeres“ (Fauchille in der Revue générale de droit international public 8 [1901] 418 ff.) kann keine Rede sein. Übereinstimmend insbesondere v. Liszt, Völkerrecht 81; Ullmann, Völkerrecht 180 f.; Grünwald, Arch.Öff.R, 24 190 ff.; Meurer, Ann.D.R. (1909) 187 ff., 198 ff.

[4] Diese Meinung wird namentlich von älteren Schriftstellern vertreten, z. B. Zöpfl, St.R. (§ 442) 2 530; Held, Reichsverf. (§ 107) 1 183; v. Rönne-Zorn, Preußisches Staatsrecht (§ 34) 1 147; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht (§ 24) 54 und Staatswörterbuch 3 571; Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handb. 138 ff. Vgl. dagegen auch die N. 3 zitierten Schriftsteller sowie Anschütz, Enzykl. 6 f.

[5] Also namentlich auch über die auf dem Gebiet befindlichen Personen, welche nicht Staatsangehörige sind, wie Rosin a. a. O. 47 hervorhebt. Durchaus übereinstimmend seine Ausführungen (a. a. O. 45 ff.); die Ansicht, das Gebiet habe keine rechtliche Bedeutung, welche er S. 46 als von G. Meyer geäußert anzunehmen scheint, ist von diesem niemals ausgesprochen.

[6] Vgl. F. Gautier, Das Wesen des Staatsgebietes, dargestellt am Kondominat (Heidelb. Diss., 1906). Einzelne Kondominate, auch mit außerdeutschen Staaten, haben sich erhalten. Vgl. darüber v. Martitz in Ann.D.R. (1885) 283. Der Bodensee ist kein Kondominat, sondern unter die angrenzenden Uferstaaten geteilt, wenn auch die Grenzen nicht an allen Punkten mit völliger Bestimmtheit gezogen werden können. v. Martitz a. a. O. 278 gegen Rettig, Die völker- und staatsrechtlichen Verhältnisse des Bodensees, Tübingen 1884; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 1 25; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 204 f.; O. Mayer im WStVR.

Die Gesamtheit der deutschen Staatsgebiete einschließlich des Gebietes von Elsaß-Lothringen bildet das Reichsgebiet[7]. Innerhalb des Reichsgebietes ist jede Wirksamkeit außerdeutscher Staaten, innerhalb des Staatsgebietes der einzelnen deutschen Staaten die Wirksamkeit außerdeutscher und anderer deutscher Staaten ausgeschlossen. Die Staatsgebiete der einzelnen deutschen Staaten haben aber nur soweit Bedeutung, als die Kompetenz dieser Staaten reicht, sind dagegen innerhalb des Bereiches der Reichskompetenz bedeutungslos[8]. In dem Gebiete von Elsaß-Lothringen besitzt kein deutscher Einzelstaat Herrschaftsbefugnisse; alle Hoheitsrechte stehen hier ausschließlich dem Reiche zu.

Die Schutzgebiete sind der Herrschaft des Reiches unterworfen; die Wirksamkeit fremder Staaten innerhalb derselben ist ausgeschlossen. Sie sind dem Auslande gegenüber deutsches Gebiet; jeder Angriff eines fremden Staates auf ein Schutzgebiet ist ein Angriff auf das Reich[9]. Aber die Schutzgebiete bilden keine Bestandteile des Reichsgebietes im Sinne der Reichsverfassung und der Reichsgesetze. Dies hätten sie nur durch eine Abänderung des Art. 1 der Reichsverfassung werden können, eine solche hat aber nicht stattgefunden. Sie sind also im allgemeinen nicht Inland, sondern Ausland. Sofern aber in einem Reichsgesetz der Ausdruck Inland als gleichbedeutend mit dem Geltungsbereich des Gesetzes gebraucht wird, müssen die Schutzgebiete, wenn das Gesetz in denselben eingeführt ist, vom Standpunkte dieses Gesetzes als Inland betrachtet werden[10].

---

1 484, 485; Göz, Württemb. Staatsr. 15; Laband, Staatsr. (§ 22) 1 198 N. 1; Rehm, Art. „Bodensee" im Handwörterbuch d. Staatswissenschaften (1909) 3 111 ff.; Walz, Badisches Staatsr. 11, 12; W. Hoenniger, Der Bodensee im Völkerrecht (Heidelb. Diss., 1906).

[7] Michelly, Der Gebietsbestand des Deutschen Reiches (Leipziger Diss., 1904).

[8] v. Sarwey a. a. O. 2 50 meint, die obige Behauptung bedürfe insofern einer Einschränkung, als eine Bedeutung der Staatsgebiete der Einzelstaaten in denjenigen Fällen bestehe, in welchen den Einzelstaaten die Ausführung der Reichsgesetze übertragen sei. Letzteres ist vollkommen richtig; in diesen Fällen ist aber auch eine Kompetenz, wenn auch nur eine Verwaltungskompetenz, der Einzelstaaten vorhanden.

[9] Laband, Staatsr. 2 285.

[10] G. Meyer, Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete 88 ff. Übereinstimmend: Laband, Staatsr. 2 285 ff., Kl. A. 203, 204; Jellinek, Über Staatsfragmente, in Heidelberger Festgabe 271; Binding, Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers 23; Koebner in Holtzendorff-Kohlers Enzykl. der Rechtswiss. 2 1089 ff.; Giese, Zur Geltung der Reichsverfassung in den deutschen Kolonien (in der Festgabe für Paul Krüger [Berlin 1911] 417 ff.); Sabersky, Der koloniale Inlands- und Auslandsbegriff, Berlin 1907; Kraus, Reichsstrafrecht und deutsche Schutzgebiete, Berlin 1911. — Für Inland erklärt die Schutzgebiete: Zorn, Komment. zur Reichsverf., zu Art. 1 Nr. 5, Staatsr. 1 577 ff.

[§ 74 a.

In der Gebietshoheit ist das Recht inbegriffen, die Grenzen des Staatsgebietes abzuändern, m. a. W. Gebietsteile abzutreten und neues Gebiet zu erwerben. Betreffs der staatsrechtlichen Formen, in denen die Grenzveränderungen vorzunehmen sind, gilt in den deutschen Einzelstaaten und im Reich kein gleichheitlicher Rechtszustand.

1. Von den Einzelstaatsverfassungen enthält die preußische vom 31. Januar 1850 hierüber die einfachsten und klarsten Vorschriften. Sie bestimmt im Art. 1: „Alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange bilden das preußische Staatsgebiet." Damit wird der zur Zeit des Inkrafttretens der Verfassung bestehende territoriale status quo festgelegt; die Festlegung würde, wenn Art. 1 allein stünde, Verfassungsgesetzeskraft besitzen und jede Gebietsveränderung mithin ein verfassungänderndes Gesetz (Art. 107 preuß. VU.[a]) erfordern. Der Verfassungstext fährt jedoch im Art. 2 fort: „Die Grenzen dieses Staatsgebietes können nur durch ein Gesetz verändert werden." „Ein Gesetz" ist ein einfaches, nicht verfassungänderndes Gesetz. Das hiermit ausgesprochene Erfordernis der Gesetzesform, d. h. eines im verfassungsmäßigen Zusammenwirken von Monarch und Volksvertretung ergehenden Staatswillensaktes[b] bezieht sich auf alle Grenzveränderungen, auf Gebietserwerbungen nicht minder wie auf Abtretungen; weder Zessionen noch Annexionen von Staatsgebiet darf in Preußen die Regierung ohne die in gesetzgeberischer Form betätigte Zustimmung des Landtags vornehmen.

2. Abweichend hiervon ist nach dem Staatsrecht Bayerns, Sachsens, Württembergs und Badens die Gesetzesform bzw. die Zustimmung der Volksvertretung nur für die Abtretung von Staatsgebiet erforderlich, während Erwerbungen durch einseitigen Regierungsakt des Staatsoberhaupts bewirkt werden können. Für Sachsen und Württemberg ergibt sich dies aus dem Wortlaut der Verfassungsurkunden[c], für Bayern und Baden aus dem übereinstimmenden Satze der Verfassungsurkunden dieser Staaten, welcher

---

[a] Vgl. unten § 157 a. E.

[b] Wenn Art. 2 „ein Gesetz" fordert, so meint er einen legislativen Akt, welcher in denselben Formen zustande zu bringen, zu sanktionieren und zu verkündigen ist wie jeder andere legislative Akt: Art. 62, 45, 106 der preuß. VU. Die bloße, formlose Genehmigung der Grenzveränderung durch den Landtag ist kein „Gesetz" im Sinne des Art. 2, genügt also dem Verlangen dieses Artikels nicht. Die Grenzveränderung ist staatsrechtlich nicht gültig, wenn sie nicht durch die Legislative gutgeheißen und in der Form des Gesetzes publiziert worden ist. Dieser — von der Wissenschaft stets, vgl. Anschütz, Komm. 75, 76, vertretenen — Ansicht hat sich in neuerer Zeit (seit 1877) auch die preußische Staatspraxis angeschlossen, während sie früher die einfache Genehmigung der Grenzveränderungsverträge für ausreichend hielt. Nähere Angaben hierüber bei Anschütz a. a. O. 76, 77.

[c] Sächs. VU. § 2, Württ. VU. §§ 2, 85; vgl. O. Mayer, Sächs. St.R. 24; Göz, Württ. St.R. 17.

das Staatsgebiet für „unteilbar und unveräußerlich" erklärt: bayr. VU. Tit. III § 1, bad. VU. § 3[d]. Soweit dieser Satz sich gegen den Landesherrn bzw. sein Haus richtet und diesen dynastischen Faktoren privatrechtliche Veräußerungen und Teilungen des Landes durch Verkaufs-, Tausch-, Erbverträge, Testamente usw. verbietet, enthält er eine Selbstverständlichkeit, eine heute überflüssige Vorkehrung gegen Mißbräuche, welche nach dem Staatsrecht der Gegenwart ohnehin unmöglich sind, weil ihnen der Boden, auf dem sie gedeihen konnten und gediehen, die privatrechtliche (patrimoniale) Staatsauffassung, durch den Sieg des modernen Staatsgedankens entzogen ist[e]. Soweit aber jener Satz nicht sowohl dem Herrscher und der Dynastie als dem Staate selbst die Veräußerung und Teilung seines Gebietes, also überhaupt die Disposition über sein Gebiet untersagen will, hat er nicht dasjenige Maß verbindlicher Kraft, welches er zu haben scheint. Er macht nämlich Gebietsabtretungen durch staatshoheitliche Akte weder faktisch noch rechtlich unmöglich, sondern besagt nur, daß jede „Veräußerung und Teilung", also jede Verkleinerung des Staatsgebietes eine Verfassungsänderung erfordert, also nur in den Formen der verfassungändernden Landesgesetzgebung[f] vorgenommen werden kann, während von Vergrößerungen des Staatsgebietes, Gebietserwerbungen (die ja weder unter den Begriff der „Veräußerung" noch unter den der „Teilung" fallen), weder an den angegebenen noch an sonstigen Stellen der mittelstaatlichen Verfassungsurkunden die Rede ist und sie somit, nach dem diese Verfassungen beherrschenden Prinzip[g] durch Akt des Staatsoberhauptes ohne Gesetzesform, ohne Zustimmung des Landtags bewirkt werden können.

3. Was die Formen anlangt, in denen die Grenzen des Reichsgebietes verändert werden können, so enthält hierüber die RV. keine ausdrückliche Vorschrift. Die Entscheidung der Frage ergibt sich aber aus RV. Art. 1. Wenn es dort heißt: „Das Bundesgebiet (Reichsgebiet) besteht aus den Staaten . . ." (folgen die Namen der 25 Einzelstaaten), so wollte damit gesagt sein: die Grenze des Reichs gegenüber dem Ausland wird gebildet durch die Auslandsgrenzen der Einzelstaaten in ihrem gegenwärtigen (also zur Zeit des Inkrafttretens der RV., 1. Januar 1871) bestehenden Zustande. Jede Änderung dieser Grenzen, sei es durch Erwerbung, sei es durch Abtretung von Reichsgebiet, involviert mithin ein Abänderung des Art. 1 und bedarf der Form des verfassungändernden Reichsgesetzes[h].

---

[d] Vgl. v. Seydel, Bayr. St.R. 1 336; Walz, Bad. St.R. 13; Anschütz, Enzykl. 79.

[e] Vgl. oben § 31 S. 93, unten § 86 u. § 90.

[f] Unten § 157 a. E.

[g] Unten § 84, 96.

[h] Vgl. unten § 164. Beispiele solcher Gesetze: RG., betreffend die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom

Zum Reichsgebiete gehört nach dem RG. betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen vom 25. Juni 1873, § 2, auch Elsaß-Lothringen. Die soeben aus Art. 1 RV. abgeleitete Regel bezieht sich also auch auf die Auslandsgrenzen von Elsaß-Lothringen.

Nicht dagegen bilden die Schutzgebiete einen Bestandteil des Reichsgebietes im Sinne des Art. 1 der RV.[i] Hieraus und im Hinblick auf die dem Kaiser durch das SchGG. § 1[k] eingeräumte Machtvollkommenheit konnte man folgern, daß die Grenzen der Schutzgebiete durch kaiserliche Verordnung ohne Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren des Reiches (Bundesrat und Reichstag) abgeändert werden durften. Indessen bestimmt nunmehr das (auf Initiative des Reichstags aus Veranlassung des Gebietsaustausches zwischen Deutschland und Frankreich in Zentralafrika[l] ergangene, in das SchGG. als § 1 Abs. 2 eingestellte) RG. vom 16. Juli 1912 (RGBl. 443): „Zum Erwerb und zur Abtretung eines Schutzgebietes oder von Teilen eines solchen bedarf es eines Reichsgesetzes. Diese Vorschrift findet auf Grenzberichtigungen keine Anwendung." —

Es ist nunmehr der Frage näherzutreten, ob die Reichs- und die Landesstaatsgewalt jeweils allein und für sich, ohne die Zustimmung der anderen Gewalt zu bedürfen, Gebietsveränderungen vornehmen kann bzw. inwieweit jede der Zustimmung der anderen bei Vornahme solcher Akte bedarf. Die einzelnen möglichen Fälle sind zu unterscheiden:

I. Das Reich kann allein und für sich, ohne Zustimmung der Einzelstaaten,

1. unbeschränkt Gebiet erwerben. Diese unbeschränkte Erwerbsfähigkeit folgt aus der dem Reiche zustehenden vollen völkerrechtlichen Souveränetät. Der Erwerb kann sich mit allen Mitteln und auf allen Wegen vollziehen, welche das Völkerrecht kennt: Vertrag, kriegerische Eroberung, friedliche Okkupation völkerrechtlich herrenlosen Landes. Die Einbeziehung der neu erworbenen Flächen in das Reichsgebiet erfordert, wie oben hervorgehoben, ein verfassungänderndes Reichsgesetz, während, wenn sie dem Reiche als Schutzgebiet angegliedert werden sollen, ein einfaches Gesetz ausreichend ist. Im Falle der Einbeziehung in das Reichsgebiet sind drei Möglichkeiten gegeben: Vereinigung des Zuwachses mit einem der bestehenden Einzelstaaten (so wurde mit der Insel Helgoland verfahren; vgl. oben S. 213), Formierung eines neuen Einzelstaates (ein bisher noch nicht vorgekommener Fall), Erklärung des Zuwachses zum Reichsland, d. h. zu einem

---

9. Juni 1871; RG., betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reiche, vom 15. Dezember 1890; die beiden Gesetze vom 22. Januar 1902 (RGBl. 31, 32); RG. vom 31. Juli 1908 (RGBl. 497).

[i] Vgl. oben § 74 S. 238.

[k] Vgl. unten § 141 a.

[l] Vgl. oben § 69 a S. 213.

reichsunmittelbaren Gebiet, welches keiner Einzelstaatsgewalt unterworfen ist (so im Falle Elsaß-Lothringen; vgl. oben S. 209, unten § 141 a).

2. Die Fähigkeit des Reiches, ohne Zustimmung partikularer Faktoren Gebiet an das Ausland abzutreten, ist nicht unbeschränkt. Selbstverständlich bedarf es jener Zustimmung nicht, wenn es sich um reichsunmittelbare Gebietsteile — Reichsland, Schutzgebiete — handelt: dort besteht keine Einzelstaatsgewalt, ist also auch keine legitimiert, der Abtretung zu widersprechen. Anders, wenn die abzutretende Fläche einem Einzelstaate angehört. Hier kann die Abtretung von seiten der Reichsgewalt ohne und wider den Willen des beteiligten Einzelstaates rechtsgültig nur vorgenommen werden in Ausübung einer dem Reiche zustehenden Kompetenz, welche das Recht zur Vornahme von Gebietszessionen in sich schließt. So ist die dem Reiche durch Art. 11 RV. übertragene Kompetenz, Krieg zu führen und Frieden zu schließen, undenkbar ohne die Befugnis, nötigenfalls Reichsgebietsteile an das Ausland abzutreten; daher können in Friedensverträgen solche Abtretungen bewirkt werden, ohne daß die Einwilligung des dadurch verkleinerten Einzelstaates erforderlich wäre[m].

II. Die Einzelstaaten können selbständig, ohne Mitwirkung der Reichsgewalt, Gebietserwerbs- und -abtretungsgeschäfte nur mit anderen Einzelstaaten, nicht dagegen mit dem Auslande abschließen. Nur die Auslands-, nicht die Binnengrenzen der Einzelstaaten sind durch RV. Art. 1 reichsverfassungsmäßig festgelegt; die Abtretung von Gebietsteilen eines Einzelstaates an einen anderen Einzelstaat bedarf der Zustimmung des Reiches nicht. Über das Erfordernis dieser Zustimmung bei dem Erwerb außerdeutschen Landes durch die Einzelstaaten vgl. unten § 164. Grundsatz ist, daß der Einzelstaat dem Reiche ohne und wider dessen Willen Gebiet weder nehmen noch aufdrängen kann[n].]

2. Die Angehörigkeit[1].

§ 75.

Die Bedeutung der Staatsangehörigkeit liegt nicht darin, daß sie den einzelnen der Staatsherrschaft unterwirft. Diese Unterwerfung ist auch schon beim Ausländer vorhanden, der sich auf dem Staatsgebiet aufhält. Sogar ohne Aufenthalt auf dem Ge-

---

[m] Übereinstimmend Laband 1 200, 201 und die dort 201 N. 2 Zitierten.

[n] Vgl. Anschütz, Enzykl. 80, 81.

[1] Riedel, Reichsverfassungsurkunde 249 ff.; Theod. Landgraff, Ausführungen zum Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetze, Ann. Norddeutsch. Bundes (1870) 625 ff.; F. v. Martitz, Das Recht der Staatsangehörigkeit im internationalen Verkehr, Ann.D.R. (1875) 793 ff., 1113 ff.; M. Seydel, Die deutsche Reichs- und Staatsangehörigkeit (ebenda 1876) 135 ff.; Derselbe, Zum Gesetze über die Reichs- und Staatsangehörigkeit (ebenda 1883) 577 ff.; E. Milner, Studien zum österreichischen Staatsrechte: I. Die österreichische

biet können Ausländer in einzelnen Beziehungen der Herrschaft eines Staates, namentlich den Strafgesetzen desselben, unterworfen werden. Die Herrschaft des Staates über die Staatsangehörigen unterscheidet sich von der über die Ausländer dadurch, daß die Staatsangehörigen derselben auch dann, wenn sie sich nicht im Staatsgebiete aufhalten, in umfassender Weise unterworfen bleiben, und dadurch, daß der Staat ihnen besondere Pflichten auferlegt, welche er vom Ausländer nicht fordert, namentlich die Pflicht, den Heeresdienst zu leisten. Es stehen den Staatsangehörigen außerdem Rechte zu, welche den Ausländern nicht eingeräumt werden. Dies sind namentlich die sogenannten politischen Rechte, d. h. das Recht, bei der Leitung der Staatsangelegenheiten oder bei der Bestellung der Staatsorgane mitzuwirken[2].

Staatsbürgerschaft und der Gesetzesartikel L: 1879 über den Erwerb und Verlust der ungarischen Staatsbürgerschaft, Tübingen 1880; E. Meier, Art. „Reichs- und Staatsangehörigkeit" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 413 ff.; Mandry, Der zivilrechtliche Inhalt der Reichsgesetze (3. Aufl., Freiburg und Tübingen 1885) 41 ff.; Derselbe, Erläuterungen zum Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit, Bl.Adm.Pr. 32 65 ff.; Falcke, Über gleichzeitige Angehörigkeit in mehreren deutschen Bundesstaaten, Leipzig 1888; F. Cahn, Das Reichsgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit, 3. Aufl., Berlin 1908; Zorn, Art. „Reichs- und Staatsangehörigkeit" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts 2 340 ff.; v. Bar, Theorie und Praxis des internationalen Privatrechts (Hannover 1889) 1 164 ff.; F. Curtius, Über Staatsgebiet und Staatsangehörigkeit, in Z. f. öffentl. R. 9 1 ff.; Jellinek, Allg. Staatsl. 396 ff.; Anschütz, Enzykl. 84 ff.; C. Sartorius, Der Einfluß des Familienstandes auf die Staatsangehörigkeit, Verw.Arch. 7 319 ff. (auch im Sonderabdruck, Berlin 1899); Lehmann, Ann.D.R. (1899) 776 ff.; Grabowsky, Der sog. Verlust der Staatsangehörigkeit durch Fristablauf, Verw.Arch. 12 204; Affolter, Ann.D.R. (1903) 113 ff.; Bahrfeldt, Der Verlust der Staatsangehörigkeit durch Naturalisation usw. (Bries Abh., Heft 7, Breslau 1903); Bazille und Köstlin, Das Recht der Staatsangehörigkeit mit besonderer Berücksichtigung Württembergs (Stuttgart 1902). — [Die vorstehend angeführte Literatur ist, soweit sie sich auf das RG. vom 1. Juli 1870 bezieht, infolge der Neuregelung des Erwerbes und Verlustes der Reichs- und Staatsangehörigkeit durch das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, großenteils veraltet. Eine systematische Darstellung des neuen Gesetzes gibt P. Lenel, Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, in der Ztschr. f. badische Verwaltung 1913 Nr. 24—26]. Kommentare sind verfaßt von Romen, Berlin 1913; Th. Meyer, Berlin 1913, 2. Aufl. 1914; H. Weck, Berlin 1913; H. Delius unter Berücksichtigung der ausländischen Rechte, Mannheim u. Leipzig 1913; u. W. Junck zus. mit d. Ges. zur Abänderung des Reichsmilitärgesetzes, sowie des Ges. betr. Änderung der Wehrpflicht (v. 11. Febr. 1888) ebenfalls vom 22. Juli 1913, Leipzig 1914.]

[2] Vom internationalen Standpunkte aus will v. Martitz a. a. O. 798 ff. die Bedeutung der Staatsangehörigkeit auf das Wohnrecht im Staatsgebiet, den Anspruch auf Schutz im Auslande und die Verpflichtung zur Treue, namentlich zum Kriegsdienst, beschränken. Er erkennt jedoch selbst an, daß für das Staatsrecht andere Gesichtspunkte maßgebend sind. Die staatsrechtliche Stellung der Staatsangehörigen richtet sich aber nach dem Staatsrecht des einzelnen Staates. Sie ist daher in den verschiedenen Ländern nicht völlig gleichartig; deshalb kann auch ein absolutes, für alle Staaten passendes Kriterium der Staatsangehörigkeit nicht gegeben werden. Vgl. Jellinek, System 117.

Der Staatsangehörige wird auch Staatsbürger oder Untertan genannt. Staatsbürger ist und heißt der Staatsangehörige als Subjekt von Rechten, Untertan als Träger von Pflichten gegenüber dem Staat[a]. Staatsbürger im engeren Sinne sind diejenigen Personen, welchen innerhalb des Staates politische Rechte zustehen[3].

Im Bundesstaate ist der einzelne einer doppelten Herrschaft: der des Bundes und der der Einzelstaaten, unterworfen. Hier muß daher Bundesangehörigkeit und Staatsangehörigkeit unterschieden werden. Aber der Bund ist kein den Einzelstaaten koordiniertes Gemeinwesen, sondern er faßt diese zu einer höheren Einheit zusammen. Deshalb sind Bundesangehörigkeit und Staatsangehörigkeit nicht zwei verschiedene Eigenschaften derselben Person, die jede eines besonderen Erwerbes bedürfte, sondern eine einzige untrennbare Eigenschaft, welche nach zwei Seiten hin Wirkungen äußert[4].

Im ehemaligen Deutschen Reiche[5] war die Angehörigkeit zu den einzelnen Territorien, auf welcher für alle Reichsmittelbaren die Angehörigkeit zum Reiche beruhte, durch das Domizil bedingt. Seit der zweiten Hälfte des siebzehnten Jahrhunderts erfolgte der Erwerb der Territorialangehörigkeit lediglich durch ein obrigkeitlich genehmigtes Domizil. Daneben entwickelten sich Geburt, Verheiratung, Anstellung als besondere Erwerbsgründe[6]. Erst im gegenwärtigen Jahrhundert ist Staatsangehörigkeit und Domizil schärfer voneinander getrennt und der Erwerb und Verlust der ersteren durch die Gesetze der einzelnen Staaten näher geregelt worden[7].

---

[a] Anschütz, Enzykl. 82. Vgl. J. J. Rousseau, Contrat social 1, 6: „À l'égard des associés, ils prennent collectivement le nom de peuple, et s'appellent en particulier citoyens, comme participant à l'autorité souveraine, et sujets, comme soumis aux lois de l'État."

[3] Als ein besonderes Rechtsinstitut ist das Staatsbürgerrecht namentlich in der bayrischen Gesetzgebung ausgebildet worden, hat seine Bedeutung aber in neuerer Zeit im wesentlichen verloren. Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht (§ 31) 94 ff.; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 175 ff. Außerdem besteht ein von der Staatsangehörigkeit verschiedenes Bürgerrecht auch noch in Hamburg (G. v. 2. Nov. 1896).

[4] Dies setzt Laband, Staatsrecht (§ 14) 1 134 ff. richtig auseinander. Aber die Anerkennung der Identität von Bundes- und Staatsangehörigkeit ist nicht, wie er anzunehmen scheint, davon abhängig, daß man die direkte Unterordnung der Staatsangehörigen unter die Bundesgewalt leugnet, sondern auch mit der entgegengesetzten Anschauung vollkommen vereinbar. Le Fur, État fédéral 692 ff. behauptet, daß im Bundesstaate nur eine Staatsangehörigkeit bestehe. Diese Behauptung ist unzutreffend und erklärt sich dadurch, daß der Verfasser den Gliedern eines Bundesstaates die Eigenschaft von Staaten überhaupt abspricht.

[5] H. Rehm, Der Erwerb von Staats- und Gemeindeangehörigkeit in geschichtlicher Entwicklung, in Ann.D.R. (1892) 137 ff.; A. Groedel, Die Ersitzung der Staatsangehörigkeit, Greifswald 1894.

[6] Dagegen hatte der Erwerb der Gemeindeangehörigkeit die Begründung der Staatsangehörigkeit nicht zur Folge. Vgl. Rehm a. a. O. 193 ff.

[7] Rehm a. a. O. 231 ff. Von den partikulären Gesetzen ist besonders wichtig das preußische Gesetz vom 31. Dezember 1842, das dem RG. vom

Mit der Gründung des Norddeutschen Bundes entstand neben der Staatsangehörigkeit die Bundesangehörigkeit. Dadurch, daß der Bund die norddeutschen Staaten zu einem größeren Gemeinwesen zusammenfaßte, wurde jeder Staatsangehörige gleichzeitig Bundesangehöriger. Die Staatsangehörigkeit verlor damit aber keineswegs ihre Bedeutung. Wenn auch in bürgerlicher Beziehung die Angehörigen der deutschen Staaten einander gleichgestellt waren, so blieb doch die Ausübung politischer Rechte innerhalb eines deutschen Staates von dem Besitz der Staatsangehörigkeit abhängig[8].

Der Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit richtete sich auch nach Gründung des Norddeutschen Bundes zunächst nach den Gesetzen der Einzelstaaten. Ein besonderes Bundesgesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit wurde am 1. Juni 1870 erlassen. Dasselbe ist später auf das ganze Reich ausgedehnt worden. An seine Stelle trat, nachdem es länger als vier Jahrzehnte in Geltung gestanden, das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, die Quelle des heute geltenden Rechts des Erwerbes und Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit[9].

Das Verhältnis von Staats- und Reichsangehörigkeit ist so gestaltet, daß die Staatsangehörigkeit als das prinzipale Rechtsverhältnis, die Reichsangehörigkeit nur als Ausfluß derselben erscheint[10]. Die Verleihung der Staats- und Reichsangehörigkeit

---

1. Juni 1870 wesentlich zum Vorbild gedient hat. Eine ausführliche Darstellung des älteren Rechts der Staatsangehörigkeit in Württemberg geben Bazille und Köstlin a. a. O. 127 ff.

[8] Der preußische Entwurf der Norddeutschen Bundesverfassung (oben S. 190) ging von einem anderen Gesichtspunkte aus. Nach ihm sollte der Angehörige jedes Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate in allen Beziehungen als Eingeborener behandelt werden, im ganzen Norddeutschen Bunde also nur ein Indigenat existieren. In den Beratungen der Regierungsvertreter (oben S. 191) setzte man an Stelle der angegebenen Bestimmungen die jetzige Fassung des Art. 3 der RV.

[9] RGBl. 583. Das Gesetz ist am 1. Januar 1914 in Kraft getreten. Es ist im folgenden abgekürzt als StAG. zitiert.

[10] RG. vom 1. Juni 1870 § 1. Grundsätzlich steht auch das StAG. (vgl. vorige Note) noch auf diesem Standpunkt: StAG. § 1. — In den Vereinigten Staaten besteht das entgegengesetzte System: die Bundesangehörigkeit erscheint als das Prinzipale und die Staatsangehörigkeit ist nur Ausfluß derselben. Hier ist der Bundesangehörige in demjenigen Staate, in welchem er seinen Wohnsitz hat, Staatsangehörger und genießt alle politischen Rechte: Zusatzartikel 14 zur Bundesverfassung. Vgl. Freund, Öff. Recht der Vereinigten Staaten von Amerika (1911) 64, 65; Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen in der Schweiz, Bd. 1, Zürich 1867, § 86 ff.; E. Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union 191 ff.; Howard, Das amerikanische Bürgerrecht (Jellinek u. Anschütz, Staats- u. völkerrechtl. Abh., Bd. 4, Heft 3, Leipzig 1904). Die Schweiz dagegen befolgt ein ähnliches System wie das Deutsche Reich, indem sie das Schweizerbürgerrecht an das Kantonalbürgerrecht knüpft; aber die politische Gleichstellung der Angehörigen verschiedener Kantone geht dort weiter als in Deutschland. Rüttimann a. a. O. §§ 98 u. 99.

und die Entlassung aus dem Staats- und Reichsverbande steht den Behörden der Einzelstaaten zu. Doch ist die Vertauschung der Staatsangehörigkeit eines deutschen Staates mit der eines anderen deutschen Staates außerordentlich erleichtert.

Die Regel, daß die Reichs- an die Staatsangehörigkeit geknüpft ist, Reichsangehörigkeit also ohne Zugehörigkeit zu einem Staate des Reichs nicht bestehen kann, erleidet Ausnahmen. Der Inbegriff der letzteren ist die unmittelbare Reichsangehörigkeit. Unmittelbar reichsangehörig sind zunächst die Landesangehörigen von Elsaß-Lothringen, d. h. diejenigen Personen, welche Angehörige des Staates Elsaß-Lothringen sein würden, wenn Elsaß-Lothringen ein Staat wäre[11]; sodann diejenigen, denen die unmittelbare Reichsangehörigkeit durch Verfügung des Reichskanzlers oder der von ihm bezeichneten Behörde in Gemäßheit des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913[12] verliehen worden ist.

[Die Gründe des Erwerbes und Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit sind im StAG. aufgezählt. Diese Aufzählung ist der Landesgesetzgebung gegenüber eine erschöpfende (kodifikatorische), d. h. es können durch Landesgesetz nicht noch andere Erwerbs- und Verlustgründe statuiert werden. Nicht aber ist hiermit gesagt, daß es außer den im StAG. genannten überhaupt keine Rechtstatsachen geben könne, welche die Staatsangehörigkeit entstehen oder untergehen lassen. So kann, obgleich das StAG. davon nichts erwähnt, die Staatsangehörigkeit entstehen durch Erwerb (Annexion) und erlöschen durch Abtretung (Zession) von Staatsgebiet; sie kann ferner entstehen und untergehen dadurch, daß die zedierten Deutschen bzw. annektierten Ausländer auf Grund einer einschlägigen Bestimmung des Zessions-(Annexions-)Vertrages (Optionsklausel) zugunsten ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit optieren[13].]

---

[11] Landesangshörige von Elsaß-Lothringen sind vor allem diejenigen, welche durch die Annexion des Reichslandes aus Franzosen zu Deutschen wurden, sowie ihre Abkömmlinge; ferner die landesfremden Deutschen und Ausländer, denen die elsaß-lothringische Landesangehörigkeit durch Aufnahme bzw. Einbürgerung seitens der zuständigen Behörden des Reichslandes verliehen worden ist. Im Sinne des neuen StAG. (vgl. § 2 Abs. 1 desselben) gilt Elsaß-Lothringen als deutscher Einzelstaat. Es gilt als solcher, ist aber keiner (vgl. oben S. 227, 228 und unten § 138), deshalb kann es auch eine elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit im Rechtssinne nicht geben. Übereinstimmend: Laband 2 220 ff., Kl. A. 186; Zorn, Staatsr. 1 559 ff.; Jellinek, Staatenverbindungen 279; Haenel, Staatsr. 1 832; Anschütz, Enzykl. § 16 S. 84 ff. A. M. die Voraufl. § 75 Anm. 11.

[12] StAG. §§ 33—35. Vgl. unten S. 253.

[13] [Vgl. die Literatur des Völkerrechts, z. B. v. Liszt, Völkerrecht (9. Aufl.) 94 ff.; Ulmann, Völkerrecht 229. Eine ausführliche monographische Darstellung dieser Materie gibt Stoerk, Option und Plebiszit bei Eroberungen und Gebietszessionen (1879). — Daß der Erwerb bzw. Verlust der Staatsangehörigkeit durch Option vom StAG. unberührt gelassen ist, ist in der Begründung des Entwurfs dieses Gesetzes (zu § 2 des Entw., Begründung S. 21) ausdrücklich bemerkt.]

§ 76.

Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 (StAG.) stellt folgende Sätze an die Spitze seiner Bestimmungen: „Deutscher ist, wer die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate oder die unmittelbare Reichsangehörigkeit besitzt" (§ 1). „Elsaß-Lothringen gilt im Sinne dieses Gesetzes als Bundesstaat. Die Schutzgebiete gelten im Sinne dieses Gesetzes als Inland" (§ 2). Hinsichtlich des Erwerbs der Reichs- und Staatsangehörigkeit unterscheidet es zwischen der Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate und der unmittelbaren Reichsangehörigkeit.

I. Die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaate wird erworben[1]:

1. durch Geburt.

Eheliche Kinder eines Deutschen erwerben die Staatsangehörigkeit des Vaters, uneheliche die der Mutter[2]. Der Geburtsort oder der Wohnort der Eltern ist dabei ohne Bedeutung. Die Annahme an Kindesstatt hat nicht die Wirkungen des Erwerbes der Staatsangehörigkeit. Ein Kind, welches in dem Gebiete eines Einzelstaates aufgefunden wird (Findelkind), gilt bis zum Beweise des Gegenteils als Kind eines Angehörigen dieses Staates[3];

2. durch Legitimation[4];

3. durch Eheschließung[5].

Die Frau erwirbt mit der Verheiratung die Staatsangehörigkeit des Mannes. Zu diesem Erwerb genügt eine zivilrechtlich gültige Ehe[6]. Die Nichtigkeitserklärung derselben vernichtet auch ihre staatsrechtlichen Wirkungen, während eine Scheidung keinen Einfluß darauf äußert[7];

4. durch Verleihung seitens des betreffenden Staates. Diese erfolgt durch eine von der höheren Verwaltungsbehörde ausgefertigte Urkunde, mit deren Aushändigung die Wirkungen derselben eintreten[8]. Die Verleihung ist ein einseitiger staatlicher Verwaltungsakt (eine Verfügung), kein Vertrag zwischen

---

[1] StAG. §§ 3 ff.

[2] StAG. § 4 Abs. 1. Vgl. Zitelmann, Erwerb der Staatsangehörigkeit mit der Geburt, Verw.Arch. 20 1 ff.

[3] StAG. § 4 Abs. 2.

[4] StAG. § 5.

[5] StAG. § 6.

[6] Zivilrechtlich gültig sind nach dem bayrischen G. vom 17. März 1892 auch solche Ehen, welche von rechtsrheinischen Bayern ohne Verehelichungszeugnis abgeschlossen werden. Demnach erwirbt die Frau durch eine derartige Eheschließung die bayrische Staatsangehörigkeit. Die früher in dieser Hinsicht bestehende Streitfrage hat ihre Bedeutung verloren.

[7] Seydel, Ann.D.R. (1876) 138; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 145, 156; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 131) 2 14 N. 5 c; Zorn in der 5. Aufl. dess. (§ 48) 1 612 N. 1; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 1 160. Über Einzelfragen betreffs der in §§ 2—5 normierten Materien vgl. die oben § 75 Anm. 1 zit. Abh. von Sartorius.

[8] StAG. § 16.

dem Staat und dem einzelnen[9]. Sie kann sowohl bei Ausländern als bei Angehörigen anderer deutscher Staaten vorkommen; die Voraussetzungen sind für beide Teile wesentlich verschieden.

Die Erteilung der Staatsangehörigkeit an Ausländer, d. h. an Personen, welche nicht reichsangehörig sind, heißt Einbürgerung. Die Einzelstaaten sind grundsätzlich nicht verpflichtet, eine solche Einbürgerung vorzunehmen. Ihre Berechtigung dazu ist an gewisse Voraussetzungen geknüpft, von denen sie nicht dispensieren dürfen[10]. Diese Voraussetzungen sind: 1. Geschäftsfähigkeit des Einzubürgernden nach den Gesetzen seiner bisherigen Heimat oder nach den deutschen Gesetzen; die mangelnde Geschäftsfähigkeit kann durch Zustimmung des gesetzlichen Vertreters ersetzt werden[11]; 2. unbescholtener Lebenswandel; 3. Fähigkeit, an dem Orte der Niederlassung[12] eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen zu finden; 4. Fähigkeit, an dem Orte nach den

---

[9] So faßt sie Laband, Staatsrecht (§ 18) 1 166, 167, Kl. A. 52 auf, der geneigt ist, überall da einen Vertrag anzunehmen, wo eine Willensübereinstimmung zwischen Staat und einzelnen vorliegt. Mit ihm stimmt überein Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 145 f.; Rehm in Ann.D.R. (1885) 118 ff. (der aber später, Allg. Staatsl. 137 Anm. 2, seine Ansicht geändert hat); Jellinek, System 209. Die Ansicht von Milner a. a. O. 16 ff., daß die Verleihung der Staatsangehörigkeit ein Verwaltungsakt sei, dem aber eine vertragsmäßige Vereinbarung zwischen dem einzelnen und der Verwaltung vorhergehe, ist ebenfalls nicht zutreffend. Der Verleihung durch die Verwaltung geht ein Gesuch des einzelnen, aber keine vertragsmäßige Vereinbarung vorher. Auch die Bezeichnung der Verleihung als eines zweiseitigen Rechtsgeschäftes (v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 1 165) erscheint nicht korrekt. Der rechtlich entscheidende Akt ist der einseitige Akt der Verwaltung; der Antrag des einzelnen auf Verleihung bildet keinen integrierenden Bestandteil dieses Aktes, sondern nur eine Voraussetzung für Vornahme desselben. Übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1 357; Entsch.Pr.OVG. 13 414, 27 413; Sartorius im Verw.Arch. 7 372; O. Mayer im Arch.Öff.R. 3 47; Radnitzky, Parteiwillkür im öffentlichen Recht 59 ff.; Leoni, Öffentliches Recht von Elsaß-Lothringen 20; Dantscher v. Kollesberg, Die politischen Rechte der Untertanen, Lief. III 79 ff.; Rehm, Allgem. Staatsl. 137 Anm. 2; Anschütz, Enzyklop. 85; Fleiner, Institutionen 161, 162; Arndt, Reichsstaatsr. 67; Bazille und Köstlin, Staatsangehörigkeit 123.

[10] Laband, Staatsr. 1 170 ff.; Riedel, Reichsverfassung 251; Zorn, Reichsstaatsr. 1 358; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 131) 2 19 N. 2; Zorn in der 5. Aufl. dess. 1 616; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 149 f.; Arndt, Reichsverfassung 52 u. 58; Gaupp-Göz, Württemberg. Staatsrecht 23. — Ein Dispensationsrecht der Landesbehörden behauptet Th. Landgraff, Die Einwanderung der Prinzessin Beauffremont, Ann.D.R. (1876) 1024. Er begründet seine Ansicht damit, daß die Landesbehörden bei Ausführung der Reichsgesetze dieselben Rechte wie bei Ausführung der Landesgesetze, also auch ein Dispensationsrecht, besäßen. Dem muß entgegnet werden, daß auch in bezug auf Landesgesetze den Landesbehörden ein Dispensationsrecht nur soweit zukommt, als es ihnen ausdrücklich beigelegt ist. Vgl. § 178 N. 12.

[11] StAG. § 8 Nr. 1.

[12] Die Niederlassung im Inlande muß bereits erfolgt sein; die Absicht der Niederlassung genügt nicht: StAG. § 8 Abs. 1. Anders nach bisherigem Recht (vgl. die Voraufl. § 76 N. 12). Die Einbürgerung solcher, die im Auslande wohnen, ist nur in den Fällen StAG. §§ 13, 15 Abs. 2 zulässig.

daselbst bestehenden Verhältnissen sich und seine Angehörigen zu ernähren. Über die Punkte 2—4 ist die Gemeinde oder der Armenverband desjenigen Ortes, wo der zu Naturalisierende sich niederlassen will, mit ihrer Erklärung, d. h. einer gutachtlichen Äußerung zu hören[13].

Der Grundsatz, daß die Einzelstaaten nicht verpflichtet sind, die Einbürgerung zu erteilen oder daß, anders ausgedrückt, niemand ein Recht auf Einbürgerung hat, erleidet Ausnahmen: so zugunsten der Witwe oder geschiedenen Ehefrau eines Ausländers, die zur Zeit ihrer Eheschließung eine Deutsche war[14], des ehemaligen Deutschen, der als Minderjähriger die Reichsangehörigkeit durch Entlassung verloren hat[15], des Ausländers, der mindestens ein Jahr wie ein Deutscher im Heere oder in der Marine aktiv gedient hat[16], des Ausländers, der im Reichsdienste angestellt ist, seinen dienstlichen Wohnsitz im Auslande hat und ein Diensteinkommen aus der Reichskasse bezieht[17] und in noch einigen anderen Fällen[18].

Die Einbürgerung in einen Staat darf erst erfolgen, nachdem durch den Reichskanzler festgestellt worden ist, daß keiner der übrigen Staaten Bedenken dagegen erhoben hat. Die Bedenken können nur auf Tatsachen gestützt werden, welche die Besorgnis rechtfertigen, daß die Einbürgerung des Antragstellers das Wohl des Reiches oder eines seiner Staaten gefährden würde. Über die Bedenken entscheidet der Bundesrat[19].

Die Verleihung der Staatsangehörigkeit an Angehörige eines anderen deutschen Staates wird Aufnahme genannt. Die Aufnahme muß erfolgen, wenn der dieselbe nachsuchende Angehörige eines anderen deutschen Staates sich in dem Gebiete desjenigen Staates, in welchem er die Aufnahme nachsucht, niedergelassen hat. Zur Verweigerung ist die zuständige Behörde dieses Staates nur dann berechtigt, wenn Gründe vorliegen, welche nach den Bestimmungen des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867, §§ 3—5, die Abweisung eines Neuanziehenden oder die Verweigerung der Fortsetzung des Aufenthaltes rechtfertigen würden[20]. Läßt sich der nachsuchende deutsche Staatsangehörige nicht in dem Gebiete des betreffenden Staates nieder oder liegt einer der an-

---

[13] StAG. § 8.
[14] Das. § 10.
[15] Das. § 11.
[16] Das. § 12.
[17] Das. § 15 Abs. 2.
[18] Vgl. das. §§ 26 Abs. 3, 30, 31, 32 Abs. 3. Ein Recht auf Verleihung der unmittelbaren Reichsangehörigkeit an Ausländer verleiht § 34.
[19] Das. § 9 Abs. 1. Diese Vorschriften finden keine Anwendung auf die im Abs. 2 bezeichneten Einbürgerungen.
[20] Das. § 7. Die Gründe sind: 1. Unfähigkeit, sich eine Wohnung oder ein Unterkommen zu verschaffen; 2. Unselbständigkeit und mangelnde Zustimmung des Gewalthabers; 3. Vorhandensein polizeilicher Aufenthaltsbeschränkungen; 4. Unfähigkeit, sich und seine Angehörigen zu ernähren.

gegebenen Verweigerungsgründe vor, so besteht für die Regierung keine Verpflichtung zur Erteilung der Aufnahmeurkunde. Aber sie besitzt auch in diesen Fällen das Recht, dieselbe zu erteilen[21].

Unter denselben Voraussetzungen wie Staatsangehörige eines deutschen Staates haben auch Reichsangehörige ohne Staatsangehörigkeit (unmittelbare Reichsangehörige) auf die Verleihung der Staatsangehörigkeit Anspruch. Dies ist namentlich für solche Personen von Wichtigkeit, welche in den Schutzgebieten eingebürgert worden sind[22].

Die Erteilung der Aufnahmeurkunde erfolgt kostenfrei[23]. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit durch Aufnahme oder Naturalisation erstreckt sich auf die Ehefrau und auf diejenigen minderjährigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung demjenigen, dem die Staatsangehörigkeit verliehen wird, kraft elterlicher Gewalt zusteht, mit Ausnahme der verheirateten oder verheiratet gewesenen Töchter. Außerdem kann bei der Verleihung der Erwerb besonders ausgeschlossen werden[24]. Frau und Kinder können jedoch auch unabhängig vom Ehemann oder Vater eine Staatsangehörigkeit erwerben, wenn die Bedingungen der Aufnahme oder Naturalisation bei ihnen vorhanden sind[25]. Auf uneheliche Kinder findet

---

[21] Übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1 361; in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preuß. Staatsrecht 1 612 N. 7; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 1 162; Seydel, Ann.D.R. (1883) 585 ff.; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 148; Laband, Staatsrecht 1 168 N. 3; Stoerk in v. Holtzendorffs Handb. d. Völkerrechts 2 626; Cahn, Staatsangehörigkeitsgesetz 52 Nr. 8. Anderer Ansicht: Riedel, Reichsverf.-Urkunde 258 N. 3 b; Falcke, Gleichzeitige Angehörigkeit 12 N. 5; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 269. Unbestimmt äußert sich v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 131) 2 15 N. 4 b.

[22] Schwartz, Preuß. Verfassungsurkunde 351, 356 behauptet, das Reichsgesetz kenne weder eine Aufnahme noch eine Naturalisation von Reichsangehörigen ohne Staatsangehörigkeit, diese könnten daher überhaupt nicht Angehörige eines Bundesstaates werden. Diese Ansicht wird jetzt durch StAG. § 35 widerlegt.

[23] StAG. § 38. Über die Kosten der Einbürgerungsurkunden hat das RG. nichts bestimmt, die Einzelstaaten können also dafür Gebühren in beliebiger Höhe erheben. Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht 1 170 N. 2, Kl. A. 52 N. 3; Seydel, Ann.D.R. (1876) 141 N. 5; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 148; Riedel a. a. O. 270; Zorn, Reichsstaatsr. 1 360; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 131) 2 20; Zorn in der 5. Aufl. dess. 1 617. Anderer Ansicht: Th. Landgraff, Ann.D.R. (1870) 648 und Ann.D.R. (1876) 729 ff., der die für Aufnahmeurkunden geltenden Grundsätze auch für Naturalisationsurkunden in Anwendung bringen will unter Berufung auf ein Redaktionsversehen. Ein solches ist jedoch von ihm nicht nachgewiesen worden.

[24] StAG. § 16 Abs. 2.

[25] Die Verleihung der Staatsangehörigkeit an eine verheiratete Frau erklärt Seydel, Ann.D.R. (1876) 138 ff., Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 147 für unzulässig, weil das Gesetz in §§ 5 u. 13 von der Voraussetzung ausgehe, daß die Frau wie Namen und Stand so auch die Staatsangehörigkeit des Mannes teile. Aber die Bestimmungen in §§ 11, 19 u. 21 zeigen, daß dies keineswegs ausnahmslos der Fall sein soll. Vgl. Zorn, Reichsstaatsr. 1 359, in v. Stengels Wörterbuch 2 342; v. Rönne, Preußisches Staats-

die Bestimmung keine Anwendung, da der unehelichen Mutter eine elterliche Gewalt nicht zusteht[26].

Die Aufnahme oder Naturalisation wird ersetzt durch Anstellung in dem unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienste, Schul- oder Kommunaldienste eines Bundesstaates oder im Dienste einer von dem Bundesstaate anerkannten Religionsgesellschaft. Die Anstellung muß von der Regierung, einer Zentral- oder höheren Verwaltungsbehörde vollzogen oder bestätigt und ein entgegengesetzter Vorbehalt in der Bestallung nicht ausgedrückt sein[27]. Gemeinschaftliche Beamte mehrerer Staaten erlangen die Staatsangehörigkeit in sämtlichen Staaten. Die Anstellung im elsaß-lothringischen Dienste bewirkt den Erwerb der elsaß-lothringischen Landesangehörigkeit. Die Niederlassung als Anwalt in einem Bundesstaate hat den Erwerb der Staatsangehörigkeit desselben nicht zur Folge. Die Frage, ob eine Bestellung als Notar den Erwerb der Staatsangehörigkeit bewirkt, muß nach Maßgabe der landesgesetzlichen Bestimmungen über das Notariat beantwortet werden; entscheidend ist dabei der Umstand, ob der Notar als ein Staatsbeamter betrachtet wird[28]. Ausländer, welche im Reichsdienst angestellt werden, erwerben die Staatsangehörigkeit in demjenigen Staate, in welchem sich ihr dienstlicher Wohnsitz, d. h. ihr erster dienstlicher Wohnsitz befindet[29]. Ein Wechsel desselben bewirkt keine Veränderung der Staatsangehörigkeit[30]. Hat der im Reichsdienst angestellte Ausländer seinen dienstlichen Wohnsitz im Auslande, so erlangt er durch die Anstellung keine deutsche Staatsangehörigkeit; es darf ihm aber, wenn er ein Dienst-

---

recht (§ 131) 2 22 u. 23 N. 4; Zorn in der 5. Aufl. dess. 1 620 N. 1; v. Sarwey, Württemberg. Staatsr. 1 160 ff.; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 273 N. 16; Cahn a. a. O. 73, 74; Leoni, Öffentliches Recht von Elsaß-Lothringen 1 21; Sartorius im Verw.Arch. 7 362 ff. Vgl. jetzt StAG. § 7 Abs. 2: „Der Antrag einer Ehefrau (auf Aufnahme) bedarf der Zustimmung des Mannes; die fehlende Zustimmung kann durch die Vormundschaftsbehörde ersetzt werden. Für eine unter elterlicher Gewalt oder unter Vormundschaft stehende Person wird, wenn sie das sechzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, der Antrag von dem gesetzlichen Vertreter gestellt; hat sie das sechzehnte Lebensjahr vollendet, so bedarf ihr Antrag der Zustimmung des gesetzlichen Vertreters." Diese Vorschriften sind nach § 8 Nr. 1 des Gesetzes auch auf Einbürgerungsgesuche anwendbar.

[26] BGB. § 1707.

[27] StAG. § 14.

[28] Anderer Ansicht v. Sarwey, Württemberg. Staatsr. 1 165; Opitz, Sächsisches Staatsr. 1 97; Leoni, Öffentliches Recht von Elsaß-Lothringen 1 23, welche annehmen, daß auch auf Grund von Advokatur und Notariat Staatsangehörigkeit erworben werden kann. Aber die Ausübung der Advokatur ist nach der bestehenden Gesetzgebung keinesfalls Staatsdienst, auch nicht mittelbarer, wie Zorn und Leoni annehmen; und ob das Notariat als solcher betrachtet werden kann, hängt von der Landesgesetzgebung ab. Vgl. Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 153 N. 103.

[29] StAG. § 15 Abs. 1; Laband, Staatsr. 1 173 f.; v. Sarwey, Württemberg. Staatsr. 1 165; Arndt, Reichsverfassung 52 u. 58.

[30] Laband, Staatsrecht 1 173 N. 3; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 131) 2 21 N. 1 b; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 155.

einkommen aus der Reichskasse bezieht, die Verleihung der Staatsangehörigkeit in demjenigen Bundesstaate, in welchem er darum nachsucht, nicht verweigert werden; bezieht er kein Diensteinkommen aus der Reichskasse, so kann er mit Zustimmung des Reichskanzlers eingebürgert werden[31]. Die in den Schutzgebieten angestellten Ausländer erlangen Reichsangehörigkeit ohne Staatsangehörigkeit[32]. Wird ein Deutscher im Reichsdienst angestellt, so bleibt seine Staatsangehörigkeit dieselbe, auch wenn er seinen dienstlichen Wohnsitz in einem anderen als seinem Heimatsstaate nimmt[33]. Über den Einfluß des Militärdienstes auf die Staatsangehörigkeit besteht Streit. Zweifellos erwerben Ausländer durch Anstellung im Militärdienste Reichsangehörigkeit, nicht aber auch durch Ernennung zum Reserve- oder Landwehroffizier[34]. Im übrigen richtet sich die Entscheidung der Frage danach, ob der Militärdienst als Reichsdienst oder Staatsdienst angesehen wird. Im ersteren Falle bewirkt die Anstellung in demselben für Ausländer den Erwerb der Staatsangehörigkeit im Staate des ersten dienstlichen Wohnsitzes, für Reichsangehörige dagegen keinen Wechsel der Staatsangehörigkeit. Im letzteren Falle hat die Anstellung im Militärdienste sowohl für Reichsangehörige als für Ausländer den Erwerb der Staatsangehörigkeit in demjenigen Staate zur Folge, in dessen Kontingente die Anstellung erfolgt. [Für den Marinedienst ist die erstere, für den Dienst im Landheer grundsätzlich die letztere Auffassung richtig[35].]

Ein Ausländer, der in einem deutschen Staate zur Regierung gelangt, erwirbt mit der Thronbesteigung die An-

---

[31] StAG. § 15 Abs. 2.

[32] Dies folgt aus StAG. § 35, wonach § 15 auf die unmittelbare Reichsangehörigkeit entsprechende Anwendung findet. Vgl. auch Georg Meyer, Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete 113. Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht 1 174; Köbner in der Enzyklop. d. Rechtswiss. 2 1096; Hesse, Gibt es eine unmittelbare Reichsangehörigkeit? (1903) 38 ff.

[33] Laband, Staatsrecht 1 173 N. 3; Seydel, Ann.D.R. (1876) 145; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 131) 2 21 N. 1b; Zorn in der 5. Aufl. dess. 1 618 N. 3; v. Sarwey, Württemberg. Staatsr. 1 165, Bl.Adm.Pr. 26 385 ff.; Arndt a. a. O. 316 N. 1; Zorn, Reichsstaatsr. 1 361. Anderer Ansicht Riedel a. a. O. 261, welcher glaubt, daß die Verlegung des dienstlichen Wohnsitzes auch eine Veränderung der Staatsangehörigkeit zur Folge habe.

[34] StAG. § 14 Abs. 2. Anders das frühere Recht; vgl. die Voraufl. S. 222 und RGSt. 23 17 ff.; Erlaß des württembergischen Ministeriums des Innern bei Reger, Entscheidungen der Gerichts- u. Verwaltungsbehörden 13 410 ff., des sächsischen Ministeriums des Innern ebenda 17 87.

[35] A. M. die Voraufl. S. 223 Anm. 30. Übereinstimmend die Praxis: vgl. zwei Erlasse des württembergischen Ministeriums des Innern bei Reger a. a. O. 5 86 ff., 13 410 ff.. Auch das sächsische Ministerium des Innern hat sich mit Rücksicht auf die in Preußen bestehende Praxis später dieser Auffassung angeschlossen (Reger a. a. O. 9 488). Dieselbe tritt ferner in der Militärkonvention mit Braunschweig vom 9./18. März 1886 Art. 9 hervor. Mit dem jetzigen Text konform: Seydel, Ann.D.R. (1883) 577 ff.; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 153 N. 103; Laband, Staatsrecht 1 158 N. 3; Anschütz, Enzykl. § 46; Gordan in Ann.D.R. (1908) 481 ff.; Cahn a. a. O. 92, 98 ff.

gehörigkeit zu demselben. Dies ist zwar nirgends ausdrücklich ausgesprochen. Wenn aber schon jemand dadurch, daß er als Beamter Organ des betreffenden Staates wird, die Angehörigkeit desselben erlangt, so muß das erst recht vom Monarchen gelten, der das höchste und oberste Organ des Staates ist und in dessen Person sich der Staat gewissermaßen verkörpert. Die Staatsangehörigkeit des Monarchen erstreckt sich auf die Familie desselben, d. h. seine Gemahlin und seine Nachkommen[36]. Die bloße Zugehörigkeit zu einem deutschen regierenden Hause ist ohne Einfluß auf die Staatsangehörigkeit[37].

II. Die unmittelbare Reichsangehörigkeit wird erworben:

1. als elsaß-lothringische Landesangehörigkeit: durch die Tatsachen, welche nach dem StAG. die Zugehörigkeit zum Staate Elsaß-Lothringen begründen würden, wenn Elsaß-Lothringen ein Staat wäre.

2. Auf Grund der §§ 34, 35 des StAG. kann die unmittelbare Reichsangehörigkeit verliehen werden: a) Ausländern, die sich in einem deutschen Schutzgebiet niedergelassen haben, sowie Eingeborenen der Schutzgebiete; b) ehemaligen Deutschen, die sich nicht im Inlande niedergelassen haben, ihren Abkömmlingen und den von ihnen an Kindesstatt Angenommenen; c) Ausländern, die im Reichsdienst angestellt sind und ihren dienstlichen Wohnsitz im Auslande haben. Bezieht im Falle c) der Ausländer ein Diensteinkommen aus der Reichskasse, so hat er einen Anspruch auf Verleihung der unmittelbaren Reichsangehörigkeit;

Zuständig für die Verleihung ist der Reichskanzler bezw. die von ihm bezeichnete Behörde[38]. Auf die unmittelbare Reichsangehörigkeit finden die gesetzlichen Vorschriften über Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit in den Einzelstaaten entsprechende Anwendung, soweit das Gesetz (StAG. § 35) nicht ein Anderes bestimmt.

§ 77.

Die Staatsangehörigkeit geht verloren:

1. für ein uneheliches Kind, durch eine von den Angehörigen eines anderen Einzelstaates oder von einem Ausländer bewirkte und nach den deutschen Gesetzen wirksame Legitimation[1];

2. für eine Deutsche durch Eheschließung mit dem Angehörigen eines anderen Einzelstaates oder einem Ausländer[2];

---

[36] Übereinstimmend: Laband, Staatsr. 1 173 N. 2; Schwartz, Preußische Verfassungsurkunde 351; Rehm, Modernes Fürstenrecht (1904) 131 ff.

[37] Rehm, Begriff des landesherrlichen Hauses 29 ff., Mod. Fürstenr. 131 ff.; a. M. Stoerk, Der Austritt aus dem landesherrlichen Hause (1903) 33, Die agnatische Thronfolge (1903) 61, 62, 70.

[38] StAG. § 35.

[1] Das. § 17 Nr. 5.

[2] Das. § 17 Nr. 6.

3. durch Entlassung auf Antrag[3]. Die Entlassung erfolgt durch eine von der höheren Verwaltungsbehörde ausgefertigte Entlassungsurkunde. Mit der Aushändigung derselben wird die Entlassung wirksam[4]. Bei unmittelbaren Reichsangehörigen wird die Entlassung durch den Reichskanzler oder durch einen von diesem ermächtigten kaiserlichen Beamten erteilt. Die Erteilung der Entlassung ist ein einseitiger Verwaltungsakt, kein Vertrag zwischen dem Staate und dem einzelnen[5]. Die Entlassung einer Ehefrau kann nur von dem Manne und, sofern dieser ein Deutscher ist, nur zugleich mit seiner Entlassung beantragt werden. Der Antrag bedarf der Zustimmung der Frau[6]. Die Entlassung eines Staatsangehörigen, der unter elterlicher Gewalt oder Vormundschaft steht, kann nur von dem gesetzlichen Vertreter beantragt werden. Dieser bedarf dazu der Genehmigung des Vormundschaftsgerichtes. Letztere ist nicht erforderlich, wenn der Vater oder die Mutter die Entlassung für sich und zugleich kraft elterlicher Gewalt für ein Kind beantragt. Die Mutter muß bei dem Antrage außerdem die Zustimmung des ihr bestellten Beistandes einholen, wenn der Wirkungskreis desselben sich auch auf die Sorge für die Person des Kindes erstreckt[7].

Die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit in einem Einzelstaate bewirkt gleichzeitig die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit in jedem anderen Einzelstaate (also aus der Reichsangehörigkeit), sofern sich der Entlassene nicht die Staatsangehörigkeit in einem Einzelstaate durch eine Erklärung gegenüber der zuständigen Behörde des entlassenden Staates vorbehält. Dieser Vorbehalt muß in der Entlassungsurkunde vermerkt werden[8]. Ist ein solcher Vorbehalt erfolgt, so muß die Entlassung erteilt werden; der Antragsteller hat also auf die Erteilung ein subjektives Recht[9]. Ist er nicht erfolgt, wird m. a. W. die Entlassung nicht sowohl aus einer als aus jeder deutschen Staatsangehörigkeit und damit aus der Reichangehörigkeit verlangt, so darf die Entlassung bestimmten Klassen von Personen, welche dem Reiche oder den Staaten durch besondere Pflichten (Heeresdienst, Beamtenverhältnis) verbunden sind, entweder gar nicht oder nur unter gewissen Bedingungen erteilt werden.

Die Entlassung ist in diesem Falle unbedingt zu verweigern aktiven Militärpersonen, zu welchen auch die zum Dienste einberufenen Reservisten, Land- und Seewehrleute und Ersatz-

---

[3] StAG. §§ 18—24.
[4] Das. § 23.
[5] Anderer Ansicht: Laband, Staatsrecht (§ 19) 1 174 f., Kl. A. 53. Vgl. § 76 N. 8. Übereinstimmend: Zorn, Reichsstaatsr. 1 362.
[6] StAG. § 18.
[7] Das. § 19.
[8] Das. § 20.
[9] Das. § 21. Die Entlassung ist in diesem Falle kostenfrei zu erteilen: § 38.

reservisten gehören, und Beamten bevor sie aus dem Dienste entlassen sind[10].

Anderen Personen, welche sich zwar nicht im aktiven Militärdienst befinden, aber doch noch eine Wehrpflicht gegenüber dem Reiche zu erfüllen haben, ist die Entlassung nur unter bestimmten Voraussetzungen zu gewähren. 1. Wehrpflichtigen, über deren Dienstverpflichtung noch nicht endgültig entschieden ist, darf die Entlassung nicht erteilt werden, sofern sie nicht ein Zeugnis der Ersatzkommission beibringen, daß nach der Überzeugung der Kommission die Entlassung nicht in der Absicht nachgesucht wird, die Erfüllung der aktiven Dienstpflicht zu umgehen[11]. 2. Mannschaften des Beurlaubtenstandes der im § 56 Nr. 2—4 des Reichsmilitärgesetzes bezeichneten Art[12], sofern sie nicht die Genehmigung der Militärbehörde, erhalten haben. 3. Offiziere des Beurlaubtenstandes, bevor sie aus dem Dienste entlassen sind[13].

In allen anderen Fällen muß die Entlassung in Friedenszeiten ohne weiteres erteilt werden. Land- und Seewehrleute zweiten Aufgebotes sind verpflichtet, von ihrer bevorstehenden Auswanderung der Militärbehörde Anzeige zu machen[14].

Die Entlassung soll aber nicht dazu benutzt werden, sich den Pflichten gegen das Reich zu entziehen. Sie gilt daher als nicht erfolgt, wenn der Entlassene binnen Ablauf eines Jahres nach der Aushändigung der Entlassungsurkunde seinen Wohnsitz oder seinen dauernden Aufenthalt im Inlande hat[15]. Die Entlassung ist in diesem Falle als von Anfang an ungültig zu behandeln[16].

Die Entlassung erstreckt sich auf die Ehefrau und die Kinder des Entlassenen nur dann, wenn und soweit diese Personen mit Namen in der Entlassungsurkunde aufgeführt werden[17]. Sind die

---

[10] StAG. § 22 Nr. 2, 4, 5.

[11] Das. § 22 Nr. 1.

[12] Das. § 22 Nr. 3. Die an der angeführten Stelle des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 bezeichneten Kategorien sind: 1. die vorläufig in die Heimat beurlaubten Rekruten und Freiwilligen; 2. die bis zur Entscheidung über ihr ferneres Militärverhältnis zur Disposition der Ersatzbehörden entlassenen Mannschaften; 3. die vor erfüllter aktiver Dienstpflicht zur Disposition der Truppenteile beurlaubten Mannschaften.

[13] Das. § 22 Nr. 5.

[14] RG., betr. Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Februar 1888 Art. II § 4 Nr. 3, 21. RStGB. § 360.

[15] StAG. § 23.

[16] Landgraff, Ausführungen, Ann. d. Nordd. Bundes (1870) 643; Laband, Staatsrecht 1 175 N. 2; Seydel, Ann.D.R. (1876) 148; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 156; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 132) 2 27 N. 6c; Zorn in der 5. Aufl. dess. 1 625 N. 2. Urteil des badischen Verwaltungsgerichtshofes (bei Wielandt, Rechtsprechung des badischen Verwaltungsgerichtshofes 1 119; Reger a. a. O. 6 483); des bayrischen Verwaltungsgerichtshofes (ebenda 8 90 ff.); Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 278, 279; Cahn a. a. O. 129, 130. Die Unwirksamkeit tritt auch dann ein, wenn der Wohnsitz außerhalb des Reichsgebietes verlegt ist, aber innerhalb des nächsten Jahres nach der Entlassung in dasselbe zurückverlegt wird.

[17] StAG. § 23 Abs. 2.

Kinder militärpflichtig, so müssen in bezug auf sie die für militärpflichtige Personen maßgebenden Vorschriften beobachtet werden.

4. Durch Ausspruch der Behörde.

Die Zentralbehörde des Heimatsstaates kann folgende Personen ihrer Staatsangehörigkeit für verlustig erklären:

1. Deutsche, welche im Falle eines Krieges oder einer Kriegsgefahr einer ausdrücklichen Aufforderung zur Rückkehr, die von dem Kaiser für das ganze Reichsgebiet angeordnet wird, binnen der darin bestimmten Frist keine Folge leisten[18].

2. Deutsche, welche ohne Erlaubnis ihrer Regierung in fremde Staatsdienste treten und einer ausdrücklichen Aufforderung zum Austritt binnen der dazu bestimmten Frist keine Folge leisten[19 20].

Die Entziehung der Staatsangehörigkeit durch Ausspruch der Behörde erstreckt sich zugleich auf die Ehefrau und auf diejenigen Kinder, deren gesetzliche Vertretung dem Betroffenen kraft elterlicher Gewalt zusteht, soweit sich die Ehefrau oder die Kinder mit ihm in häuslicher Gemeinschaft befinden. Ausgenommen sind Töchter, die verheiratet sind oder verheiratet gewesen sind[21]. Gehört der Betroffene mehreren deutschen Einzelstaaten an, so verliert er durch den Ausspruch der Behörde die Staatsangehörigkeit in allen diesen Staaten[22].

5. Durch Nichterfüllung der Wehrpflicht.

Dieser Verlustgrund ist eine Neuerung des StAG. Er bestimmt darüber folgendes:

Ein militärpflichtiger Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit der Vollendung des 31. Lebensjahres, sofern er bis zu diesem Zeitpunkt noch keine endgültige Entscheidung über seine Dienstverpflichtung herbeigeführt hat, auch eine Zurückstellung über diesen Zeitpunkt hinaus nicht erfolgt ist.

Ein fahnenflüchtiger Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit dem Ablauf von zwei Jahren nach Bekanntmachung des Beschlusses, durch den er für fahnenflüchtig erklärt worden ist (§ 360 der Militärstrafgerichtsordnung vom 1. Dez. 1898). Diese Vorschrift findet keine Anwendung auf Mannschaften der Reserve, der Land- oder Seewehr und der

---

[18] StAG. § 27.

[19] Das. § 28. Über die Frage, ob eine solche Erlaubnis widerruflich ist, vgl. Seydel, Ann.D.R. (1883) 584 ff. und Laband, Staatsrecht (§ 15) 1 147.

[20] Die Entziehung der Staatsangehörigkeit wegen unbefugter Ausübung von Kirchenämtern, welche nach dem RG. vom 4. Mai 1874 zulässig war, ist durch RG. vom 6. Mai 1890 wieder beseitigt worden.

[21] StAG. § 29. Das Gesetz hat hiermit eine Frage entschieden, die nach dem früheren Recht streitig war (vgl. die Voraufl. S. 227 u. N. 25).

[22] Das. § 27 Abs. 2, § 28 Abs. 2. Auch hier entscheidet das Gesetz eine frühere Kontroverse (vgl. die Voraufl. S. 231 u. N. 4).

Ersatzreserve, die für fahnenflüchtig erklärt worden sind, weil sie einer Einberufung zum Dienste keine Folge geleistet haben, es sei denn, daß die Einberufung nach Bekanntmachung der Kriegsbereitschaft oder nach Anordnung der Mobilmachung erfolgt ist.

Wer auf Grund vorstehender Bestimmungen seine Staatsangehörigkeit verloren hat, kann nur nach Anhörung der Militärbehörde wieder eingebürgert werden. Weist er nach, daß ihm ein Verschulden nicht zur Last fällt, so darf ihm die Einbürgerung von seinem früheren Heimatsstaate nicht versagt werden[23].

Verlust und Wiedererwerb der Staatsangehörigkeit erstrecken sich in diesen Fällen auf denselben Kreis von Angehörigen, welcher beim Verlust der Staatsangehörigkeit durch Ausspruch der Behörde (s. oben) mit ergriffen wird[24].

6. Durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit.

Auch dieser Verlustgrund ist durch das StAG. neu eingeführt. Die einschlägigen Vorschriften[25] gehen dahin: Ein Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, wenn dieser Erwerb auf seinen Antrag (also nicht unmittelbar kraft Gesetzes, z. B. durch Geburt, Verheiratung, Anstellung) oder auf den Antrag des Ehemanns oder des gesetzlichen Vertreters erfolgt, die Ehefrau und der Vertretene jedoch nur, wenn die Voraussetzungen vorliegen, unter denen nach den §§ 18, 19, des StAG. die Entlassung beantragt werden könnte.

Die Staatsangehörigkeit verliert nicht, wer vor dem Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit auf seinen Antrag die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde seines Heimatsstaates zur Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit erhalten hat. Vor der Erteilung der Genehmigung ist der deutsche Konsul zu hören. Unter Zustimmung des Bundesrates kann von dem Reichskanzler angeordnet werden, daß Personen, welche die Staatsangehörigkeit in einem bestimmten ausländischen Staate erwerben wollen, die Genehmigung zur Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit nicht erteilt werden darf. —

Der Verlustgrund des zehnjährigen Aufenthalts im Ausland — § 21 des RG. vom 1. Juni 1870 —[26] ist durch das StAG. beseitigt worden. Ein Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit durch Aufenthalt im Auslande findet also nicht mehr statt.

---

[23] StAG. § 26.
[24] Das. § 29.
[25] Das. § 25.
[26] Vgl. die Voraufl. S. 228, 229.

§ 78.

Wenn der (die) Angehörige eines deutschen Staates durch Legitimation oder Verheiratung die Staatsangehörigkeit eines anderen deutschen Staates erwirbt, so verliert er (sie) damit gleichzeitig seine frühere Staatsangehörigksit[1]. Gewinnt er dagegen eine neue derartige Staatsangehörigkeit durch Aufnahme oder Anstellung, so bleibt seine frühere bestehen. Es können sich demnach in einer Person mehrere deutsche Staatsangehörigkeiten vereinigen. Auch durch Geburt, Legitimation oder Verheiratung kann eine solche mehrfache deutsche Staatsangehörigkeit entstehen, wenn der eheliche oder legitimierende Vater, die uneheliche Mutter oder der Ehemann sich im Besitz mehrerer Staatsangehörigkeiten befinden.

Die Wirkung einer mehrfachen deutschen Staatsangehörigkeit ist die, daß der Inhaber derselben befähigt ist, in mehreren deutschen Staaten politische Rechte auszuüben[2].

Im Falle einer mehrfachen deutschen Staatsangehörigkeit entsteht die Frage, ob die Verlustgründe der Staatsangehörigkeit nur den Verlust der Staatsangehörigkeit eines einzelnen Staates oder den Verlust sämtlicher deutschen Staatsangehörigkeiten zur Folge haben. Die Beantwortung derselben ist nach der Verschiedenheit der Verlustgründe verschieden. Durch Legitimation seitens eines Ausländers und durch Verheiratung mit einem solchen erlöschen sämtliche deutschen Staatsangehörigkeiten. Die Entlassung aus dem Staatsverbande hat nur den Verlust der Staatsangehörigkeit des entlassenden Staates zur Folge, wenn sie zum Zweck der Überwanderung erfolgt, d. h. wenn der die Entlassung fordernde Staatsangehörige bei dem Antrage auf Entlassung den Erwerb einer anderen deutschen Staatsangehörigkeit nachgewiesen bzw. die andere deutsche Staatsangehörigkeit sich vorbehalten hat (oben S. 254). Ist dies nicht der Fall und daher anzunehmen, daß die Entlassung zum Zweck der Auswanderung gefordert wird, daß mit anderen Worten der Entlassene die Absicht hat, seine Reichsangehörigkeit überhaupt aufzugeben, so gehen durch Erteilung der Entlassung alle deutschen Staatsangehörigkeiten verloren[3]. Ebenso bewirkt die Entziehung der Staatsangehörigkeit durch Ausspruch der Behörde (oben S. 256), sowie der Verlust der Staats-

---

[1] Diese Äußerung muß Leoni übersehen haben, da er von G. Meyer (Öffentl. Recht von Elsaß-Lothringen 1 25 N. 1) behauptet, er verträte „ohne Angabe von Gründen" die entgegengesetzte Meinung.

[2] Eine Bedeutung kann dieselbe ferner bei Bestrafung von Hochverrat und Majestätsbeleidigung gewinnen. Über die privatrechtlichen Folgen vgl. Falke, Über gleichzeitige Angehörigkeit 17 ff.

[3] StAG. § 20 Satz 1. Vgl. oben S. 256. Das StAG. entscheidet durch diese Bestimmung eine früher streitige Frage (vgl. die Voraufl. § 78 N. 3).

angehörigkeit durch Nichterfüllung der Wehrpflicht den Verlust sämtlicher deutschen Staatsangehörigkeiten, welche der Betreffende besitzt[4].

§ 79.

[Der Ausländer, welcher sich im Deutschen Reiche einbürgern lassen will, braucht darum — nach deutschem Recht — seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht aufzugeben. Ebensowenig hatte nach dem RG. vom 1. Juni 1870 der Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit durch einen Deutschen den Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit zur Folge. Das StAG. hat dies, wie bereits hervorgehoben, (oben 257) geändert. Es hat den insbesondere im französischen Recht[1] ausgebildeten Grundsatz, wonach durch Naturalisation in einem fremden Staate die bisherige Staatsangehörigkeit des Naturalisierten erlischt, übernommen und dahin formuliert, daß der Verlust der (d. h. jeder) deutschen Staatsangehörigkeit eintritt, wenn ein Deutscher, der im Inlande weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, eine außerdeutsche Staatsangehörigkeit auf seinen, bzw. seines gesetzlichen Vertreters Antrag erwirbt, — m. a. W. sich im Auslande naturalisieren läßt. Indessen gilt dies — vgl. StAG. § 25 Abs. 2, 3 — nicht unbeschränkt und auch sonst sind Fälle möglich, in denen der Erwerb der fremden Nationalität die deutsche nicht erlöschen läßt, also eine Person zugleich Deutscher und Ausländer ist. Das Bestreben, die Konflikte zu beseitigen, welche aus solcher Vereinigung mehrerer Staatsangehörigkeiten leicht — namentlich aus Anlaß der Militärpflicht — entstehen können, hat öfters zum Abschuß internationaler Vereinbarungen geführt, so insbesondere zu den Verträgen zwischen dem Norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika vom Jahre 1868[2], welche nach dem amerikanischen Unterhändler, damaligen Gesandten der Vereinigten Staaten beim Norddeutschen Bunde, die „Bancroft"-Verträge genannt wurden. Ihren Bestimmungen zufolge sollen Angehörige des einen Teils, welche fünf Jahre lang im Gebiete des anderen Teils zugebracht haben und daselbst naturalisiert worden sind, als dessen Angehörige betrachtet werden. Diese Bestimmung der Bancroftverträge ist heute, unter der Herrschaft des StAG., gegenstandslos, sofern jetzt, wie oben 257 erwähnt, die deutsche Staatsangehörigkeit durch Naturalisation in einem fremden

---

[4] Vgl. oben S. 256.

[1] Code civ. Art. 17, G. vom 26. Juni 1889. Vgl. Lebon, Verfassungsrecht der französ. Republik (1909) 34, 35.

[2] Vertrag mit dem Nordd. Bunde vom 22. Febr. 1868, mit Bayern vom 26. Mai, mit Württemberg vom 27. Juli, mit Baden vom 19. Juli, mit Hessen vom 4. Aug. desselben Jahres. Näheres über diese Verträge vgl. in der Voraufl. 231 ff., daselbst ist auch die einschlägige Literatur angeführt. Diese Verträge sind an sich durch das StAG. nicht beseitigt; vgl. § 36 desselben und die Begründung zum Entwurf des StAG. S. 33 (zu § 31 des Entw.)

Lande erlischt; damit ist der Grund, welcher seinerzeit zu jener Vertragsbestimmung führte, weggefallen. Weiter ist in den Bancroftverträgen vereinbart, daß, wenn der Naturalisierte sich wieder in seinem Heimatlande niederläßt, ohne die Absicht, in sein Adoptivvaterland zurückzukehren, er als auf seine Naturalisation Verzicht leistend angesehen wird. Diese Bestimmung ist auch unter dem StAG. noch in Kraft geblieben und behauptet ihre Bedeutung].

3. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten.

§ 80.

Innerhalb des gemeinsamen Herrschaftsbereiches verteilen sich die Herrschaftsrechte zwischen dem Reich und den Einzelstaaten. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten[1] hat in der Weise stattgefunden, daß die Kompetenz des Reiches eine beschränkte und verfassungsmäßig bestimmte ist. Alle Befugnisse, welche nicht dem Reiche überwiesen sind, bleiben den Einzelstaaten.

I. In ausdrücklicher Aufzählung hat die Reichsverfassung diejenigen Angelegenheiten aufgeführt, welche der Gesetzgebung und Beaufsichtigung des Reiches unterliegen[2]. Es sind:

1. Die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht[3], Paßwesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb einschließlich des Versicherungswesens, desgleichen über die Kolonisation und Auswanderung nach außerdeutschen Ländern;

2. die Verhältnisse des Handels, das Zollwesen und die für die Zwecke des Reiches 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;

---

[1] Hierüber vor allem zu vgl.: Haenel Staatsr. I von § 33 ab bis zum Schluß des Bandes. Ferner: v. Seydel, Komm. z. RV. 58 ff.; Loening, Grundzüge der RV. 93 ff.; Triepel, Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung (in der Laband-Festschrift von 1908) 2 247 ff.; Anschütz, Enzykl. § 11; v. Jagemann, Vorträge über die deutsche RV. (1904) 64 ff. 144 ff. Vgl. auch Rieß, Auswärtige Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten 9 ff.

[2] RV. Art. 4.

[3] In dem Schlußprotokolle vom 23. Nov. 1870 Nr. II ist seitens der preußischen Bevollmächtigten anerkannt worden, daß unter der Gesetzgebungsbefugnis des Reiches über Staatsbürgerrecht nur das Recht verstanden werden solle, die Reichs- und Staatsangehörigkeit zu regeln und den Grundsatz der politischen Gleichberechtigung aller Konfessionen durchzuführen, daß sich im übrigen die Gesetzgebung nicht auf die Frage erstrecken solle, unter welchen Voraussetzungen jemand zur Ausübung politischer Rechte in einem einzelnen Staate befugt sei.

7. die 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 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;[4]

10. das Post- und Telegraphenwesen;

11. Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Zivilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt,

12. sowie über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden;

13. das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren[5];

14. das Militärwesen des Reiches und die Kriegsmarine;

15. Maßregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei;

16. die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.

Von diesen Gegenständen sind der ausschließlichen Gesetzgebung des Reiches überwiesen: die Zölle und die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern[6], das Militärwesen und die Kriegsmarine[7], das Post- und Telegraphenwesen[8] und die Organisation eines Schutzes des deutschen Handels und der deutschen Schiffahrt[9]. Auf allen anderen Gebieten konkurriert die Gesetzgebung des Reiches mit der der Einzelstaaten, jedoch mit der Wirkung, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen[10]. Die Gesetzgebungsbefugnis der Einzelstaaten in bezug auf diese Gegenstände hat daher nur solange tatsächliche Bedeutung, als eine eingehende gesetzliche Regelung derselben vom Reiche nicht unternommen ist. —

Die Befugnisse des Reiches auf dem Gebiete der Justiz und Verwaltung sind in der Verfassung nicht ausdrücklich aufgeführt. Es gilt vielmehr der Grundsatz, daß die Reichsgewalt auf

---

[4] RG., betr. einen Zusatz zu dem Art. 4 Nr. 9 der RV., vom 3. März 1873.

[5] RG., betr. die Abänderung der Nr. 13 des Art. 4 der RV. vom 20. Dez. 1873, eingeführt in Elsaß-Lothringen durch RG. vom 8. Febr. 1875.

[6] RV. Art. 35.

[7] RV. Art. 53, 57—68.

[8] RV. Art. 48 u. 50.

[9] RV. Art. 54 u. 56.

[10] RV. Art. 2. Da wo eine konkurrierende Gesetzgebung des Reiches und der Einzelstaaten besteht, hat das Reich nur das Recht, aber nicht die Pflicht, die betreffenden Angelegenheiten zu regeln. Übereinstimmend Anschütz, Enzykl. 159. And. Ans.: Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preuß. Staatsr. (§ 6) 1 127.

allen denjenigen Gebieten, welche ihrer Gesetzgebung unterstehen, befugt ist, sich Verwaltungsbefugnisse oder Funktionen der Justiz beizulegen[11]. Doch ist keineswegs das in den Vereinigten Staaten bestehende Prinzip durchgeführt, daß das Reich die Ausführung aller von ihm erlassenen Gesetze durch seine eigenen Organe übernimmt. Vielmehr liegt die Ausführung der Reichsgesetze im allgemeinen in den Händen der Einzelstaaten.

II. Die Verwaltung des Reiches umfaßt folgende Gegenstände:

1. die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten[12].

Das Reich hat das alleinige Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen[13]. Es ist ausschließlich befugt, bei der Ordnung rein auswärtiger Angelegenheiten, z. B. allgemeiner euro-

---

[11] [Diese Ansicht G. Meyers ist durchaus bestritten.] A. M. namentlich Haenel, Deutsch. Staatsr. 1 233 ff., 328, der die Abgrenzung der Verwaltungskompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten für einen Verfassungsgrundsatz erklärt und daher für jede Erweiterung der Reichskompetenz auf den Gebieten der Rechtspflege und Verwaltung eine Abänderung der Reichsverfassung fordert. Die Reichsverfassung hat nun allerdings dem Reiche einzelne Verwaltungstätigkeiten zugewiesen, sie enthält aber keine Bestimmung, aus der geschlossen werden könnte, daß die in der Verfassung erwähnten die einzigen Verwaltungsfunktionen des Reiches sein sollen. Da nun außerdem in dem Rechte der Gesetzgebung auch die Befugnis liegt, über die Ausübung der Verwaltungstätigkeiten Bestimmungen zu treffen, so muß das Reich kraft seiner Gesetzgebungsgewalt für berechtigt erachtet werden, die Verteilung der Verwaltungsfunktionen zwischen sich und den Einzelstaaten zu regeln. Aus der Entstehungsgeschichte ist eine gegenteilige Auffassung gleichfalls nicht zu entnehmen. Die Verhandlungen über die Erfurter Unionsverfassung, welche Haenel zur Erörterung der Frage heranzieht, beweisen nur, daß man damals die Absicht hatte, die Zentralgewalt auf Gesetzgebung und Oberaufsicht zu beschränken, dagegen von der Verwaltung möglichst fern zu halten. Dieser Grundsatz ist auch bei Begründung des Reiches und bei der fortschreitenden Gesetzgebung desselben im allgemeinen maßgebend geblieben. Für die Frage aber, ob eine etwaige Erweiterung der Verwaltungskompetenz des Reiches im Wege der einfachen Gesetzgebung erfolgen kann oder ob es dazu einer Verfassungsänderung bedarf, ist aus jenen Verhandlungen durchaus nichts zu entnehmen. Übereinstimmend: Zorn, Kommentar zur Reichsverfassung, zu Art. 4 N. 1; Reichsstaatsr. 1 113 ff., 138 ff. — [Die Haenelsche Auffassung ist die gegenwärtig herrschende. Sie wird gebilligt von v. Seydel, Komm. z. RV. 58 ff.; Graßmann, Ann.D.R. (1898) 735 ff.; Loening, Grundzüge 102 f.; Anschütz, Enzykl. 71; v. Jagemann, Die deutsche RV., Vorträge, 68; Triepel a. a. O. 290, 291.]

[12] Vgl. vor allem Haenel, Staatsr. 1 531 ff.; ferner: E. Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen (1874); M. Proebst, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten, in Ann.D.R. (1882) 241 ff.; H. Tinsch, Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge mit besonderer Berücksichtigung ihrer Stellung im Reiche, Erlangen 1882; G. Prestele, Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches, München 1882; Anschütz, Enzykl. 170, 173 f.

[13] RV. Art. 11. Brie, Theorie der Staatenverbindungen 107 N. 5 meint, das Kriegsrecht sei den Einzelstaaten nicht entzogen, sondern nur die Ausübung desselben unmöglich gemacht.

päischer und außereuropäischer Fragen mitzuwirken[14]. Nur das Reich, nicht der Einzelstaat ist zuständig auf dem Gebiete der großen oder hohen Politik, das Reich allein ist Großmacht. In bezug auf die Regelung derjenigen völkerrechtlichen Beziehungen, welche mit gewissen Gebieten des inneren Staatslebens in unmittelbarer Verbindung stehen, verteilt sich die Kompetenz zwischen Reich und Einzelstaaten genau so wie hinsichtlich der inneren Angelegenheiten selbst. Auf den Gebieten der Reichsgesetzgebung hat das Reich, auf den Gebieten der Staatsgesetzgebung haben die Staaten die völkerrechtlichen Befugnisse, namentlich das Recht der Vertragsschließung[15]. Dieser Grundsatz gilt auch hinsichtlich der Einräumung von Staatsservituten an auswärtige Staaten[16]. — Das Recht der Bestellung und Annahme von diplomatischen Vertretern besitzt sowohl das Reich als die Einzelstaaten. Doch können die Einzelstaaten nur bei solchen Regierungen Gesandte beglaubigen und nur von solchen Regierungen Gesandte annehmen, welche vom Reiche anerkannt sind. Die Abbrechung des diplomatischen Verkehrs mit einer fremden Regierung seitens des Reiches nötigt die Einzelstaaten, auch ihrerseits den Verkehr ab-

---

[14] Dieser Grundsatz ist zwar nirgends ausdrücklich ausgesprochen, ergibt sich aber aus der ganzen Natur des Bundesverhältnisses und dem ausschließlichen Kriegsrechte des Reiches. Übereinstimmend: Laband, Staatsrecht (§ 71) 3 4; v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 176) 2 525; Proebst, a. a. O. 247; Tinsch, a. a. O. 29; Prestele, a. a. O. 8; Geßner in v. Holtzendorffs Völkerrecht 3 44; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 3 3; v. Stengel, Preuß. Staatsr. in Marquardsens Handb. 569; Haenel, Deutsches Staatsr. 1 553 ff; Seydel, Kommentar zu Art. 11 Nr. V; Anschütz, Enzykl. 172; Rieß, auswärt. Hoheitsrechte 16, 17.

[15] Dies ist jetzt die allgemeine Ansicht, der sich neuerdings auch Zorn, Reichsstaatsr. 2 502 angeschlossen hat. [Beste Erörterung der Materie: Haenel, Staatsr. 1 537 ff., 547 ff.] Nur W. Kaufmann, Rechtskraft des internationalen Rechtes 53 will eine Zuständigkeit zu völkerrechtlicher Vertragsschließung für das Reich auch außerhalb seiner Gesetzgebungskompetenz in Anspruch nehmen. Die von ihm angeführten Beispiele beweisen aber gar nichts, da dieselben Eisenbahnen und gemeinsame Flüsse betreffen, welche in den Gesetzgebungsbereich des Reiches fallen. Streitig ist außerdem die Frage, ob ein von einem Einzelstaat über Gegenstände, welche in die Zuständigkeit des Reiches fallen, abgeschlossener Vertrag vom Reiche aufgehoben werden kann; sie wird bejaht von v. Stengel in Marquardsens Handb. 570 N. 1, verneint von Bornhak a. a. O. 5, 6. Staatsrechtlich ist eine solche Aufhebung zweifellos zulässig, völkerrechtlich dagegen nur mit Zustimmung des anderen Kontrahenten. Das EG. zum BGB. Art. 56 bestimmt, daß die seitens eines Staates mit dem Auslande geschlossenen Staatsverträge auch gegenüber dem BGB. in Kraft bleiben.

[16] Laband, Staatsrecht 1 204 ff., Kl. A. 41, dem sich Proebst a. a. O. 248 anschließt, meint, das Reich allein habe das Recht, Staatsservituten im Reichsgebiete zu bestellen, weil ihm die Aufgabe obliege, die Gebietshoheit über das ganze Reichsgebiet aufrecht zu erhalten. Aber die Gebietshoheit des Reiches geht nur so weit wie seine Kompetenz. Die praktisch wichtigen Staatsservituten fallen freilich alle unter die Reichskompetenz. Übereinstimmend: Trieps a. a. O. 148; Haenel, Deutsches Staatsr. 1 557 N. 22; Clauß, Die Lehre von den Staatsdienstbarkeiten 157; Gaupp-Göz, Württemb. Staatsr., im Handb. d. öff. R. 190.

brechen[17]. Die Anstellung der Konsuln im Auslande steht ausschließlich dem Reiche zu[18]. Dagegen verbleibt den Einzelstaaten s Recht, eigene Konsulate in anderen deutschen Einzelstaaten errichten, insoweit also Konsuln zu ernennen, sowie Konsuln derer deutscher Einzelstaaten sowie auswärtige Konsuln bei sich empfangen und für ihr Gebiet mit dem Exequatur zu verhen[19]. Außerdem kann aber der Kaiser den auswärtigen Konsuln s Exequatur für das ganze Reich erteilen[20].

2. die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens[21];

3. gewisse Befugnisse auf dem Gebiete der Verwaltung des senbahnwesens[22];

4. gewisse Befugnisse auf dem Gebiete der Verwaltung des litärwesens[23];

5. die Verwaltung der Kriegsmarine[24];

6. die Verwaltung der Reichsfinanzen, namentlich die der lle und der für die Zwecke des Reiches zu verwendenden uern[25];

7. die Oberleitung des Eichungswesens durch die Normalhungskommission[26];

8. die Prägung von Münzen[27];

9. die Verwaltung der Reichsbank[28];

10. die Verwaltung des Patentwesens[29];

11. das Recht der Verkündigung des Belagerungszustandes[30];

---

[17] R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht 310; Thudichum, Die Leitung auswärtigen Politik des Reiches, J. f. Gesetzgebung, Verwaltung u. Rechtsge d. Deutsch. Reiches 4 340 u. 341; Tinsch a. a. O. 2; Zorn, Staatsrecht Deutschen Reiches 2 417; Haenel, Deutsches Staatsr. 1 552; Le Fur, t fédéral 767; Rieß a. a. O. 17.

[18] RV. Art. 56. Anschütz, Enzykl. 171; Rieß a. a. O. 19 ff.

[19] Schlußprotokoll vom 23. November 1870 Nr. XII.

[20] Thudichum a. a. O. 346 u. 347.

[21] RV. Art. 48—52.

[22] RV. Art. 41—47.

[23] [Die Entscheidung darüber, ob die Militärverwaltung grundsätzlich Reichs- oder Landesverwaltung ist, hängt von der Stellungnahme zu der Streitfrage über die rechtliche Natur des deutschen Heeres ab; vgl. unten § 196.]

[24] RV. Art. 53.

[25] RV. Art. 69—73, 33—40.

[26] Maß- und Gewichtsordnung für den Norddeutschen Bund vom 17. August 1868 Art. 18. Sie ist eingeführt in Württemberg, Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. November 1870, in Bayern durch RG. vom 26. November 1871, in Elsaß-Lothringen durch RG. vom 19. Dezember 1874. Eine neue Maß- und Gewichtsordnung erging unter dem 30. Mai 1908.

[27] RG., betr. die Ausprägung von Reichsgoldmünzen, vom 4. Dezember 1871 § 5 u. 6. R.-Münzgesetz vom 9. Juli 1873 Art. 7 u. 12. Dieselben sind in Elsaß-Lothringen eingeführt durch RG. vom 15. November 1874. Das neue Münzgesetz ist vom 1. Juni 1909.

[28] Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 § 12 ff.

[29] Reichspatentgesetz vom 7. April 1891.

[30] RV. Art. 68.

12. die Oberleitung des Arbeiterversicherungswesens durch das Reichsversicherungsamt[31];

13. eine verwaltungsrechtliche Jurisdiktion zur Entscheidung von Streitigkeiten unter Armenverbänden, welche durch das Bundesamt für Heimatwesen ausgeübt wird[32];

III. Auf dem Gebiete der Justiz besitzt das Reich folgende Funktionen:

1. die Ausübung der oberinstanzlichen Jurisdiktion in Zivil- und Strafsachen durch das Reichsgericht;[33]

2. die Konsulargerichtsbarkeit über die Reichsangehörigen in gewissen außereuropäischen Ländern und die Gerichtsbarkeit in den Schutzgebieten[34].

3. die Militärstrafrechtspflege, und zwar: die Marinegerichtsbarkeit im vollen Umfange; im Zuständigkeitsbereich der Gerichtsbarkeit über das Landheer die Handhabung der Justiz in oberster Instanz durch das Reichsmilitärgericht[35].

IV. Das Reich besitzt endlich gewisse Hoheitsrechte, welche ihm nicht gegenüber den Reichsangehörigen, sondern gegenüber den einzelnen Staaten zustehen; es sind dies:

1. das Recht der Oberaufsicht über die den einzelnen Staaten übertragene Ausführung der Reichsgesetze[36];

2. das Recht, Streitigkeiten unter den Einzelstaaten und Verfassungsstreitigkeiten in denselben zu entscheiden[37];

3. das Recht, für Abhilfe von Justizverweigerungen in den Einzelstaaten zu sorgen[38];

4. das Recht, Bundesglieder, welche ihre Pflichten nicht erfüllen, durch Exekution dazu anzuhalten[39].

Das Reich ist endlich befugt, und zwar ausschließlich befugt,

---

[31] RVO. vom 19. Juli 1911 §§ 83 ff.

[32] G des Norddeutschen Bundes über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 §§ 38 ff. Dasselbe ist eingeführt in Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. November 1870, in Baden und Württemberg durch RG. vom 8. November 1871, in Elsaß-Lothringen (vom 1. April 1910 ab) durch RG. vom 30. Mai 1908. In Bayern hat es keine Geltung erlangt. Am 30. Mai 1908 wurde ein neues UVG. erlassen.

[33] RGVG. §§ 135 u. 136.

[34] RG., betr. die Organisation der Bundeskonsulate sowie die Amtsrechte und Pflichten der Bundeskonsuln vom 8. November 1867 §§ 22—24. Ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. November 1870, auf Württemberg durch Vertrag vom 25. November 1870 Art. 2 Nr. 6, auf Bayern durch G. vom 22. April 1871 § 3. RG. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juni 1879. SchGG. § 2.

[35] Vgl. unten § 171.

[36] RV. Art. 4, 7, 17, 36. [Vgl. hierüber Haenel, Staatsr. 1 §§ 49 ff.; v. Seydel, Komm. z. RV. 59 ff.; Laband, Staatsr. 2 124, 206; Anschütz, Enzykl. 160 f.; E. Rümelin in der Z.StaatsW. 39 195 ff.; Dambitsch, Komm. z. RV. 100 ff.]

[37] RV. Art. 76.

[38] RV. Art. 77.

[39] RV. Art. 19.

die zur Durchführung seiner Aufgaben notwendigen Organe zu bestellen und deren Verhältnisse gesetzlich zu regeln[40].

Gegenüber Elsaß-Lothringen und den Schutzgebieten sind die Beschränkungen der Kompetenz des Reiches ohne Bedeutung. Hier steht dem Reiche eine unbeschränkte Kompetenz zu.

§ 81.

Die allgemeinen Grundsätze über die Kompetenz des Reiches erleiden mehrfache Modifikationen, indem einzelne Staaten auf gewissen Gebieten von der Kompetenz des Reiches eximiert worden sind[1].

1. Die Gesetzgebung des Reiches über Heimats- und Niederlassungsverhältnisse erstreckt sich nicht auf Bayern[2].

2. In bezug auf das Eisenbahnwesen sind die Rechte des Reiches Bayern gegenüber außerordentlich beschränkt. Namentlich erstrecken sich die Aufsichtsbefugnisse des Reiches nicht auf die bayrischen Eisenbahnen[3].

3. Die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens ist in Bayern und Württemberg Landessache. Die Gesetzgebung des Reiches ist den beiden Staaten gegenüber auf folgende Gegenstände beschränkt: die Vorrechte der Post und Telegraphie, die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, die Portofreiheiten und das Posttaxwesen ausschließlich der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr und unter gleicher Beschränkung die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz. Auch steht ihnen die völkerrechtliche Regelung ihres eigenen unmittelbaren Verkehrs mit ihren dem

---

[40] Die früher in dieser Beziehung geäußerten Zweifel (vgl. Georg Meyer, Staatsrechtliche Erörterungen 38 N. 1) sind als aufgegeben anzusehen. Vgl. auch Anschütz, Enzykl. 149 zu 1.

[1] Haenel, Staatsr. 1 807 ff.; Anschütz, Enzykl. 76 ff.

[2] RV. Art. 4 N. 1. — Durch das Schlußprotokoll vom 23. November 1870 N. 1 ist anerkannt worden, daß auf Grund dieser Bestimmung auch die Kompetenz der Reichsgesetzgebung über das Verehelichungswesen auf Bayern keine Anwendung findet, daß also namentlich das norddeutsche BG. vom 4. Mai 1868, die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung betr., auf Bayern ohne dessen Zustimmung nicht ausgedehnt werden kann. [Nachdem die Gesetzgebung des Reiches über die „Niederlassungsverhältnisse", d. h. das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867 in Bayern sogleich nach seinem Eintritt in das Reich eingeführt worden war, lag der Schwerpunkt des im Art. 4 Nr. 1 bezeichneten Reservatrechts darin, daß die Gesetzgebungshoheit des Reiches sich bezüglich der „Heimatsverhältnisse" i. e. S., d. h. des Armenwesens, auf Bayern nicht erstreckte, so daß Bayern seine einschlägigen Landesgesetze behielt und das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870/30. Mai 1908 in Bayern nicht galt (vgl. Meyer-Dochow, Verw.-R. §§ 24, 25). Neuerdings ist aber dieses Reichsgesetz unter Innehaltung der durch RV. Art. 78 Abs. 2 vorgeschriebenen Form auch in Bayern eingeführt worden: RG. vom 30. Juni 1913 (RGBl. 495). Dadurch hat die Exemtion des Art. 4 Nr. 1 ihre Bedeutung im wesentlichen verloren.]

[3] RV. Art. 4 N. 8, Art. 42—46.

Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten nach Maßgabe des Art. 49 des Postvertrages vom 23. November 1867 zu[4].

4. Die Besteuerung des inländischen Bieres ist für Bayern, Württemberg und Baden der Landesgesetzgebung vorbehalten[5].

5. In bezug auf das Immobiliarversicherungswesen ist festgesetzt, daß, wenn sich die Gesetzgebung des Reiches damit befassen sollte, die betreffenden Bestimmungen in Bayern nur mit Zustimmung der bayrischen Regierung Geltung erlangen können[6].

6. Auf dem Gebiete des Militärwesens sind Württemberg geringere und Bayern sehr ausgedehnte Exemtionen zugestanden worden[7].

Dagegen ist das den Staaten Bayern, Württemberg und Baden früher zustehende Sonderrecht der Branntweinbesteuerung mit dem 1. Oktober 1887 beseitigt worden[8]. Auch die den Hansestädten Bremen und Hamburg in der Reichsverfassung eingeräumte Exemtion von der Zollgesetzgebung des Reiches hat ihre Bedeutung verloren, nachdem im Oktober 1888 der Anschluß beider Staatsgebiete an das Zollgebiet des Reiches stattgefunden hat.

Zweites Buch.

Die Organe.

Erster Abschnitt.

Die Organisation der Staaten.

Einleitung.

§ 82.

In den deutschen Einzelstaaten besteht teils eine monarchische, teils eine republikanische Verfassungsform.

Die monarchische Verfassungsform bildet die Regel. Die Monarchie ist in allen deutschen Staaten eine beschränkte.

---

[4] RV. Art. 4 Nr. 10, Art. 52; Schlußprotokoll vom 23. Nov. 1870 Nr. III.

[5] RV. Art. 35. — Auch für Elsaß-Lothringen bestimmt das RG., betr. die Einführung der Verf. des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen, vom 25. Juni 1873 § 4, daß die Besteuerung des inländischen Bieres der inneren Gesetzgebung vorbehalten bleibt. Die erwähnte Vorschrift hat aber nicht die Bedeutung, hinsichtlich dieser Gegenstände die Reichskompetenz in bezug auf Elsaß-Lothrigen auszuschließen, denn diese ist für das Reichsland eine unbeschränkte, sondern nur die, daß der Ertrag der Biersteuer der Landeskasse zufließt.

[6] Schlußprotokoll vom 23. November 1870 Nr. IV.

[7] RV. Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt.

[8] RG., betr. die Besteuerung des Branntweins, vom 24. Juni 1887 § 47. Kaiserliche VV. vom 9., 23., 27. September 1887.

Das den Monarchen beschränkende Element sind die Landtage. Diese beruhen in zwei deutschen Staaten, den beiden mecklenburgischen Großherzogtümern, noch auf einer altständischen Zusammensetzung. In allen übrigen haben sie den Charakter einer modernen konstitutionellen Volksvertretung. Die regelmäßige Verfassungsform in Deutschland ist demnach die konstitutionell monarchische. Auf ihr wird der Schwerpunkt der Darstellung liegen. Die altständische Verfassung der beiden Mecklenburg gehört einer vergangenen Zeitepoche an; [sie wird trotz des Widerstandes der Klasse, welche ihre Privilegien auf sie stützt, der Ritterschaft beider Großherzogtümer, in absehbarer Zeit modernen konstitutionellen Einrichtungen weichen müssen]. Es liegt daher keine Veranlassung vor, sie in einem dogmatischen System des heutigen Staatsrechts zum Gegenstand besonderer Betrachtung zu machen. Ebensowenig läßt sich ihre Darstellung mit der Darstellung der konstitutionell monarchischen Verfassung zu einem systematischen Ganzen vereinigen. Sie wird daher nach dem Vorgange aller früheren Systeme des deutschen Staatsrechts nicht berücksichtigt werden [1].

Eine republikanische Verfassung in Gestalt einer Stadtgemeindeverfassung besteht in den Hansestädten Lübeck, Bremen und Hamburg.

Erster Unterabschnitt.

Die konstitutionell-monarchischen Staaten.

Einleitung.

§ 83.

Die Organe der konstitutionell-monarchischen Staaten Deutschlands sind:

1. der Monarch. Er ist Träger der Staatsgewalt (vgl. oben S. 19). Er wird unmittelbar durch die Verfassung des Staates zu seiner Stellung berufen und leitet seine Rechte von keinem anderen Organe ab. Er vereinigt in seiner Person die Fülle staatlicher Hoheit und Macht;

2. der Landtag. Er bildet ein beschränkendes Element, an dessen Mitwirkung der Monarch bei Ausübung bestimmter Funktionen gebunden ist; es stehen ihm daher nur diejenigen Rechte zu, welche ihm durch Verfassung oder Gesetz beigelegt sind. Die Mitglieder des Landtages werden zum größten Teil durch Wahlen der Bevölkerung, vereinzelt durch unmittelbare Verfassungsbestimmungen oder einen Akt des Monarchen zur Ausübung ihrer Tätigkeit berufen. Der Landtag als solcher leitet aber seine

[1] Vgl. oben § 56 S. 162. Eine eingehende Darstellung derselben gibt O. Büsing, Das Staatsrecht der Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, in Marquardsens Handb. d. öffentl. Rechts Bd. 3.

Rechte, ebenso wie der Monarch, von keinem anderen Organe des Staates ab[1], sondern besitzt sie als eigenes und selbständiges Recht unmittelbar auf Grund der Verfassung;

3. die Staatsbehörden. Sie werden zur Ausübung eines abgegrenzten Kreises von Befugnissen durch ein anderes Organ des Staates, in der Regel den Monarchen, berufen. Die Mitglieder der Behörden nehmen, weil sie ihre Befugnisse nicht kraft eigenen Rechtes besitzen, sondern von einem anderen Organe des Staates ableiten, eine staatsrechtliche Stellung ein, welche von der des Monarchen und des Landtages verschieden ist. Aber sie haben trotzdem den Charakter staatlicher Organe, denn auch sie werden im Namen und als Repräsentanten des Staates tätig und üben insbesondere Hoheitsrechte desselben aus[2];

4. die Organe der Kommunalverbände. In allen deutschen Staaten ist ein solcher Zustand der Dezentralisation eingetreten, daß der Staat die innerhalb seines Gebietes bestehenden Kommunalverbände zur Ausübung von Hoheitsrechten heranzieht; Organe der Kommunalverbände sind teils allein, teils in Verbindung mit staatlichen Organen bei der Erfüllung politischer Aufgaben tätig. Sie werden nicht durch den Staat oder dessen Organe, sondern durch Gemeinwesen innerhalb des Staates, welche als Teile und Glieder desselben erscheinen, zu ihrer Tätigkeit berufen. Daraus ergibt sich, daß ihr Amtskreis nicht nur sachlich, sondern auch örtlich notwendig ein begrenzter ist.

Diejenigen Personen, welche als Organe des Staates zur Ausübung staatlicher Funktionen berufen sind, haben ein individuelles Recht auf Organschaft. Dieses Recht enthält aber nur den Anspruch auf Anerkennung und Zulassung als staatliches Organ. Die Befugnisse zur Ausübung bestimmter Hoheitsrechte stehen dagegen dem Staate, nicht den einzelnen Individuen zu, welche als staatliche Organe fungieren; sie haben in der Person

---

[1] Namentlich nicht vom Volke, welches nach dem konstitutionell monarchischen Staatsrecht Deutschlands überhaupt nicht als Staatsorgan erscheint. Vgl. v. Gerber, St.R. (Beil. II) 233; Laband, St.R. (§ 32) 1 293 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 216 f.; Anschütz, Enzykl. § 32.

[2] Gegen die Bezeichnung der Staatsdiener als Organe des Staates ist namentlich v. Gerber a. a. O. 233 aufgetreten. Er selbst faßt sie als Gehilfen des Monarchen auf. Ebenso Laband, St.R. (§ 39) 1 364 ff.; Zorn, Reichsstaatsrecht 1 289, 297; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 36) 1 150. Der Umstand jedoch, daß jemand Rechte von einer anderen Person ableitet, macht ihn noch nicht zum Gehilfen derselben. Gehilfe ist nur derjenige, welcher einen anderen in Ausübung gewisser Tätigkeiten unterstützt. In einem solchen Verhältnis zum Monarchen befindet sich aber nur ein Teil der Staatsdiener, während andere in Ausübung ihrer Funktionen durchaus selbständig und unabhängig sind. Übereinstimmend: Zöpfl, St.R. (§ 513) 2 779; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht (§ 75) 1 224; Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung, in Z. f. d. Privat- u. öffentl. Recht d. Gegenwart 9 13; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preuß. Staatsr. 1 203.

ieser lediglich den Charakter von Kompetenzen, nicht den von ubjektiven Rechten[3].

In der Regel wird der Staat nur durch seine Organe tätig. ls kommen aber Ausnahmefälle vor, wo auch Privatpersonen ur Ausübung staatlicher Hoheitsrechte befugt sind. So z. B. bei er Ausübung der Bahnpolizei durch Beamte von Privateisenahnen, der Schiffspolizei durch den Schiffer, bei der vorläufigen estnahme eines auf frischer Tat ergriffenen Verbrechers durch ne Privatperson. Solche Befugnisse bestehen natürlich nur inweit, als sie durch ausdrückliche gesetzliche Vorschriften begründet sind[4].

Erstes Kapitel.

Der Monarch.

1. Die Rechtsstellung des Monarchen im Staate[1].

§ 84.

Nachdem sich aus den Grafen- und Herzogsämtern im deutschen eiche die erbliche Landeshoheit entwickelt hatte, trug diese zuichst einen wesentlich privatrechtlichen Charakter an sich. Land id Leute wurden als Vermögensobjekt, als Besitztum (patrionium) angesehen, über welches dem Landesherrn eine als Privatcht aufgefaßte Herrschaft zustand. Die einzelnen Bewohner des erritoriums waren durch persönliche Bande verschiedener Art, asallität, Vogtei, Hörigkeit, an den Landesherrn geknüpft. Inm jedoch die verschiedenen Befugnisse des Landesherrn mehr id mehr zu einer einheitlichen Herrschergewalt zusammenflossen id demselben in den Landständen eine Vertretung der Bevölkeng, wenn auch zunächst nur die privilegierten Stände umfassend, tgegentrat, entstand der Gedanke, daß das Land eine höhere nheit über dem Landesherrn und den seiner Herrschaft unterrfenen Personen darstelle[2]. Der Staatsgedanke kam zum Durchuch. Man faßte das Land nicht mehr als Besitztum, sondern als ein Gemeinwesen auf und den Landesherrn als das höchste

---

[3] Jellinek, System 136 ff., namentlich 143.

[4] O. Mayer, Deutsch. Verw.-R. 2 215 ff.

[1] Brie, Art. „Landesherr" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterbuch 2 712 ff.; F. Haucke, Die geschichtlichen Grundlagen des Monarchenrechts. Ein Beitrag zur Beurteilung des österreichischen Staatsrechts, Wien 1894; v. Gerber, Grundzüge §§ 25 ff.; Schulze, Deutsch. Staatsr. 1 183 ff.; Jellinek, System 147, Staatsl. 653 ff. und Ausgewählte Schriften u. Reden 1 415 ff.; Rehm, Staatsl. 348 ff. und Das rechtliche Wesen der deutschen Monarchie, Arch. Öff. R. 25 393 ff.; Hintze, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, Preuß. J. 144 381 ff.; Anschütz, Enzykl. 122; Bernatzik, Republik und Monarchie (1892) und in Schmollers J. 30 335; v. Martitz, Die Monarchie als Staatsform (1903); Seydel, Vorträge aus dem allgem. Staatsrecht (1903) 25 ff., 43 ff.; van Calker im Handb. d. Politik 1 140 ff.; Hatschek, Allgem. Staatsr. 1 55 ff. Vgl. ferner die oben § 9 N. 1 angegebene Literatur über die Monarchie im allgemeinen.

[2] Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht 1 571 ff. Vgl. auch oben § 31 S. 97, 98.

Organ desselben, welches gegenüber den Untertanen nicht bloß Rechte, sondern auch Pflichten hatte. Diese Entwicklung wurde dadurch unterstützt, daß das Reich sich zur Erfüllung staatlicher Aufgaben mehr und mehr unfähig erwies und alle politische Tätigkeit ausschließlich den Territorien zufiel. Im achtzehnten Jahrhundert war der Umbildungsprozeß in allen größeren deutschen Territorien vollzogen. Namentlich hatten die Hohenzollern in Brandenburg-Preußen den Staatsgedanken in energischer Weise zur Geltung gebracht[3]. Auch die späteren Reichspublizisten betrachteten die Landeshoheit allgemein als eine obrigkeitliche Gewalt, welche zum Besten der Untertanen gehandhabt werden sollte[4]. Von den kleineren Territorien hatten sich freilich viele diesen Grundsätzen verschlossen. Aber durch die Auflösung des Deutschen Reiches und die sich daran knüpfenden Ereignisse verloren sie zum großen Teile ihre Existenz. Die wenigen, welche übrig blieben, sahen sich mehr und mehr genötigt, dem Beispiel der größeren Staaten zu folgen, Durch die Einführung konstitutioneller Verfassungen im Laufe des vorigen Jahrhunderts hat die Entwicklung ihren vollständigen Abschluß erreicht. Nach heutigem Staatsrecht steht der Monarch nicht über, sondern in dem Staate; er ist nicht Beherrscher, sondern Organ desselben[5].

---

[3] Dem Gedanken, daß der Monarch lediglich ein Organ des Staates ist und für dessen Zwecke tätig zu sein hat, gibt auch der bekannte Ausspruch Friedrichs des Großen Ausdruck: „Le Souverain, bien loin d'être le maître absolu des peuples qui sont sous sa domination n'en est que le premier magistrat." (Antimachiavel chap. I.) Vgl. Rehm, Allgem. Staatsl. 231 ff.; Jellinek, Staatsl. 658; Anschütz, Enzykl. 123.

[4] Vgl. namentlich Pütter, „Von der Bestimmung, welche die Landeshoheit mit jeder anderen höchsten Gewalt gemein hat, daß sie nur zur gemeinen Wohlfahrt stattfindet". Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht 1.317 ff.

[5] Übereinstimmend mit besonders scharfer Betonung des Gedankens der Organschaft im Staat: Jellinek, System 147 ff., Staatsl. 656 ff.; Anschütz. Enzykl. 122 ff.; Hatschek, Allgem. Staatsr. 1 55; neuerdings (im Gegensatz zu seinen früheren Schriften, vgl. unten S. 281 Anm. 4) auch Rehm, Arch.Öff.R. 25 394 ff., Die juristische Persönlichkeit der standesherrlichen Familie (1911) 23; v. Frisch, Der Thronverzicht 73 ff. Dagegen meint v. Martitz, Die Monarchie als Staatsform 27 ff., daß jener Gedanke nicht ausreiche, um die Monarchie als Staatsform zu begreifen. Der König sei vor allem „Herrscher", und diese Eigenschaft erst bilde „die Grundlage seiner sich als Regierung zusammenfassenden Organfunktionen". — Das Richtige ist wohl, dabei zu bleiben, daß der moderne Monarch Staatsorgan, nichts sonst, ist. Freilich ist seine organschaftliche Stellung im Staate eine so dominierende, einzigartige, daß die Bezeichnung „Herrscher" für ihren Träger gut gewählt und zutreffend erscheint.

Das Hauptverdienst um die Erfassung und Verbreitung des Gedankens. daß die Stellung des Monarchen Organschaft im Staate sei, muß immer wieder (vgl. schon frühere Würdigungen: Bernatzik im Arch.Öff.R. 5 246; Jellinek, System 144; Schücking, Der Staat und die Agnaten [Jena 1902] 16; Rehm, Modernes Fürstenrecht 1; Hatschek, Allgem. Staatsr. 1 55) Albrecht zugeschrieben werden: s. dessen in den Götting. gelehrten Anzeigen (1837) 1489 ff. erschienene Rezension von Maurenbrechers Staatsrecht (vgl. oben § 3 N. 9).

Allerdings nimmt er im Staate eine hervorragende, einzigartige Stellung ein. Er erscheint als oberstes Organ, als Träger der Staatsgewalt[6]. Auf seine Organstellung und die mit derselben verbundenen Kompetenzen hat der Monarch ein subjektives Recht. Aber diese Kompetenzen selbst (die „Regierungsrechte", z. B. das Recht, Gesetze zu sanktionieren, Verordnungen zu erlassen, Staatsverträge abzuschließen) gehören nicht ihm, sondern dem Staate. Wenn der Monarch regiert, übt er nicht sein Recht, sondern Rechte des Staates, also nicht eigenes, sondern fremdes Recht aus. Der Monarch vereinigt in seiner Person die gesamte Staatsgewalt, d. h. er übt alle Funktionen der Staatsgewalt aus, welche und soweit sie nicht anderen Organen durch Verfassung und Gesetz übertragen sind. Dieser Grundsatz ist in den Verträgen des früheren Deutschen Bundes[7], unter deren Herrschaft die Verfassungen der deutschen Staaten entstanden sind, und in dem größten Teil der Verfassungen selbst[8] ausdrücklich ausgesprochen. Derselbe Gedanke liegt aber auch denjenigen Verfassungen zugrunde, welche ihn nicht in ausdrücklicher Formulierung enthalten[9]. Die Auffassung des Monarchen als Inhaber der gesamten

---

[6] Über die Bedeutung und Notwendigkeit dieses Begriffes für das deutsche Staatsrecht vgl. (§ 5) S. 19 ff, Anm. a u. 13. Der Monarch, wenn auch Träger der Staatsgewalt, ist aber doch keineswegs mit dem Staate identisch, wie Bornhak, Preuß. Staatsr. (1. Aufl.) 1 128 (in der 2. Aufl. 1 132 sind die betreffenden Ausführungen etwas modifiziert) meint, oder einziges Organ desselben, wie Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, Leipzig 1893 (Sonderabdruck aus Z. f. Literatur u. Geschichte d. Staatswissenschaften 2 1) S. 40 behauptet. Diese Ansichten sind ganz willkürlich, und es ist nicht einmal ein ernstlicher Versuch gemacht worden, sie zu begründen. Derartige Übertreibungen des monarchischen Prinzips können diesem selbst nur zum Schaden gereichen. Auch die Bezeichnung des Monarchen als wahrer Volksvertreter (Rieker a. a. O. 60) kann man höchstens in dem Sinne gelten lassen, daß der Monarch politisch die Verpflichtung hat, das Wohl des gesamten Volkes, nicht einzelner Stände oder Klassen desselben, zu fördern; staatsrechtlich ist sie dagegen ohne jeden Wert.

[7] WSA. Art. 57. BB. vom 28. Juni 1832 Nr. I.

[8] Bayr. Verf. Tit. II § 1, Sächs. Verf. § 4, Württ. Verf. § 4. Bad. Verf. § 5, Hess. Verf. Art. 4, S.-Mein. GG. Art. 3, S.-Altenb. GG. § 4, S.-Kob.-Goth. StGG. § 3, Braunschw. N. LO. § 3, Old. StGG. Art. 4 § 2, Schw.-Sondh. LGG. § 8, Schw.-Rud. GG. § 1, Reuß j. L. Verf.-G. vom 20. Juni 1856 § 5, Wald. Verf. § 3, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 5.

[9] Namentlich der preußischen Verf. Dies geht schon aus der Fassung der Art. 45 („dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu"), 62 („die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt) und 86 („die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs ausgeübt") hervor. Die Auffassung des Königs als Trägers der Staatsgewalt entspricht aber auch allein der historischen Stellung des preußischen Königtums. Vgl. E. A. Chr., Studien über das preußische Staatsrecht, Z. f. deutsch. Staatsr. 1 199 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht 1 §§ 43 u. 47, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 82) 1 187, Preußisches Staatsrecht in Marquardsens Handb. 31; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§§ 30 u. 37) 1 134, 151; Zorn in der 5. Aufl. desselb. (§ 1) 1 7, (§ 12) 204; E. Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts (§ 7) 29 N. 1; Arndt, Preuß. Verfassungsurkunde, Einl. 34 ff. und Vorbem. zu Tit. III;

Staatsgewalt hat jedoch keineswegs die Bedeutung, daß seine Macht eine schrankenlose sei. Nach den konstitutionellen Verfassungen ist er bei der Ausübung seiner Rechte teils an die Beobachtung gewisser Formen, teils an die Mitwirkung anderer Organe gebunden. Aber er behält die Präsumtion der Zuständigkeit; es stehen ihm alle diejenigen Befugnisse zu, welche ihm nicht ausdrücklich entzogen, den anderen Organen des Staates dagegen nur die, welche ihnen ausdrücklich eingeräumt sind[10].

Die Rechte des Monarchen zerfallen in Regierungsrechte, d. h. Befugnisse, deren er zur Erfüllung der Staatsaufgaben bedarf[11], und Ehren- oder Majestätsrechte, d. h. Rechte, welche einen äußerlichen Ausdruck seiner bevorrechtigten Stellung enthalten. Zu den letzteren gehören die Ansprüche auf einen bestimmten Titel (Majestät bei den Königen, Königliche Hoheit bei den Großherzögen, Hoheit bei den Herzögen, Durchlaucht bei den Fürsten), auf gewisse Insignien (Krone, Szepter, Reichsapfel, Reichsschwert, Wappen), auf militärische Ehren und Kirchengebet, sowie die Befugnis, einen Hofstaat zu halten[12]. [Früher rechnete

---

Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 133, 461 ff.; Grotefend, Preußisches Verwaltungsrecht 1 19 N. 5; Rieker a. a. O. 35 ff.; Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preuß. Staatsrecht (2. Aufl. 1901) 6 ff.; van Calker im Handb. der Politik 1 140 ff. [Die Voraufl. (6. A. 245 N. 9) knüpfte hieran die Bemerkung, die preußische Verfassung beruhe „demnach" (d. h. im Hinblick auf die Eigenschaft des Königs als Träger der Staatsgewalt) nicht auf dem Prinzip der Gewaltenteilung. Dieses Urteil geht fehl; vgl. oben § 8 S. 31 und die dort angegebene Literatur.]

[10] Dies ist gemeinsames Recht aller deutschen Monarchien. Vgl. Anschütz, Gegenwärtige Theorien 5 ff. Die Ansicht Schulzes (Deutsches Staatsr. 1 477, Preuß. Staatsr. 1 610), welche das Mitwirkungsrecht der Volksvertretung auf das Ganze der Staatsgewalt erstrecken und die Krone daher auch in Fällen, für welche dies durch die Verfassung nicht vorgeschrieben ist, an den Konsens der Volksvertretung binden will, findet im positiven Recht keines deutschen Einzelstaates eine Stütze, insbesondere nicht im preußischen Staatsrecht. Dieser Standpunkt ist in neuerer Zeit besonders von Arndt, vor ihm jedoch schon vielfach z. B. von v. Gerber und in sämtlichen früheren Auflagen dieses Lehrbuches vertreten worden; vgl. Anschütz a. a. O. 6, 7 Anm. 6. Auch die Rechtsprechung erkennt ihn an: OVG. 55 473.

[11] [Bezogen auf die Person des Monarchen sind diese „Regierungsrechte" in Wahrheit keine subjektiven Rechte, sondern Kompetenzen. Inhaltlich sind sie „Rechte" nicht des Monarchen, sondern des Staates, zu deren Ausübung der Monarch organschaftlich berufen ist. Vgl. Jellinek, System 149 f.; Anschütz, Enzyklop. 124 f. So sind z. B. das Recht der Gesetzessanktion, das Verordnungsrecht, Beamtenernennungsrecht, die Kirchenhoheit, das Begnadigungsrecht nichts anderes als in der Staatsgewalt enthaltene Einzelrechte, — also Befugnisse des Staates, nicht der Monarchenpersönlichkeit.]

[12] Die Rechte auf Kirchengebet und militärische Ehren will Jellinek, System 151 f. nur als Reflexe bestimmter Gehorsamspflichten der Untertanen gelten lassen. Nun entsprechen denselben allerdings bestimmte Untertanenpflichten. Aber die betreffenden Einrichtungen sollen doch wesentlich dazu dienen, die hervorragende Stellung des Monarchen zum Ausdruck zu bringen. Das Recht ist also hier das primäre, die Pflicht das sekundäre Element. Dagegen ist zugegeben, daß es ein Recht des Monarchen auf Landestrauer

man dahin vielfach auch das Recht, Titel, Würden und Orden zu verleihen und Standeserhöhungen vorzunehmen [13]. Jedoch mit Unrecht: die Verleihung von Titeln und Würden, Orden und Adelsprädikaten durch den Monarchen ist nicht eine persönliche Gunsterweisung, sondern eine von Staatswegen erteilte Auszeichnung: eine Betätigung des dem Staate als Gegenstück der Strafgewalt zustehenden Belohnungsrechts. Diese Betätigung hat die rechtliche Natur eines Regierungsakts, welcher der ministeriellen Gegenzeichnung ebenso bedürftig ist wie alle sonstigen Regierungsakte des Monarchen [a].]

Die Verfassungen schreiben dem Monarchen Heiligkeit [14]

---

nicht gibt, da diese erst dem Verstorbenen gegenüber stattfindet. Übereinstimmend Anschütz, Enzyklop. 125. — Vgl. Preuß. Gesetz über die Landestrauer vom 14. April 1903; Schwarzb.-Sondersh. V. vom 20. Mai 1903 und Kgl. sächs. G. vom 25. April 1904 über die Landestrauer. — Einen herkömmlichen Bestandteil der monarchischen Titulatur bildet auch die Formel „von Gottes Gnaden". Über deren Ursprung und Bedeutung: Daniel, Die Kurialienformel von G. Gn. (Berlin 1902); Rehm, Modernes Fürstenrecht 8ff; Anschütz, Preuß. V.-Urk. 1 63—65. [Die Gottesgnadenformel ist eine Verwahrung gegen das Prinzip der Volkssouveränetät; „von Gottes Gnaden" soll im wesentlichen bedeuten: „nicht von Volkes Gnaden". Darin, und darin allein, liegt die staatsrechtliche Bedeutung der Formel. Unrichtig ist es, wenn man in ihrer Anwendung bzw. Beibehaltung ein Bekenntnis des Gesetzgebers zu dem Satze erblicken will, daß der Monarch außer und über dem Staate stehe (vgl. Zitate bei Anschütz a. a. O. 65), oder wenn man darin eine Sanktionierung des Prinzipes der Erbmonarchie oder der monarchischen Unverletzlichkeit sieht (Hubrich, Forschungen zur brandenb. und preuß. Geschichte (1907) 412ff., 421ff.; dagegen Anschütz a. a. O. 64).]

[13] [So insbes. auch noch die Voraufl. 246. Diese Anschauung wird auch jetzt noch in der Staatspraxis öfters vertreten. Vgl. die Äußerung des Reichskanzlers (Bülow) im Reichstage, 5. März 1901 (Debatte über die Verleihung des Schwarzen Adlerordens an Lord Roberts), Sten. Ber. 1996: die Verleihung von Orden sei ein „persönliches Ehrenrecht der Krone", für dessen Ausübung der Minister dem Parlament nicht verantwortlich sei. Der erste Reichskanzler war hierin anderer Ansicht; er hielt die ministerielle Gegenzeichnung bei Auszeichnungsakten „more solito" für erforderlich: Bismarck, Gedanken und Erinnerungen 2 198ff.]

[a] Die Auffassung des Belohnungs-, insbes. des Ordens- und Titelverleihungs-, sowie des Nobilitierungsrechts als Regierungsfunktion ist in der Wissenschaft heute herrschend: vgl. v. Martitz in der Festschrift für Gierke (1910) 1 182ff., 185ff.; Jellinek, System 152 N. 3; Seydel, Bayr. Staatsr. 1 173 N. 1; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 489ff.; Laband in der DJZ. 12 202ff.; Anschütz, Enzykl. 125 und DJZ. 4 53ff.; v. Frisch, Verantwortlichkeit der Monarchen 351ff.; Hubrich im Arch.Öff.R. 29 343ff. (der jedoch aus besonderen Gründen die ministerielle Gegenzeichnung von Ordens- und Titelverleihungen in Preußen für nicht erforderlich hält); Braun im Arch.Öff.R. 16 528ff.; Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung 499, 541 und viele andere Schriftsteller. — Über die Einzelheiten des Ordens- und Titelverleihungsrechts, insbesondere über die vielumstrittene Frage, inwieweit die Entziehung von Orden und Titeln zulässig ist, unterrichten am besten die vorstehend angeführten Schriften von v. Martitz, Braun und Hubrich.

[14] Bayr. Verf. Tit. II § 1, Sächs. Verf. § 4, Württ. Verf. § 4, Bad. Verf. § 5, Hess. Verf. Art. 4, S.-Alt. GG. § 4, Braunschw. N. LO. § 3, Old. StGG. Art. 4 § 3, Schw.-Sond. LGG. § 8, Schw.-Rud. GG. § 2, Reuß j. L. V.-G. vom 20. Juni 1856 § 5, Wald. Verf. § 3, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 5.

und Unverletzlichkeit[15] zu. Erstere Bezeichnung hat keinerlei juristische Bedeutung, letztere besagt ein Doppeltes. Zunächst, daß die Integrität des Monarchen durch besondere Strafgesetze geschützt wird[16]. Sodann, daß er von keiner Macht im Staate zur Rechenschaft gezogen werden darf[b]. In diesem Sinne ist Unverletzlichkeit gleichbedeutend mit Unverantwortlichkeit. Der Monarch ist unverantwortlich, weil er als Träger der Staatsgewalt keiner Gerichtsbarkeit eines anderen Organes unterworfen sein kann. Die Unverantwortlichkeit erstreckt sich sowohl auf die Regierungsakte des Monarchen als auf diejenigen Handlungen, welche er als Privatmann vornimmt.

In letzterer Beziehung gilt jedoch das Prinzip nur nach der strafrechtlichen, nicht nach der zivilrechtlichen Seite hin. Der Monarch kann für keine seiner Handlungen eine Bestrafung erleiden. Dagegen steht er in bezug auf vermögensrechtliche Streitigkeiten vor den Gerichten seines Landes zu Recht[17].

---

[15] Preuß. Verf. Art. 43, Bayr. Verf. Titel II § 1, Sächs. Verf. § 4, Württ. Verf. § 4, Bad. Verf. § 5, Hess. Verf. Art. 4, S.-Alt. GG. § 4, S.-Kob. StGG. § 21, Braunschw. N. LO. § 3, Old. StGG. Art. 4 § 3, Schw.-Sond. LGG. § 4, Schw.-Rud. GG. § 2, Reuß j. L. V.-G. vom 20. Juni 1856 § 5, Wald. Verf. § 3, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 5, Reuß ä. L. Verf. § 3.

[16] StGB. §§ 80, 81, 94, 95, 98, 99.

[b] Nicht aber besagt sie, daß die Gesetze des Staates für den Monarchen nicht gelten, daß er kein „Unrecht tun kann". „Die Person des Fürsten ist unverletzlich" ist keineswegs gleichbedeutend mit „Princeps legibus solutus". Es ist also nicht richtig, wenn Zorn im Archiv f. Rechts- und Wirtschaftsphilosophie 2 173 behauptet, durch Art. 43 der preuß. Verf.-Urk. (die Proklamation der „Unverletzlichkeit") sei „die überrechtliche Stellung des Königs anerkannt". Art. 43 und seine Parallelstellen in anderen Verfassungen eximieren den Monarchen nicht vom Recht, allerdings aber von den Zwangsmitteln des Rechts. Die lex ist auch dem Monarchen gegenüber lex, aber lex imperfecta. Wenn der Monarch jemanden vorsätzlich verletzt oder tötet, so kann er dieserhalb zwar nicht bestraft werden, die Handlung ist und bleibt aber nichtsdestoweniger rechtswidrig: Teilnahme daran würde strafbar, Notwehr straflos sein. Richtig Frank, StrGB. (8.—10. Aufl.) 32, gegenüber abweichenden Auffassungen in der strafrechtlichen Literatur. Der Monarch untersteht also den Strafrechtsnormen; ebenso auch z. B., sofern sie nicht selbst ein anderes bestimmen, den Steuergesetzen. Vgl. Anschütz, Die Steuerfreiheit der deutschen Fürsten, DJZ. 18 657 ff.; Jellinek, Der Kampf des alten mit dem neuen Recht, Ausgew. Schriften (1911) 1 420 Anm. 20; O. Mayer, Sächs. Staatsrecht 75. Wer die einfachen Gesetze vor der Person des Monarchen Halt machen läßt, für den ist, allgemein wie er seine Behauptung hinstellt, überhaupt keine rechtliche Bindung des Monarchen möglich, vor allem nicht an das Staatsgrundgesetz, die Verfassung. Richtig Jellinek, a. a. O. 420. In der Grundauffassung abweichend Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre 687 ff.

[17] Dieser Grundsatz war in einzelnen Staaten schon früher durch die Landesgesetzgebung ausgesprochen, so namentlich in Preußen (ALR. Einl. § 80) und Bayern (Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht (§ 152) 402 N. 12). In einzelnen Ländern bestanden aber auch abweichende Grundsätze, so namentlich in Württemberg (v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 1 79; Göz, Württembergisches Staatsrecht 72) und Hessen (v. Calker, Hess. Staatsr. 32). Durch das EG. zur ZPO. § 5 ist bestimmt, daß bei Verfolgung vermögensrechtlicher Ansprüche Dritter gegen den Landesherrn die Zulässigkeit

Jedoch wird die Klage in der Regel formell nicht gegen den Monarchen, sondern gegen den landesherrlichen Fiskus oder die Zivilliste gerichtet.

Damit aber für die staatlichen Akte des Monarchen ein verantwortlicher Träger existiert, haben die neueren Verfassungen vorgeschrieben, daß jede Regierungshandlung der Gegenzeichnung (Kontrasignatur) durch einen verantwortlichen Minister oder einen gleichstehenden hohen Staatsbeamten (Departementschef) bedarf[18]. Der Mangel der Gegenzeichnung macht den betreffenden Akt ungültig[c]. Eine solche Gegenzeichnung war

---

des Rechtsweges nicht von seiner eigenen Einwilligung abhängig gemacht werden darf. Die Schriftsteller haben sich ebenfalls meist für Unterwerfung des Landesherrn in vermögensrechtlichen Streitigkeiten unter die ordentlichen Gerichte seines Landes ausgesprochen. H. A. Zachariä, St.R. (§ 176) 2 255 ff.; v. Gerber, Einleitung (§ 26) 82; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes (§ 83) 1 188, Deutsches Fürstenrecht, in v. Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft (5. Aufl. Anhang) 1349; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches 3 393, 394; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 90; Franken, Deutsches Privatrecht 84; Brie, Art. „Landesherr" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterbnch 2 715; Rehm, Mod. Fürstenrecht 117 ff. Anderer Ansicht: Wetzell, System des ordentlichen Zivilprozesses (3. Aufl., Leipzig 1878) § 39 N. 12. — Über die Frage, wie weit der Landesherr vor den Gerichten eines anderen Staates zu Recht steht, vgl. Thudichum in Ann.D.R. (1885) 320 ff.; Loening, Die Gerichtsbarkeit über fremde Staaten und Souveräne (Festgabe der Hall. Juristenfakultät für H. Fitting, 1903); Rehm, Modernes Fürstenrecht 450 ff.

[18] Preuß. Verf. Art. 44, Bayr. G., die Verantwortlichkeit der Minister betr., vom 4. Juni 1848 Art. 4—6, Sächs. Verf. § 43, Württ. Verf. § 51, Bad. Verf. § 67 in der Fassung vom 20. Februar 1868 Art. II § 67 g, Hess. Verf. Art. 109 und Hess. G. über die Verantwortlichkeit der Minister und der obersten Staatsbeamten vom 5. Juli 1821, Hess. G., die Verantwortlichkeit der höchsten Staatsbehörden betr., vom 8. Januar 1824, S.-Weim. Rev. GG. § 47, S.-Mein. GG. Art. 102 und 103, S.-Alt. GG. § 36, S.-Kob.-Gotha StGG. § 167, Braunschw. N. LO. §§ 155 u. 156, Old. StGG. Art. 12 § 3, Schw.-Sond. L. GG. §§ 11 u. 12, Schw.-Rud. GG. § 5, Reuß j. L. § 107 in der Fassung des Verf.-G. vom 20. Juni 1856, Wald. Verf. § 5, Schaumbg.-Lipp. Verf. Art. 6, Reuß ä. L. Verf. § 36. — Vgl. im übrigen § 184 ff. und die Literaturangaben zu § 184.

[c] So die herrschende Meinung. Dabei wird „ungültig" meistens im Sinne von „nichtig" verstanden. Gegen diese Meinung in eingehenden Darlegungen Frhr. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung 498 ff., dessen eigene Ansicht dahin geht: der unkontrasignierte Akt des Monarchen ist unrechtmäßig, aber nicht ungültig, sondern nur „unvollziehbar"; d. h. er darf von solchen Organen, denen ein Recht der Prüfung der von ihnen zu vollziehenden Befehle zusteht, nicht ausgeführt werden. Vollgültig seien Befehle, welche keines Vollzuges bedürfen, vollziehbar auch ohne Gegenzeichnung solche, welche sich an Staatsorgane richten, die — wie vor allem die Personen des Soldatenstandes — unter Ausschluß jedes Prüfungsrechtes zu unbedingtem Gehorsam verpflichtet sind. — Das Wesentliche dieser Ausführungen, d. h. der Satz, daß unkontrasignierte Akte des Monarchen nicht schlechthin und ohne weiteres nichtig sind, ist zutreffend. Welche Rechtswirkungen aber mit solchen Akten verbunden sind, bzw. verbunden sein können, wäre (trotz Marschall, a. a. O. 527 ff.) noch genauer zu untersuchen; es müßte insbesondere gefragt werden, inwieweit die für die Ausführung der verschiedenen Arten monarchischer Akte in Betracht kommenden Organe zur Prüfung und eventuellen Gehorsamsverweigerung befugt sind.

auch schon vor der Einführung der konstitutionellen Verfassungen in den meisten deutschen Staaten üblich; sie hatte jedoch lediglich den Zweck, die Authentizität der Unterschrift des Monarchen zu beglaubigen[19]. Seit dem Übergang zu konstitutionellen Formen dient sie dazu, die Person festzustellen, welche für die betreffende Regierungshandlung die Verantwortung trägt[20]. Soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, genügt die Gegenzeichnung *eines* Ministers. Jedoch liefert die Gegenzeichnung durch einen bestimmten Minister nur einen Beweis *für seine* Mitwirkung, keinen Beweis *gegen* die Mitwirkung der *anderen* Minister. [Das Erfordernis der Kontrasignatur erstreckt sich ohne Ausnahme auf *alle*[d] Regierungsakte, d. h. alle Akte des Monarchen, welche von ihm in Ausübung der *Staats*gewalt[21] vorgenommen werden — sofern sie, was nicht schlechthin notwendig ist, in schriftlicher Form ergehen. Auch militärische Anordnungen sind von dem Erfordernis nicht ausgenommen, einerlei ob sie dem Gebiete der Militärverwaltung[e] oder dem des Oberbefehls (der Kommandogewalt) angehören[f].

---

[19] Näheres bei v. Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate (Berlin 1904), 31 ff.

[20] Vgl. hierzu v. Marschall a. a. O. 551 ff. (nicht sowohl die Kontrasignatur, sondern die durch sie unwiderleglich bezeugte *Billigung* des Herrscheraktes erzeugt die Verantwortlichkeit des Ministers; zustimmend Anschütz, Enzykl. 112). Die Minister sind berechtigt und verpflichtet, die Gegenzeichnung abzulehnen, wenn sie mit dem betreffenden Akte nicht einverstanden sind, und zwar nicht bloß, wie Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1. Aufl. 2 53 behauptet, weil sie denselben für gesetzwidrig halten, sondern auch aus politischen Gründen. [Bornhak hat diese Ansicht später geändert; vgl. seine Allgem. Staatslehre (2. Aufl.) 46, Preuß. Staatsr. (2. Aufl.) 1 143, 144.]

[d] Dies wird besonders energisch betont von v. Marschall a. a. O. 498 ff.

[21] Nicht kontrasignaturbedürftig sind also solche Akte, welche der Monarch in seiner Eigenschaft als Chef seines Hauses oder als Herr seines Hofes vornimmt, ebensowenig solche, die er als Träger des Kirchenregiments (Summepiskopates) über die evangelische Landeskirche erläßt. Für die Besetzung kirchenregimentlicher Ämter wird jedoch häufig die Kontrasignatur des Kultusministers gefordert (Preuß. G., betr. die evangelische Kirchenverfassung in den älteren Provinzen der Monarchie, vom 3. Juni 1876 Art. 23); vgl. Schoen, Evangel. Kirchenrecht in Preußen (Berlin, 1903) 1 238 ff. Es erklärt sich dies daraus, daß jene Besetzungen (in Preußen) nicht als kirchenrechtliche, sondern als *Staats*angelegenheit gilt: die Mitglieder der kirchenregimentlichen Behörden (Oberkirchenrat, Konsistorien) sind *Staats*beamte: Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 322 ff. Eine weitergehende Mitwirkung des Kultusministers besteht in denjenigen Staaten, wo eine strenge Abgrenzung der kirchlichen und staatlichen Sphäre noch nicht stattgefunden hat. In *Bayern* werden alle kirchenregimentlichen Akte des Königs vom Minister gegengezeichnet (Seydel-Graßmann, Bayr. Staatsr. 2 526). Dies erklärt sich aber aus der besonderen Stellung des Königs von Bayern zur evangelischen Kirche. Er ist, weil Katholik, kein Glied derselben. Das Kirchenregiment hat daher in Bayern nicht die in den protestantischen Territorien übliche Ausbildung erfahren und mehr den Charakter eines staatlichen Aufsichtsrechtes über die Kirche angenommen. — Vgl. v. Frisch a. a. O. 368, 369.

[e] Anordnungen der Militärverwaltung erklärt auch die Voraufl. (S. 249) für kontrasignaturbedürftig.

[f] Akte der Kommandogewalt will die Voraufl. (S. 249) von dem Erfordernis der Kontrasignatur ausnehmen. An dieser (weit verbreiteten) Ansicht

Notwendig ist die Gegenzeichnung auch bei der Ernennung von Ministern[22] und bei Akten des freien monarchischen Ermessens, wie inbesondere bei Auszeichnungen[23] (Verleihung von Titeln, Orden, Adelsprädikaten) und bei Begnadigungen[24].]

---

kann indessen nicht festgehalten werden, nachdem v. Marschall a. a. O. 125 ff., 217 ff., 315 ff. sie in eingehenden und überzeugenden Ausführungen widerlegt hat. Vgl. auch Anschütz, Enzykl. 112, 126. Die ministerielle Verantwortlichkeit erstreckt sich auch auf dieses Gebiet der monarchischen Tätigkeit. Freilich ist zu beachten, daß militärische Befehle von den — zu unbedingtem Gehorsam verpflichteten — Personen des Soldatenstandes auch bei mangelnder Gegenzeichnung befolgt werden müssen, die Gegenzeichnung also auch hier, und gerade hier, nicht Voraussetzung der „Gültigkeit" ist. Vgl. v. Marschall a. a. O. 371 ff.

[22] v. Gerber, St.R. (§ 33) 102 N. 2 meint, die Anstelluug von Ministern müsse ohne Kontrasignatur zulässig sein, weil der Monarch, wenn das abtretende Ministerium die Mitwirkung bei der Berufung neuer Minister versage, in die Unmöglichkeit versetzt sei, solche zu ernennen. Ähnlich auch Opitz, Sächsisches Staatsrecht 1 166 und Schwartz, Preußische Verfassungsurkunde 128. Diese Behauptung trifft jedoch nicht zu, indem in einem solchen Falle die neuen Minister selbst ihre Ernennung kontrasignieren. Auch Zöpfl, St.R. (§ 406) 2 423 u. 424 hält bei der Ernennung von Ministern eine Kontrasignatur nicht für erforderlich, weil dadurch eine Gesetz- oder Verfassungswidrigkeit nicht begangen werden könne. Dies ist nicht richtig. Wenn der Monarch eine nicht anstellungsfähige Person z. B. eine Person, die infolge einer Ministeranklage zur Amtsentsetzung und zur Unfähigkeit, ein ähnliches Amt wieder zu bekleiden, verurteilt ist, zum Minister ernennte, so wäre das unzweifelhaft eine Gesetzwidrigkeit. Übereinstimmend: v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 99) 1 432; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 337; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 235 N. 1; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 492; A. Michel, Der Umfang des Erfordernisses ministerieller Gegenzeichnung nach bayrischem Recht (München 1896) 35 ff.; v. Frisch a. a. O. 340; Brie in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts 2 448; der aber die Gegenzeichnung durch den neuantretenden Minister selbst für unzulässig hält. [v. Marschall a. a. O. 537, 538 (vgl. auch 509 ff.) fordert die Gegenzeichnung auch für Ministerernennungen, hält jedoch die ohne Gegenzeichnung (z. B. mündlich) erfolgte Ernennung für gültig, — seiner Grundauffassung (oben Anm. c) entsprechend und mit der besonderen Begründung, daß der Mangel der Kontrasignatur durch die Zustimmung des Ernannten zu seiner Ernennung geheilt werde. Bedenken hiergegen: O. Mayer, Arch.Öff.R. 28 355. — In einigen deutschen Staaten (Oldenburg, Schaumburg-Lippe, Waldeck) sind die Ministerernennungen von dem Erfordernis der Kontrasignatur ausdrücklich befreit; vgl. die Angaben bei v. Marschall a. a. O. 509, Anm. 2041.]

[23] Vgl. oben S. 274 und Anm. a.

[24] In der älteren Literatur war die Meinung vertreten, daß eine ministerielle Verantwortlichkeit bei Begnadigungen nicht bestände. So namentlich R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 37, der meinte, die Kontrasignatur habe in diesem Falle nur den Zweck, die Gewißheit des königlichen Willens und die königliche Unterschrift zu beglaubigen. Dieser Auffassung hatte sich v. Rönne, Preußisches Staatsrecht § 58, angeschlossen, der aber in der 4. Aufl. seines Werkes 1 (§ 96) die Ansicht aufgegeben hat. Die neueren Schriftsteller haben sich dagegen ganz allgemein für ministerielle Verantwortlichkeit und demgemäß für die Notwendigkeit einer Gegenzeichnung ausgesprochen: Binding, Handbuch des deutschen Strafrechts 1 879; H. Seuffert in v. Stengels Wörterbuch 1 153; Delaquis in v. Stengel-Fleischmanns Wörterbuch 1 375; E. Richter im Arch.Öff.R. 5 563; Schwartz, Preuß. Verfassungsurkunde 142; E. Loening in DJZ. 1 429 ff.; Hübler, Organisation

2. Die Thronfolge[1].

§ 85.

Die Herzogs- und Grafenwürden wurden ursprünglich als Reichsämter vom Könige rein persönlich verliehen, wobei es sich von selbst verstand, daß jeder Nachfolger in den ganzen Amtssprengel seines Vorgängers eintrat. Auch nach Ausbildung der Erblichkeit hielt man wegen fortdauernder Anerkennung der Amtsqualität zunächst noch an der Unteilbarkeit der Länder fest. Als aber das Amt allmählich zu einer patrimonialen Herrschaft geworden war, wandte man auf die Nachfolge genau dieselben Bestimmungen an, welche für die Erbfolge in Immobilien maßgebend waren. So begannen seit dem dreizehnten Jahrhundert die Teilungen, welche zuerst bei den allodialen Besitzungen vorkamen, sich bald aber auch auf die Lehnsbesitzungen ausdehnten. Sie waren entweder bloße Teilungen der Nutzungen (Mutschierungen) oder reelle Teilungen (Tatteilungen oder Totteilungen).

---

der Verwaltung 48; H. Ortloff, im Goltd.-Arch. 45 104; Michel a. a. O. 40; v. Frisch a. a. O. 344 ff.; Anschütz, Enzyklop. 126. Daß Begnadigungen nur unter Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit eines Ministers ergehen können, ergibt sich schon daraus, daß sie den Charakter von Regierungsakten haben. Außerdem unterliegt das Begnadigungsrecht des Monarchen vielfachen verfassungsmäßigen Beschränkungen (in Württemberg durch § 205, in Preußen durch Art. 49 der Verf.) und für die Einhaltung dieser tragen die Minister die rechtliche Verantwortlichkeit. Endlich sind sie für Ausübung des Begnadigungsrechtes natürlich auch politisch verantwortlich. Die Meinung Loenings a. a. O., daß G. Meyer die politische Verantwortlichkeit der Minister für kontrasignierte Begnadigungsakte geleugnet hätte, ist irrtümlich. Meyer hat in den früheren Auflagen des Lehrbuches an dieser Stelle lediglich auf die rechtliche Verantwortlichkeit hingewiesen, weil streng genommen nur diese Gegenstand staatsrechtlicher Behandlung ist, dagegen stets anerkannt (§ 184), daß die politische Verantwortlichkeit sich „auf die gesamte Tätigkeit des Ministers", also auch auf kontrasignierte Begnadigungsakte erstreckt. Dagegen wird die Ansicht, daß die Minister nur für die Gesetzmäßigkeit, nicht für die Zweckmäßigkeit der Begnadigungen verantwortlich seien, vertreten von A. Wagener, Das Begnadigungsrecht des preußischen Königs in den Preuß. Jahrb. 90 310 ff.

[1] B. W. Pfeiffer, Über die Ordnung der Regierungsnachfolge in den deutschen Staaten überhaupt und in dem herzoglichen Gesamthause Sachsen-Gotha insbesondere, 2 Bde., Kassel 1826; H. Schulze, Das Recht der Erstgeburt in den deutschen Fürstenhäusern und seine Bedeutung für die deutsche Staatsentwicklung, Leipzig 1851: H. Schulze, Das Erb- und Familienrecht der deutschen Dynastien des Mittelalters, Halle 1871; A. W. Heffter, Die Sonderrechte der souveränen und der mediatisierten, vormals reichsständischen Häuser Deutschlands, Berlin 1871; C. F. v. Gerber, Über die Teilbarkeit deutscher Staatsgebiete, Z. f. deutsch. Staatsr. 1 5 ff.; J. Held, Über die geschichtliche Entwicklung des deutschen Thronfolgerechtes, ebenda 41 ff.; E. Meier, Art. „Thronfolge" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon, 3 884 ff.; H. Schulze, Das deutsche Fürstenrecht, in v. Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, (5. Aufl., Anhang 1349 ff.; Anschütz, in derselben Enzykl. (7. Aufl.) 4 128 ff.; Pagenstecher, Die Thronfolge im Großherzogtnm Hessen, Mainz 1898; Rehm, Modernes Fürstenrecht (München 1904), §§ 43 ff.; O. Mayer, Sächs. Staatsr. 47 ff.; Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden 2 153 ff.; Tezner, Der Kaiser (1909) 124 ff.

Das Teilungswesen drohte den Glanz und die Macht der Fürstenhäuser zu untergraben. Es machte sich daher schon seit dem vierzehnten Jahrhundert vom Standpunkte des Familieninteresses innerhalb der fürstlichen Familien selbst eine Reaktion geltend. Man suchte den Gefahren der Teilungen durch hausgesetzliche, testamentarische und vertragsmäßige Bestimmungen vorzubeugen. Diese Bestrebungen fanden, da die Teilungen auch gegen das Interesse des Landes verstießen, Unterstützung bei den Landständen. Je mehr überhaupt gegenüber dem patrimonialen Prinzip der Staatsgedanke zum Durchbruch kam, desto mehr wurden die Teilungen des Landes zur Unmöglichkeit. Anfangs begnügte man sich oft mit der Einsetzung einer gemeinschaftlichen Regierung für die verschiedenen Landesteile, bevorzugte den Erstgeborenen gegenüber den jüngeren Söhnen, bestimmte letztere für den geistlichen Stand oder untersagte ihnen den Abschluß von Ehen. Da sich jedoch diese Mittel nicht als wirksam erwiesen, so kam man bald zur Einführung der Individualsukzession, d. h. einer Thronfolgeordnung, welche nur einem Prinzen des Hauses Sukzessionsrechte einräumte, alle anderen dagegen ausschloß und somit jede Möglichkeit der Teilung beseitigte.

Die Thronfolgeordnung, welche auf diese Weise in allen deutschen Fürstenhäusern zur Geltung gelangt ist, ist eine Erbfolge nach Linien. Linie heißt die Gesamtheit der durch einen gemeinsamen Stammvater verbundenen Personen. Die Bestimmung des individuell Berechtigten erfolgt durch Erstgeburtsrecht oder Primogeniturrecht. Es schließt jede ältere Linie die jüngeren, in jeder Linie der Erstgeborene die später Geborenen aus. Die Primogeniturordnung wurde zuerst durch die GB.[2] für die Kurhäuser eingeführt und verbreitete sich durch die Hausgesetze von ihnen allmählich auf die übrigen Fürstenhäuser Deutschlands[3].

Durch diese Entwicklung hat die Thronfolge ihren Charakter vollständig verändert. Sie ist keine Erbfolge in einen Vermögenskomplex mehr, sondern die Berufung zu einer öffentlichen Organschaft. Die Sukzessionsberechtigung der einzelnen Mitglieder eines Fürstenhauses ist kein Privatrecht, welches diese in ihrem eigenen Interesse besitzen, sondern ein Anspruch öffentlichrechtlicher Natur, für dessen Regelung lediglich staatliche Rücksichten maßgebend sind[4].

---

[2] GB. Kap. VII §§ 1, 2 (nach den Ausgaben von Altmann u. Bernheim und Zeumer). Abweichend von der herrschenden Meinung stellt Seydel, Vorträge aus dem Allgem. Staatsr. 44 die Ansicht auf, daß die GB. nicht das System der reinen Primogenitur, sondern das des sog. Majorats vorgeschrieben habe.

[3] Einen Überblick über die Einführung in den einzelnen Fürstentümern gibt H. Schulze, Recht der Erstgeburt 400 ff.

[4] Die ältere privatrechtliche Auffassung, welche die Thronfolge als etwas der Sukzession in Lehns- und Fideikommißgüter Analoges behandelt, ist jedoch auch bei manchen neueren Schriftstellern, z. B. H. A. Zachariä,

§ 86.

Die älteren Bestimmungen über die Thronfolge finden sich in den Hausgesetzen der deutschen Fürstenhäuser. Diese wurden seit dem vierzehnten Jahrhundert erlassen, um das Erb- und Familienrecht derselben zu regeln und dessen hergebrachte Grundsätze gegenüber dem Eindringen des römischen Rechtes aufrechtzuerhalten[1]. Dazu sind in neuerer Zeit die Bestimmungen der

---

St.R. (§ 65) 1 341 ff.; Zöpfl, St.R. (§ 248) 1 688 ff., noch nicht völlig überwunden. [Selbst in der Gegenwart noch lehrt z. B. Arndt in seiner Schrift „Können Rechte der Agnaten auf die Thronfolge nur durch Staatsgesetz geändert werden?“ (Berlin 1900), daß der König den Staat „habe“ „wie der Fideikommißbesitzer das Fideikommißgut“ (s. hierüber die völlig ausreichenden Glossen von Schücking, Der Staat und die Agnaten [1902] 36 ff. und von Kulisch im Arch.Öff.R. 15 602). Und Rehm, der schon in seiner Festrede „Die staatliche Stellung des Hauses Wittelsbach“ (Erlangen 1901) 18 ähnliche Anschauungen vorgetragen hatte, glaubt es seinem „geschichtlichen Empfinden“ schuldig zu sein, zu bekennen (Modernes Fürstenrecht [1904] 57, 58): „Was das Thronfolgerecht anlangt, ist der moderne Staat noch zur Hälfte Patrimonialstaat. ... Auch die heutige deutsche Verfassungsmonarchie ist teilweise noch Patrimonialstaat.“ Ähnliche Sätze finden sich in Rehms Schrift „Die überstaatliche Rechtsstellung der deutschen Dynastien“ (1907). Übrigens möchte Rehm in der Verfechtung dieser seiner Anschauungen offenbar lieber allein stehen, als mit Arndt und einigen anderen Sinnesverwandten — Kekulé von Stradonitz, Stoerk, Kohler — zusammengehen: von Arndt, den er für „genügend widerlegt“ hält, rückt er ab, und die wissenschaftliche Methode der anderen behagt ihm auch nicht sonderlich: Modernes Fürstenrecht 28, 29 N. 1. Es fragt sich nur, ob es Rehm gelungen ist, der herrschenden Auffassung der Monarchie und des Thronfolgerechts bessere Argumente entgegenzustellen als Arndt u. a. Dies muß, bei aller Anerkennung der Gelehrsamkeit, die Rehm auf Begründung seiner Lehre verwandt hat, durchaus in Abrede gestellt werden. Eine Auseinandersetzung mit ihm erübrigt sich, da er seine patrimonialen Ansichten in späteren Schriften restlos zurückgenommen hat: Arch.Öff.R. 25 393 ff., Art. „Landtag“ bei Fleischmann-Stengel 2 724, Die jurist. Persönlichkeit der standesherrlichen Familie (1911) 23. — Gegen die modernen Patrimonialisten vgl. vor allem Jellinek, Staatsl. 172, 173 Anm. 1, Der Kampf des alten mit dem neuen Recht, Ausgew. Schriften 1 411 ff., auch O. Mayer, Arch.Öff.R. 21 449.] Den staatsrechtlichen Charakter der Thronfolge heben hervor v. Gerber, St.R. (§§ 28 u. 29) 87 ff., Z. f. deutsch. Staatsr. 12 ff.; Held, Verf.-R. (§§ 306 ff.) 2 204 ff. und Z. f. deutsch. Staatsr. 46 ff., 86 ff.; Grotefend, St.R. §§ 369 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 55, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 91) 1 208 ff.; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht (§ 55) 129 ff.; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 94 ff., in Marquardsens Handb. 22; Bornhak, Preuß. Staatsrecht 1 173; Derselbe in Ann.D.R. (1904) 62; Jellinek, System 147 f.; Anschütz, Enzyklop. 128 ff.; Schücking, Der Staat und die Agnaten 17 ff.; Schwartz, Kommentar zur preuß. Verf.-Urk. (zu Art. 53); Binding, Das Thronfolgerecht der Kognaten im Großherzogtum Luxemburg (Leipz. Dek.-Progr., 1900) 34 ff.; Triepel, Die Thronfolge im Fürstentum Lippe (1903) 107 ff.; Freund, Die Regentschaft nach preußischem Staatsrecht (Breslau 1903) 82; O. Mayer, Sächs. Staatsr. 47 ff.

[1] Über die Geschichte der deutschen Hausgesetzgebung vgl. H. Schulze, Die Hausgesetze der deutschen Fürstenhäuser (als Anhang zu Stobbes Geschichte der deutschen Rechtsquellen Bd. 2), Braunschweig 1864; E. Meier, Art. „Hausgesetze“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 2 296 ff.; Heffter, Die Sonderrechte der souveränen und der mediatisierten, vormals reichsständischen

Verfassungen getreten. Diese müssen jetzt als in erster Linie maßgebend angesehen werden. Die Vorschriften der Hausgesetze haben nur insoweit eine rechtliche Bedeutung, als sie sich innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken bewegen d. h. als sie durch die Verfassung ausdrücklich oder stillschweigend aufrechterhalten sind und den Bestimmungen der Verfassung — z. B. dem Grundsatz der Unteilbarkeit des Staates; vgl. unten § 90 Anm. 3 — nicht zuwiderlaufen.

Häuser (1871). Die Hausgesetze der jetzt regierenden Häuser hat H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser, 3 Bde., Jena 1862—83, herausgegeben. Die Hausgesetze aus dem vorigen Jahrhundert sind in der Regel in der Gesetzsammlung des betreffenden Staates publiziert. Zu ihnen gehören: Kön. Bayr. Familienstatut vom 5. August 1819; Kön. Sächs. Hausg. vom 30. Dez. 1837, publ. durch V. vom 9. Febr. 1838, Nachtrag vom 20. Aug. 1879 und 13. April 1888; Kön. Württ. Hausges. vom 8. Juni 1828; Groß. Bad. Haus- und Familienstatut vom 4. Okt. 1817; Herz. S.-Kob.-Goth. Hausges. vom 1. März 1855, Nachtrag vom 29. Febr. 1896; Fürstl. Wald. Hausges. vom 22. April 1857, V., betr. die Aufhebung des § 51 des fürstlichen Hausges., vom 15. Nov. 1890; Großh. Mecklenb.-Schwerinsches Hausges. vom 23. Juni 1821, dem Strelitz am 12. Sept. und 16. Okt. 1821 beigetreten ist, Zusatzverordnung vom 15. Okt. 1872. Die Hausgesetzgebung der regierenden Fürstenhäuser ist durch Art. 57 des EG. zum BGB. ausdrücklich vorbehalten worden; die Bestimmungen des letzteren gelten für die Mitglieder der regierenden Familien nur insoweit, als nicht Landes- und Hausgesetze etwas anderes bestimmen. [Über das Verhältnis der beiden partikularen Rechtsquellen „Landesgesetz“ und „Hausgesetz“ zueinander bestimmt Art. 57 des EG. zum BGB. nichts, es läßt hierüber das Landesstaatsrecht entscheiden. Im Gegensatz hierzu will Rehm, Staatsrechtliche Stellung des Hauses Wittelsbach 16 und, mit ausführlicher Begründung, Modernes Fürstenrecht 64 ff. in dem Art. 57 a. a. O. die „reichsrechtliche Anerkennung der Unentziehbarkeit“ scil. der Agnatenrechte sehen und aus dem Art. den Rechtssatz herauslesen: „Die Hausverfassungen können durch Landesgesetz überhaupt nicht abgeändert werden“ (Mod. Fürstenrecht 70). Gegen diese Behauptung, mit der Zorn in seiner Bearbeitung des v. Rönneschen Staatsrechts der preuß. Monarchie 2 21 sich einverstanden erklärt, ist schon von Schücking, Der Staat und die Agnaten 45, 46 mit Recht eingewendet worden, daß das Sonderrecht der „Hausverfassungen“ durch Art. 57 nur gegenüber den Vorschriften des BGB. aufrechterhalten werden will, nicht aber gegenüber partikularen Quellen, z. B. den Landesverfassungen. Dem ist hinzuzufügen: Es ist im höchsten Grade unwahrscheinlich und daher, bis nicht bessere und überzeugendere Gründe als die von Rehm a. a. O. 72 ff. aus den Motiven zu Art. 57 hergeleiteten beigebracht werden, nicht anzunehmen, daß der Gesetzgeber des BGB. und des EG., der überall sonst sich mit einer Sorgfalt sondergleichen hütet, die Grenze zwischen Privat- und öffentlichem Recht zu überspringen, hier, ganz gelegentlich, ohne gebotenen Anlaß und sozusagen unter der Hand in eine eminent öffentlich-rechtliche, staatsrechtliche Frage hat eingreifen, die Freiheit der partikularen Verfassungsgesetzgebung in zwei so fundamental wichtigen Punkten, wie es das Verhältnis von Staat und Dynastie und die rechtliche Natur der Thronfolgeordnung sind, hat beschränken, vielmehr aufheben wollen. Es heißt die Tragweite des Art. 57 in jedem Sinne verkennen und überschätzen, wenn man darin ein amtliches Bekenntnis der Reichsgewalt zugunsten des allerneuesten Legitimismus erblicken will. Gegen Rehm: Jellinek, Der Kampf des alten mit dem neuen Recht (1907, Originalausgabe) 28 Anm. 15; Affolter in Ann.D.R. (1905) 559; Anschütz, Preuß. Verf. 1 119; Abraham, Der Thronverzicht (1906) 25 Anm. 3.]

Eine Abänderung der in bezug auf die Thronfolge geltenden Grundsätze erfordert, soweit dieselben durch die Verfassung festgestellt sind, selbstverständlich einen Akt der Verfassungsgesetzgebung. [Da, wo sie lediglich auf den Hausgesetzen der fürstlichen Familie beruhen, ist zu unterscheiden, ob den betreffenden hausgesetzlichen Bestimmungen durch die Verfassung die Kraft von staats-, eventuell verfassungsgesetzlichen Vorschriften hat beigelegt werden wollen, oder ob sie nach wie vor die Eigenschaft autonomischer Normen des Hauses haben behalten sollen. Im ersteren Falle können sie nur durch Staats- (Verfassungs-) Gesetz, in dem andern selbstverständlich gleichfalls auf diesem Wege, aber auch, soweit und solange derselbe nicht beschritten ist, durch Hausgesetz abgeändert werden. Soweit der hausgesetzliche Weg zulässig, ist eine Mitwirkung der Volksvertretung (des Landtags) nicht notwendig. Ein Zusammenwirken von Staats- und Hausgesetzgebung bei Änderungen des Thronfolgerechtes ist im allgemeinen nicht, vielmehr nur da erforderlich, wo es ausdrücklich durch die Verfassung vorgeschrieben ist[2].]

Nach der älteren Auffassung wurde eine Abänderung der über die Sukzession bestehenden Grundsätze nur mit Zustimmung aller Agnaten für zulässig erachtet, weil dadurch wohlerworbene Rechte derselben berührt werden könnten. Für das heutige Staatsrecht hat dieser Grundsatz keine Geltung mehr, da die Rechte der Agnaten keine Privatrechte sind und erworbene Rechte für die Gesetzgebung keine Schranke bilden[3]. [Gewiß sind die Anwart-

---

[2] [Die Vorauſl. 254 hielt ein solches Zusammenwirken für grundsätzlich erforderlich; diese Ansicht wird geteilt von H. Schulze, Hausgesetze 2 385, Fürstenrecht 1361; Schücking, Staat u. Agn. 42, 43. Vgl. dagegen die Schlußanmerkungen zum Text dieses Paragraphen, unten S. 284, 287.] — Viele der neueren Hausgesetze erwähnen im Eingange ausdrücklich die erfolgte Zustimmung der Stände zu gewissen Bestimmungen derselben, z. B. das Kön. Sächs., Kön. Württ. und Herz. S.-Kob.-Goth. Hausgesetz. Andere fordern für die Abänderung derselben entweder allgemein oder in bezug auf gewisse Gegenstände die Einwilligung der Stände, z. B. das S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 119, das Reuß j. L. Verf.-G. vom 20. Juni 1856 § 11. — Die Braunschw. N. LO. § 23 schließt die Mitwirkung der Stände bei Akten der Hausgesetzgebung aus, bestimmt aber ausdrücklich, daß durch solche die Bestimmungen des Landesgrundgesetzes nicht geändert werden dürfen.

[3] Trotzdem wird er noch von einigen Schriftstellern festgehalten, z. B. von H. A. Zachariä, St.R. (§ 53) 1 288 N. 2; Zöpfl, St.R. (§ 215) 1 590; Grotefend, St.R. § 377. Vgl. dagegen R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 80; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 55, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 91) 1 210; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 94; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 190; Bornhak, Preuß. Staatsrecht 1 83 f. und Ann.D.R. (1904) 62; Jellinek, System 148; Cosack in Marquardsens Handb. 8; v. Stengel, ebenda 41; B. Schmidt, Ansprüche außerdeutscher Staaten auf deutsches Reichsgebiet 30; Seidler, Studien zur Geschichte und Dogmatik des österreichischen Staatsrechts 58; Wielandt in Marquardsens Handb. 26; Adam, Thronfolgerecht der Kognaten 12; Pagenstecher, Die Thronfolge im Großh. Hessen 47; G. Meyer, Der Staat und die erworbenen Rechte 39; Binding, Thronfolgerecht der Kognaten 37 ff.; Anschütz, Enzykl. 129, 130; Schwartz, Triepel, Schücking, Freund an den oben

schaftsrechte der Agnaten und aller sonstigen Sukzessionsberechtigten keine Privatrechte; es sind subjektive öffentliche Rechte. Aber wenn sie selbst Privatrechte wären, so wären sie doch der souveränen Regulierungsgewalt der Staatsgesetzgebung nicht minder unterworfen. Das Privatrecht ist der gesetzgebenden Gewalt gegenüber nicht stärker als das öffentliche Recht.] Auf dem Wege der Verfassungsgesetzgebung können daher überall Abänderungen der Thronfolgeordnung ohne jede Mitwirkung der Agnaten vorgenommen werden. Bei hausgesetzlichen Abänderungen ist deren Zustimmung allerdings erforderlich, wenn nach den in dem betreffenden Hause geltenden Rechtsgrundsätzen Akte der Hausgesetzgebung nur unter Mitwirkung der Agnaten zustande kommen. Aber auch in diesem Falle hat ihre Tätigkeit nicht den Charakter eines Verzichtes auf subjektive Ansprüche, sondern einer Teilnahme bei der Herstellung objektiver Rechtssätze.

[**Zusätze.** I. In neuerer Zeit ist, wie schon aus den Zusätzen zu § 85 N. 4 und § 86 N. 1, 3 zu ersehen ist, die Opposition gegen die bis dahin ganz unbedingt herrschende Meinung, wonach die Thronfolgeordnung und die auf ihr beruhenden Rechte der Agnaten freier staatsgesetzlicher Regulierung unterliegen, in nicht unbeträchtlichem Maße angewachsen. Die 5. Aufl. dieses Lehrbuchs (erschienen 1899) — vgl. N. 3 zu diesem Paragraphen — konnte von modernen Anhängern der Unverletzlichkeit der Agnatenrechte gegenüber der Staatsgesetzgebung außer v. Gerber (der in diesem Punkte doch nur als letzter Ausläufer der älteren, in anderem Gedankenboden wurzelnden Richtung Zachariäs, Zöpfls u. a. erscheint) nur die mehr im Wähnen als in der Kunst des Überzeugens starke Autorität Kekulés v. Stradonitz anführen. Seither sind nun aber andere hinzugekommen: Arndt, Kohler, Stoerk, Rehm, Zorn — lauter Stimmen, die, unter sich nicht immer in schönster Harmonie (vgl. oben § 85 N. 4), darin

---

§ 85 N. 4 zit. Stellen; Frisch, Thronverzicht 65 ff.; Perels, Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten (Berliner Diss., 1900) 26 ff. und manche andere. [Wenn diesem vielstimmigen, in sich einstimmigen Chor gegenüber Stoerk, Die agnatische Thronfolge im Fürstentum Lippe (1903) 4 Schücking beschuldigt, er habe die Lehre, daß Agnatenrechte durch Staatsgesetz ohne Zustimmung der Inhaber aufgehoben werden können, „irrtümlich“ als die herrschende bezeichnet, so liegt der „Irrtum“ hier nicht auf seiten Schückings, sondern Stoerks. Daß die von Schücking als „herrschend“ bezeichnete Lehre dieses Prädikat verdient, ist, wie Seydel, Staatsr. u. polit. Abhandl. (1902) 194 mit Recht bemerkt, ein „Notorium“.] — Auch v. Gerber, St.R. (§ 29) 92 N. 7 ist der Ansicht, daß ein einmal begründeter Sukzessionsanspruch dem Berechtigten nicht entzogen werden könne, weil es eine der ersten Forderungen des modernen Staates sei, daß die Thronfolge jeder Willkür entrückt werde. Aber man kann von Rechtsgrundsätzen und Rechtsverhältnissen deshalb, weil sie der Fortbildung durch die Gesetzgebung unterliegen, unmöglich behaupten, daß sie der Willkür unterworfen seien. Auch würde v. Gerbers Ansicht dahin führen, daß das Thronfolgegesetz eine lex in perpetuum valitura sei. In neuerer Zeit hat dann Kekule v. Stradonitz im Arch.Öff.R. 14 3 und in einem der Fürstl. schaumburg-lippischen Staatsregierung erstatteten, von Seydel, Staatsr. u. polit. Abhandl. 194 ff. kritisch besprochenen Gutachten die Befugnis der Gesetzgebung zur Regelung der Thronfolgefrage bestritten, und zwar unter Berufung auf die „Monarchie von Gottes Gnaden“, eine Motivierung, die völlig nichtssagend ist. [Über weitere Vertreter der Unverletzlichkeit des Agnatenrechts gegenüber der Staatsgesetzgebung s. die Zusätze zum Text dieses Paragraphen.]

doch ganz einig sind, daß sie von den modernen Gedanken der Staatssouveränetät und der Vereinigung aller Rechtssetzungsmacht in der Staatsgewalt wenig, von den Grundprinzipien des alten Patrimonialstaates aber um so mehr halten. — Manchen von den hier genannten Schriften wird man kaum Unrecht tun, wenn man ihr wissenschaftliches Schwergewicht nicht allzu hoch anschlägt, denen nämlich, die den Charakter von Rechtsgutachten, also doch schließlich von Parteischriftsätzen haben. Hier ist der gebotene Eifer, der vertretenen Sache — es handelt sich dabei überall um die Wahrung der agnatischen Sukzessionsansprüche des Hauses Schaumburg-Lippe gegenüber der lippeschen Landesgesetzgebung — erfolgreich zu dienen, bei Beurteilung von Behauptungen und Begründungen entsprechend zu berücksichtigen. Dies gilt z. B. von den Ausführungen Kohlers im Arch.Öff.R. 18 434 ff. und von dem Gutachten Kekules v. Stradonitz, worüber v. Seydel, Staatsrechtl. und politische Abhandl. (1902) 194 ff. kritisch referiert, — ob auch von den Arbeiten Arndts (Können Rechte der Agnaten usw., s. oben § 85 N. 4) und Stoerks (Die agnatische Thronfolge im Fürstentum Lippe, Berlin 1903), bleibe dahingestellt. — In den Schriften Arndts und Kekules spielt das „Gottesgnadentum" die Rolle eines Glaubens, den man haben muß, um den Gedanken der Verfasser zu folgen und ihren Ergebnissen zuzustimmen. Hiergegen hatte schon die 5. Aufl., N. 3 zu diesem Paragraphen, das kräftige Wort „völlig nichtssagend"; andere urteilen nicht milder: vgl. Jellinek, Staatsl. 173 f.; Seydel a. a. O. 194 ff.; Schücking, Der Staat u. die Agnaten 18 ff. und in seiner Schrift Die Nichtigkeit der Thronansprüche des Grafen Alexander v. Welsburg (1905) 42; Kulisch im Arch.Öff.R. 15 603; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 171 ff., in Ann.D.R. (1904) 62, 412 ff.; Rehm, Modernes Fürstenrecht 8 ff. In der Tat wird man jenes „frommen" Tones allgemach satt. Er verfehlt den Eindruck nicht nur auf den „modernen" Menschen (vgl. Arndt a. a. O. 38), sondern, worin Kulisch a. a. O. 603 völlig beizustimmen ist, auch auf den „unmodernen", wofern dieser nur juristisch denken kann und will. — Gegen Arndt ist hier noch zu bemerken, daß er die Ausführungen der 5. Aufl. gänzlich mißversteht. Es ist G. Meyer in diesem Paragraphen und sonst gar nicht eingefallen, zu behaupten — wie Arndt a. a. O. 16 meint —, „daß eine Änderung der Thronfolgeordnung in Preußen nur unter Zustimmung der Agnaten und durch hinzutretendes Staatsgesetz geändert werden kann" (sic.! „Änderung" — „geändert werden"). Dieser Versuch des durch einen Lesefehler irregeführten Arndt, G. Meyer zum Genossen seiner Ansicht zu stempeln, ist gründlich gescheitert; vgl. auch Schücking a. a. O. 33. Im übrigen findet auf die Arndtsche Schrift, und ganz besonders auf sie, Anwendung, was G. Meyer in N. 3 zu diesem Paragraphen gegen Gerbers unglücklichen Gedanken, die Fortbildung des Thronfolgerechts durch die Staatsgesetzgebung als „Willkür" zu bezeichnen, einwendet. Die ganze Schrift Arndts ist eine Herabwürdigung der konstitutionellen Legislative, wobei aber leicht einzusehen ist, daß die erhobenen Vorwürfe nicht diese Legislative treffen, wie sie ist, sondern das Zerrbild, welches Arndt aus ihr macht. Seit wann ist nämlich der „Gesetzgeber" im deutschen Einzelstaat identisch mit dem Landtag? Die Krone hat bei den „Willkürakten" der konstitutionellen Staatsgesetzgebung doch wohl auch mitzureden, so zu sagen. Wer hat denn behauptet, daß der „weimarische Landtag Gesetze erlassen könne", daß die „Stände von Lippe zum Nachteile bestehender Sukzessionsrechte Verfügungen treffen" dürfen, daß den deutschen Landtagen die Befugnis zustehe, „über die Thronfolge zu verfügen" (vgl. Arndt 34, 35, 41)? Auf was für eine Kategorie von Lesern diese und andere Ausführungen (z. B. S. 29, 41: vom Standpunkt der Gegner aus sei unerfindlich, wenn die Thronfolge „in so eingehender Weise" durch die Verfassungen geregelt und dem Gesetzgeber nicht vielmehr vorbehalten sei, im Thronerledigungsfall „sich den Besten und Geeignetsten herauszusuchen") berechnet sind, war nicht zu ermitteln. Gegen Arndt vgl. Jellinek, Kampf des alten m. d. neuen Recht, Ausgew. Schriften 1 424 Anm. 21, ferner Schücking a. a. O. und in seiner Schrift Die Nichtigkeit der Thronansprüche des Grafen Alex. v. Welsburg in Oldenburg (1905) 40 ff.;

Kulisch, Arch.Öff.R. 15 601 ff.; Kutzer, KrVJSchr. 3. F. 7 123 ff.; Smend, Die preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen (Göttinger Preisschrift, 1904) 20, 21.

Die in Tendenz und Ergebnissen mit Arndt wesentlich übereinstimmenden Schriften Kekules v. Stradonitz', Stoerks und Kohlers sind anderwärts mit hinreichender Kraft widerlegt worden: Kekule von v. Seydel, Staatsrechtl. Abhandl. 194 ff., 203 ff., 206; Stoerk von Triepel, Der Streit um die Thronfolge im Fürstentum Lippe (1903), 107 ff.; Stoerk und Kohler von Bornhak in Ann.D.R. (1904) 62, 63, 411 ff. und im Arch.Öff.R. 19 225, 226. — Stoerk glaubte (Agnatische Thronfolge 6; in ähnlichen Anschauungen bewegt sich Kohler, Arch.Öff.R. 18 152 ff.) seiner Position eine besondere Verstärkung durch den Hinweis darauf zu verleihen, daß das „Sukzessionsrecht der Agnaten weit weniger ein individuell-subjektives Recht als ein Organisationsprinzip des staatlichen Verbandes" sei. Eben hieraus aber folgt nicht die Verneinung, sondern die Bejahung des Rechts der Staatsgesetzgebung zur Abänderung dieses „Organisationsprinzipes"; denn, daß in der Staatsgewalt vor allem die Fähigkeit und Befugnis zur Selbstorganisation (vgl. auch oben § 1 S. 7—10) inbegriffen ist, würde wohl auch Stoerk nicht haben leugnen wollen, und wenn die Staatslegislative das Recht zur Vornahme organisatorischer Änderungen überhaupt hat, wird sie wohl auch die Kompetenz besitzen, die der bestehenden Organisation zugrunde liegenden „Prinzipien" zu ändern (richtig Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 172, 173). Wäre die gegenteilige, also die Stoerk-Kohlersche Meinung richtig, so müßte sie auch, allgemein wie sie aufgestellt ist, für die Vergangenheit gelten. Sie würde unweigerlich zu der Folgerung führen, die Gültigkeit des großen Prinzipienwechsels, welcher in der Einführung des konstitutionellen Systems liegt, von der Frage abhängig zu machen, ob die absoluten Monarchen, welche ihren Staaten Verfassungen gaben, hierzu die Einwilligung der Agnaten des Hauses eingeholt haben. Da letzteres, soweit ersichtlich, nirgends geschehen ist[a], wären nach Stoerk-Kohler, worauf Bornhak in Ann.D.R. (1904) 62 sehr treffend hinweist, unsere Verfassungsurkunden null und nichtig „und der Verfassungsbruch Ernst Augusts von Hannover, der einst das Rechtsbewußtsein in Deutschland auf das schwerste verletzte, hätte durch die neueste Rechtsforschung eine glänzende Rechtfertigung erfahren". Und wie steht es mit der Beseitigung jenes anderen großen „Organisationsprinzips", der einzelstaatlichen Souveränetät durch den Akt der Reichsgründung? Soweit bekannt, ist zu diesem Akt in jedem deutschen Staat die Zustimmung wohl des Landtags, nicht aber des Hauses und seiner Agnaten erfordert und erteilt worden. Der neueste Legitimismus hat also auch hier Gelegenheit, unter dem Zeichen des fiat justitia, pereat mundus eine Nichtigkeitserklärung zu erlassen.

Sorgfältiger als Arndt, Kekule, Stoerk usw. begründet Rehm, Mod. Fürstenr. 7 ff. die Lehre, daß das Thronfolgerecht der deutschen Einzelstaaten der Abänderung durch einseitigen Akt der Staatslegislative entrückt sei. Seine Hauptthesen lauten: 1. Das Recht am Throne nicht vom Staate verliehen; 2. Das Recht vom Throne nicht durch den Staat entziehbar: vgl. a. a. O. 7 ff. 22 ff. — Die erste Behauptung ist nur historisch richtig,

---

[a] In Preußen ist es sicher nicht geschehen; weder 1848, beim Übergang zum konstitutionellen System, noch früher, als es sich noch lediglich darum handelte, eine „ständische" Verfassung zu geben. Allerdings ist die Frage, ob es zum Weiterausbau der von Friedrich Wilhelm IV. seit 1842 (vgl. Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 22 ff.) eingeführten ständischen Einrichtungen der Zustimmung der Agnaten bedürfe, aufgeworfen worden, und zwar von dem damaligen Prinzen von Preußen, nachmaligen Kaiser und König Wilhelm I., 1845; sie wurde aber von König Friedrich Wilhelm IV. auf Grund gutachtlicher Äußerungen von Savigny, Heffter und Eichhorn rundweg verneint (v. Treitschke, D. Gesch. 5 34, 273, 609; Marcks, Kaiser Wilhelm I. 60 ff.; Rachfahl, Deutchland, König Fr. Wilh. IV. und die Märzrevolution 21).

juristisch nicht; damit fällt auch die zweite. Auf die erste ist mit der Gegenfrage zu antworten; welche Rechtsordnung ist es, auf welcher das subjektive „Recht am Thron" beruhen soll? Die Fiktion eines außer- und überstaatlichen Rechts, welche R. freilich nicht scheut, wird sich doch nicht aufrechterhalten lassen. Von Völkerrecht kann hier nicht die Rede sein, also müssen die Rechte der Thronanwärter im Staatsrecht wurzeln, und es fragt sich dann weiter, ob im Reichs- oder im Landesstaatsrecht. Unter dem alten Reich war das fürstliche Hausrecht und insbesondere die Thronfolge allerdings kein Gegenstand der Landesgesetzgebung; dies ergab sich daraus, daß das Haus als solches und seine Mitglieder der Landeshoheit nicht unterstellt, ihr vielmehr von Reichswegen entrückt, reichsunmittelbar waren. Die Immunität der Agnatenrechte gegenüber der landesherrlichen Gesetzgebungsgewalt beruhte also auf dem Reichsrecht und stand unter dem Schutz der Reichsgerichte. Seitdem haben sich nun aber die Zeiten gewandelt. Die Wirkungen des Untergangs des alten Reichs schätzt Rehm viel zu gering ein. Das Ereignis von 1806 ließ die Dynastien und die Rechtsverhältnisse ihrer Mitglieder in die durch das Wort quod est in territorio, est de territorio bezeichnete Stellung hinabsinken: sie wurden durch den Fortfall der Reichsverfassung zu Untertanen des Landesherrn, fielen seiner gesetzgebenden Gewalt als Staatsoberhaupt anheim. Die Regelung der Rechtsverhältnisse des regierenden Hauses wurde in jedem deutschen Staate Landesangelegenheit, und Landesangelegenheit ist sie noch heute, da die von R. behauptete Gewährleistung der Agnatenrechte gegenüber der Landesgesetzgebung, welche angeblich in Art. 57 EG. zum BGB. enthalten sein soll, in Wahrheit nicht vorhanden ist: vgl. N. 1 zu diesem Paragraph. R. selbst gesteht (104 ff.) zu, daß in der Zeit nach Untergang des Reichs das Thronfolgerecht einseitig durch „Staatsverordnungen", d. h. gesetzgeberische Akte der absoluten Kronen geregelt werden konnte und geregelt worden ist: was aber der Gesetzgeber des absoluten Staates konnte, kann der des konstitutionellen erst recht. Der nicht näher motivierte Hinweis auf einen „Wandel der Rechtsanschauungen" (in den Kreisen der deutschen Fürsten?) genügt nicht, um die Tatsache zu entkräften, daß heute nicht minder wie schon vor hundert Jahren die Thronfolge als Landesangelegenheit der Regelung durch die Landesgesetzgebung unterliegt, — wobei eine Frage für sich bleibt, inwieweit auf Grund der Landesgesetze, insbesondere der Verfassung, der Autonomie des regierenden Hauses Spielraum gelassen ist. —

Mit den hier vorgetragenen Anschauungen stimmen überein u. a. Jellinek, Staatsl. 165 N. 1, System 146, 148 N. 5, Kampf des alten m. d. neuen Recht (Originalausgabe) 18, 28 ff., Ausgewählte Schriften 1 415 ff.; O. Mayer, Arch.Öff.R. 21 449; Bornhak an den oben S. 286 zit. Stellen; Schücking, Die Nichtigkeit der Thronansprüche des Grafen Alexander v. Welsburg in Oldenburg (1905) 40 ff.

H. G. Meyer hatte (Voraufl. 254) für die Staaten, deren Thronfolgerecht noch heute nicht auf Staats-, sondern auf Hausgesetz beruht, behauptet, daß Änderungen des Thronfolgerechts nur durch „ein Hausgesetz, welches der Zustimmung der gesetzgebenden Organe des Staates bedarf", m. a. W. durch einen übereinstimmenden Akt von Haus- und Staatsgesetzgebung, erfolgen können. Er bestritt also selbst für diese Staaten die Kompetenz der Hausautonomie zu einseitiger Regelung thronfolgerechtlicher Fragen. Schücking, Staat und Agnaten 42, 43, hatte sich dieser Ansicht angeschlossen, später aber (Die Nichtigkeit der Thronansprüche usw. 52 ff.), bestimmt durch meine Polemik gegen G. Meyer, Voraufl. 258 ff., seine Meinung geändert.

Die Ansicht G. Meyers ist unrichtig. Es ist zu unterscheiden:

1. In manchen Staaten ist das Thronfolgerecht unter vollständiger Wiedergabe seiner Satzungen in den Verfassungstext aufgenommen, also mit Verfassungsgesetzeskraft kodifiziert worden; so namentlich in Bayern und Württemberg. Hier ist die Materie nur Staatsrecht, d. h. formelles Verfassungsrecht; ihre Regelung bzw. Fortbildung steht allein der in den Formen

der Verfassungsänderung sich betätigenden Legislative des Staates zu; der Autonomie des regierenden Hauses ist diese Angelegenheit völlig entrückt, so zwar, daß auch die Zustimmuug der Faktoren dieser Autonomie, der Agnaten des Hauses, zu Verfassungsänderungen der gedachten Art nicht erforderlich erscheint. Insbesondere kann das Erfordernis solcher Zustimmung nicht mit der Begründung behauptet werden, daß jeweils in die Rechte der Agnaten „eingegriffen" werden will. Die Gültigkeit eines Gesetzes ist niemals und nirgends von der Anerkennung und Einwilligung derer abhängig, deren Rechtsstand durch das Gesetz berührt wird: die Gegenmeinung würde gleichbedeutend sein mit einem Zurück hinter die gesamte neuere und moderne Entwicklung der Staatsgewalt, würde die These in sich schließen, daß die gesetzgebende Gewalt (die Fähigkeit, Jedem im Herrschaftsbereich des Staates souverän das Maß seines Sollens, Müssens, Dürfens, Könnens zuzuweisen) in der Staatsgewalt nicht enthalten sei, — eine Vorstellung, die ja für den altdeutschen, auch wohl für den mittelalterlichen Staat zutreffen mag, nicht aber für den der Gegenwart. — Die vorstehenden Gesichtspunkte gelten auch für diejenigen Verfassungen, welche den thronfolgerechtlichen Inhalt der Hausgesetze, ohne ihn im einzelnen zu wiederholen, als Ganzes und im allgemeinen allegieren, in der Absicht und mit der Wirkung, die Hausgesetze insoweit zum Verfassungsbestandteil zu machen, das Hausrecht in Verfassungsrecht umzuwandeln. Hierher gehört in erster Reihe Preußen — VU. Art. 53 — (übereinstimmend Schücking, Die Nichtigkeit usw. 56, Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 171 ff., Hubrich, Preuß. Staatsr. 185; Smend a. a. O. 20, 21), sodann Baden VU. § 4 — (wofern man, was mit Grund bestritten werden kann und z. B. von Rehm, Modernes Fürstenr. 105 und Eisenlohr, Die Thronfolgerechte der Cognaten in Baden (Heidelb. Diss. 1905) 53 verneint wird, die von der Bad. Verf. a. a. O. zum „wesentlichen Bestandteil der Verfassung" erklärte Deklaration vom 4. Oktober 1817 für eine ihrerzeit als Hausgesetz und nicht vielmehr als Staatsgesetz erlassene Satzung ansehen will). — Zusammengefaßt: Die Verfassungen von Preußen, Bayern, Württemberg, Baden, — welche andere außerdem noch in diese Gruppe gehören, bleibe dahingestellt (Näheres bei Schücking, Die Nichtigkeit usw. 55 ff.) — übernehmen das gesamte, ehemals von der Autonomie der regierenden Familie ausgebildete Thronfolgerecht ganz auf den Staat und überweisen seine Fortbildung der ausschließlichen Zuständigkeit der verfassungändernden Staatsgesetzgebung.

2. Andere — durchweg nur kleinstaatliche — Verfassungen (Sachsen-Weimar, Anhalt, Schwarzburg-Rudolstadt, Lippe; vgl. Schücking a. a. O. 53, 54) schweigen über die Materie des Thronfolgerechts. Dies Schweigen ist im Zweifel nicht dahin zu deuten, daß die gleiche Rechtswirkung beabsichtigt war, wie in den Staaten der ersten Gruppe, auch nicht so, daß die das Thronfolgerecht ordnenden Hausgesetze Hausgesetze bleiben und die Eigenschaft von Staatsverfassungsgesetzen noch hinzugewinnen sollten, sondern so, daß das Thronfolgerecht weiterhin und heute als Hausrecht: mit der Kraft der Hausgesetze und, folgeweise, mit der Möglichkeit der Abänderung allein durch die Faktoren der Hausautonomie, fortgelten soll, so aber, daß hierdurch dem Vorrang der Staatsgesetzgebung vor jeder autonomen Rechtsquelle kein Abbruch geschieht. Oder anders ausgedrückt: die Verfassungen dieser zweiten Gruppe überweisen das Thronfolgerecht der konkurrierenden Zuständigkeit von Haus- und Staatsgesetzgebung; sie lassen die einschlägigen älteren Hausgesetze in Kraft, verbieten ihre Abänderung durch die Familienautonomie nicht, halten aber der Staatslegative die Möglichkeit jederzeitigen Eingreifens offen, es ihr überlassend, sich der Materie zu bemächtigen und sie von sich aus einseitig zu ordnen (zustimmend, entgegen seiner früheren Ansicht, jetzt Schücking a. a. O. 52 ff., ebenso das Urteil des OLG. Oldenburg im Oldenburger Thronstreit vom 6. Dez. 1905, bei Saxl, Materialien und Gesetz [1907] 118 ff., bes. 119; vgl. auch Schücking in Ann.D.R. (1907) 863. Dagegen halten Tezner, Die Sukzessions- und Verwandtenrechte des Prinzen Alexander v. Oldenburg (1905), 60, 65 und Saxl, Materialien und Gesetz 61, 69 Anm. 79, die Hausgesetzgebung zur Regelung

thronfolgerechtlicher Fragen nur da für zuständig, wo sie durch Staatsgesetz hierzu ausdrücklich ermächtigt ist).

Ein Zusammenwirken von Staats- und Hausgesetzgebung (oben, Text, Abs. 2 Satz 3) ist nach alledem durch allgemeine Grundsätze nirgends erfordert (so auch das oben zit. Urteil des OLG. Oldenburg). Die Notwendigkeit eines solchen Zusammenwirkens ist nicht zu vermuten und nur dort anzunehmen, wo sie singulärer Weise durch die Verfassung als besondere Bedingung für Änderungen des Thronfolgerechts ausdrücklich vorgeschrieben sein sollte (Beispiel: Reuß j. L. Rev. GG. § 11). Hiervon abgesehen ist ein Staatsgesetz (ein verfassungänderndes in den Ländern der Gruppe 1, in denen der Gruppe 2 ein einfaches) jedenfalls überall ausreichend, um beliebige Umgestaltungen des Thronfolgerechts zu bewirken.]

§ 87.

In allen deutschen Staaten gilt heutzutage der Grundsatz der Unteilbarkeit[a]. Die Verfassungen sprechen denselben entweder ausdrücklich[1] oder indirekt dadurch aus, daß sie eine Thronfolgeordnung aufstellen, welche das Prinzip der Individualsukzession und Unteilbarkeit in sich schließt[2]. Diese Thronfolgeordnung ist die Primogeniturordnung[3].

---

[a] Rehm, Modernes Fürstenrecht 50 ff. will diesen Grundsatz überall „eng" interpretieren, ihn nur gelten lassen, solange die Krone sich im Mannsstamme des regierenden Hauses vererbt, und ihm ältere Hausgesetze, Verträge, Erbverbrüderungen u. dgl., welche eine Teilung des Staatsgebietes vorsehen, überordnen. An solchen Konsequenzen seiner früheren patrimonialen Anschauungen wird Rehm wohl nicht mehr festhalten, nachdem er diese Anschauungen aufgegeben hat; vgl. seine oben § 85 Anm. 4 zit. Schriften. Vgl. auch unten § 87 Anm. b und § 90 Anm. 3. Der Grundsatz der Unteilbarkeit gilt, soweit er nicht sowohl dem Staate selber, sondern Dritten: dem Landesherrn, dem regierenden Hause, anderen Dynastien die Teilung des Staatsganzen verbieten und Ansprüche Dritter auf Vornahme solcher Dismembrationen abschneiden will, unbedingt und absolut; auch ist er nicht „eng", sondern wie jeder Rechtssatz, der eine Lebensnotwendigkeit des Staates zum Ausdruck bringt, so weit als möglich zu interpretieren. Gegen Rehm: Jellinek, Staatsl. 172, 173 Anm. 1; O. Mayer, Sächs. Staatsr. 57, van Calker, Hessisches Staatsr. 26.

[1] Sächs. Verf. § 1, Württ. Verf. § 1, Bad. Verf. § 3, S.-Mein. Ergänzung zum GG. vom 9. März 1896 Art. 4, S.-Kob.Goth. StGG. § 1, Schwarzb.-Sondersh. LGG. § 1, Reuß ä. L. Verf. § 1, Reuß j. L. StGG. § 1, Schaumb.-Lippe Verf. Art. 1, Braunschw. N. LO. § 1, Oldenb. Rev. StGG. Art. 1 § 2.

[2] So insbes. die preuß. Verf., Art. 53.

[3] Die Primogeniturordnung ist in den meisten deutschen Staaten verfassungsmäßig festgestellt: Preuß. Verf. Art. 53, Bayr. Verf. Tit. II § 2, Sächs. Verf. § 6, Württ. Verf. § 7, Hess. Verf. § 5, S.-Mein. GG. § 3, S.-Alt. GG. § 13, S.-Kob.-Goth. StGG. § 6, Braunschw. N. LO. § 14, Old. StGG. Art. 17 § 1, Schw.-Sondh. LGG. § 13, Reuß ä. L. Verf. § 3, Reuß j. L. G. vom 20. Juni 1856 § 8, Waldeck. Verf. § 15, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 3. — In den andern Staaten gilt sie kraft hausgesetzlicher Bestimmung: Bad. Haus- und Familienst. § 2. [Diese Bestimmung soll indessen nach § 4 der bad. Verf.-Urk. „einen wesentlichen Bestandteil der Verfassung bilden und als wörtlich in gegenwärtiger Urkunde betrachtet werden", gilt mithin materiell und formell als Verfassungsvorschrift: vgl. auch oben § 86, Zusätze II S. 288]. Primogeniturordnung des Herzogs Ernst August von Weimar nebst kaiserl. Konfirm. vom 29. Aug. 1724 (H. Schulze, Hausgesetze 3 220 ff.): Testam. des Fürsten Leopold von Anhalt-Dessau (H. Schulze a. a. O. 1 65 ff.) u. Testam. des Fürsten Leopold Maximilian zu Anhalt-Dessau vom 4. Mai 1751 (eben-

Während nun aber zur Nachfolge überhaupt alle Deszendenten des ersten Erwerbers berufen sind[4], bezog sich die hausgesetzliche Einführung der Primogenitur regelmäßig nur auf diejenige Linie, welche zu der Zeit, wo die Einführung erfolgte, im Besitz der Regierung war. Auf die Seitenlinien, welche etwaige eventuelle Sukzessionsrechte besaßen, sollte sie keine Anwendung finden. Sie konnte auch auf diese, nach Lage des damaligen Rechtszustandes, nur mit ihrer eigenen Einwilligung ausgedehnt werden. Auch die Bestätigung des Erstgeburtsrechtes durch die neueren Verfassungen hat meist nur in dem Umfange stattgefunden, in welchem es durch die Hausgesetze festgestellt war. Erlischt daher die Linie oder das Haus, auf welche sich die Einführung der Primogeniturordnung bezog, so werden die aus früherer Zeit berechtigten Linien nicht nach der Primogeniturordnung berufen. Ihre Reihenfolge richtet sich vielmehr nach demjenigen Rechte, welches zur Zeit der Entstehung ihres Anspruches maßgebend war[5]. Welcher Art dieses Recht ist, kann nur durch konkrete Untersuchung festgestellt werden. Es entscheiden darüber in erster Linie die Hausgesetze und das Herkommen des betreffenden Hauses. In Ermangelung spezieller Grundsätze werden in der Regel die Vorschriften des lombardischen Lehnrechtes als maßgebend erachtet werden müssen[6].

---

da 86 ff.). Pactum unionis des Grafen Simon III. zur Lippe von 1368 nebst kaiserlicher Bestätigung von 1521, kaiserliche Bestätigungen des Primogeniturrechtes von 1593 und 1626, Testament des Grafen Simon VI. von 1597, gräflich-lippischer Hauptvergleich vom 22./24. Mai 1792 (H. Schulze a. a. O. 2 147 ff., 173 ff.); Testam. des Grafen Philipp zu Schaumburg-Lippe von 1668 und Kaiserliche Bestätigung des Primogeniturrechtes von 1687 (H. Schulze a. a. O. 164 ff.); V. des Grafen Albert Anton von Schwarzburg-Rudolstadt vom 1. Juli 1710 (H. Schulze a. a. O. 3 360 ff.); Hamburger Vergleich vom 8. März 1701 unter den Herzögen Friedrich Wilhelm und Adolf Friedrich II. von Mecklenburg nebst Kaiserlicher Konfirmation vom 26. März 1701. Erläuterungsvertrag vom 14. Juli 1755 (H. Schulze a. a. O. 2 221 ff., 236 ff.).

[4] Nach älterem deutschen, insbesondere nach sächsischem Recht waren in bezug auf die Lehnsbesitzungen nur die Deszendenten des letzten Besitzers, dagegen nicht dessen Seitenverwandte erbberechtigt, auch wenn sie vom ersten Erwerber abstammten. Das Mittel, diesen die Sukzession zu sichern, war das Institut der Gesamtbelehnung. Über die Bedeutung derselben für die deutschen Fürstenhäuser vgl. v. Sicherer, Über die Gesamtbelehnung in deutschen Fürstenhäusern, München 1865.

[5] Die unbedingte Anwendbarkeit der Primogeniturordnung auch für diese Fälle behauptet Pfeiffer, Ordnung der Regierungsnachfolge, namentlich Bd. 1 §§ 29 u. 30. — Vgl. dagegen v. Gerber, St.R. (§ 29) 90 N. 5 und Rehm, Mod. Fürstenr. 394 ff.

[6] Diese gelten wenigstens für den Fall, daß die Besitzungen Reichslehen waren, was in der Regel der Fall sein wird. Waren sie dagegen allodial, so sind die Grundsätze über die Sukzession in allodiale Stammgüter maßgebend. — Mit Unrecht leugnet Grotefend, St.R. § 373 jede Anwendbarkeit lehnrechtlicher Grundsätze auf die heutige Thronfolge. Er beruft sich darauf, daß die jetzigen Staaten keine Lehnsbesitzungen seien. Dies ist allerdings richtig, aber zur Reichszeit hatten sie die Eigenschaft von Lehen, und für das Erbrecht der Familie waren daher im Zweifel die lehnrechtlichen Vorschriften maßgebend. Dieses hergebrachte

Es bleibt jedoch auch für eine solche eventuelle Sukzession der Nebenlinien der Grundsatz der Unteilbarkeit des Landes in Geltung[7], denn die Einheit und Unteilbarkeit des Staates ist Verfassungsinstitut, die Krone kann aber auch der „Nebenlinie" nicht anders als in verfassungsmäßiger Gestalt anfallen, die Verfassung gilt nicht nur für das heute regierende Haus, sondern für jedes; jeder Thronerwerber muß den Staat „in und mit der Verfassung annehmen", wie er bei dem Erwerb bestand[b].

Stehen die älteren Bestimmungen mit diesem in Widerspruch, so ist der Konflikt zwischen ihnen und dem neueren Recht, soweit erforderlich, durch ein Spezialgesetz zu beseitigen. [In der Regel wird ein solches Spezialgesetz nur deklarative, nicht konstitutive Bedeutung haben, d. h. im Wege authentischer Interpretation entscheiden, daß und inwieweit das „neuere Recht", nämlich die Verfassung, die entgegenstehenden älteren Bestimmungen bricht.] Die neu eintretende Linie wird sofort der Primogeniturordnung unterworfen.

Für den Fall, daß infolge einer derartigen Sukzession die Krone an den Herrscher eines anderen Staates gelangt, sind meist besondere Bestimmungen getroffen[8].

Erbrecht muß aber auch jetzt noch als fortbestehend angesehen werden, soweit es nicht durch spätere Bestimmungen aufgehoben oder modifiziert worden ist.

[7] v. Gerber, St.R. (§ 29) 90 und über die Unteilbarkeit deutscher Staatsgebiete H. A. Zachariä, St.R. (§ 239) 2 593 N. 2; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 100) 1 233.

[b] Vgl. Arndt, Komm. z. preuß. Verfass. (7. Aufl.) 216; v. Rönne-Zorn, Preuß. Staatsr. 1 221. Daß der Regierungsnachfolger an die Regierungshandlungen des Vorgängers gebunden ist, und die Verfassung daher auch für die neu auf den Thron des Landes gelangende Nebenlinie, ohne einer Anerkennung seitens dieser Linie zu bedürfen, in Kraft bleibt, galt bisher als ein Axiom modernen Staatsrechts, nahezu als Gemeinplatz. Nun will aber Rehm, Mod. Fürstenr. 50 ff., 395, 396 die Staatsrechtswissenschaft auch an diesem Punkte restaurieren. Nach ihm könnte die Landesteilerei in mittelalterlicher Betriebsamkeit tagtäglich wieder losgehen, und zwar von Rechtswegen. Die verfassungsmäßige Festlegung des Unteilbarkeitsprinzips bedeutet höchstens „den Wunsch des Staates, die jüngeren Linien möchten auf Teilung des Gebiets verzichten und sich mit einer Vermögensentschädigung begnügen" (a. a. O. 395). Auch auf diese Konsequenz des Rehmschen Patrimonialismus bezieht sich, was oben, Anm. a, zu diesem Paragraphen, gesagt wurde.

[8] Diese gehen in der Regel darauf hinaus, die Vereinigung des betreffenden Staates mit dem fremden Staate zu verhindern. Es wird daher entweder Verzicht auf die fremde Krone gefordert oder die Beibehaltung der fremden Krone von der Einwilligung der Volksvertretung abhängig gemacht (preuß. VU. Art. 55) oder an die Stelle der Primogenitur für diesen speziellen Fall eine Sekundogenitur gesetzt, eventuell wenigstens die Bestellung eines besonderen Statthalters vorgeschrieben. Bayr. Verf. Tit. II § 6, Bad. Haus- und Familienstat. § 3, S.-Mein. Verf.-G. vom 9. März 1896 Art. 3, S.-Kob.-Goth. StGG. §§ 7—10, Hausges. Art. 7 u. 18. Vgl. dazu die Verzichtleistung des damaligen englischen Kronprinzen Albert Eduard vom 19. April 1863, bekannt gemacht durch herzogl. Erlaß vom 10. Nov. 1863.

§ 88.

Die Thronfolge ist in Deutschland eine agnatische Erbfolge; es besteht ein Vorzug des Mannsstammes, d h. der von Männern abstammenden Männer vor dem Weibsstamme, d. h. den Weibern und den von Weibern abstammenden Männern[1]. In einigen Fürstenhäusern hat das Sukzessionsrecht des Mannsstammes einen ausschließlichen Charakter, so daß jede Erbfolge der Kognaten ausgeschlossen bleibt[2], in anderen tritt nach Aussterben des gesamten Mannsstammes eine eventuelle kognatische Sukzession ein[3]. Wo ausdrückliche Bestimmungen der Verfassungen oder neueren Hausgesetze über diesen Gegenstand nicht existieren, muß zur Entscheidung der Frage, ob ein eventuelles Erbrecht der Kognaten besteht, auf das ältere Recht des betreffenden Fürstenhauses zurückgegangen werden[4]; bei früheren Reichslehen spricht jedenfalls die Vermutung gegen die kognatische Sukzession.

In denjenigen Familien, in welchen die eventuelle Thronfolgeberechtigung der Kognaten anerkannt ist, war es früher üblich, seitens der Prinzessinnen des Hauses, namentlich bei ihrer Ver-

---

[1] Th. Adamczyk, Das eventuelle Thronfolgerecht der weiblichen Linie im deutschen Staatsrecht, Breslau 1896; F. Adam, Das Thronfolgerecht der Kognaten nach heutigem deutschen Landesstaatsrecht, Sondershausen 1897; Eisenlohr, Die Thronfolgerechte der Kognaten in Baden (Heidelb. Diss.), 1905.

[2] Preuß. Verf. Art. 53. „Die Krone ist den königlichen Hausgesetzen gemäß erblich in dem Mannesstamme des königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge.“ Diese Bestimmung wird mit Recht von den meisten Schriftstellern als Ausschluß der kognatischen Sukzession aufgefaßt. H. A. Zachariä, St.R. (§ 66) 1 350 N. 6; Grotefend, St.R. § 398 N. 6; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 57, Hausgesetze 3 624 ff.; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 39) 1 168; Zorn in der 5. Aufl. dess. (§ 13) 1 222; E. Meier in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 884; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 193; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 179; Graßmann, Arch.Öff.R. 6 498; Arndt, Komm. z. preuß. VU., Anm. 2 zu Art. 53; Schwartz, Preuß. Verfassungsurk. 15; Adam a. a. O. 17 ff.; Adamczyk a. a. O. 81 ff.; Anschütz, Enzykl. 130 und Anm. 2; Rehm, Mod. Fürstenr. 52, 285. — Anderer Ansicht: Heffter, Sonderrechte § 120; Held, Verf.-R. (§ 343) 2 260; Ostrogorski, Die Frau im öffentlichen Recht, übersetzt von Franziska Steinitz (Leipzig 1897) 11, weil die Kognaten nicht ausdrücklich ausgeschlossen seien. Da aber nach deutschem Staatsrecht für das Erbrecht der Kognaten keinerlei Vermutung spricht, so kann die bloße Nichterwähnung derselben nicht als Einräumung des Sukzessionsrechtes an sie angesehen werden. S.-Alt. GG. § 13, S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 5, Old. StGG. Art. 17 u. Verf.-G. vom 19. Okt. 1904, Reuß ä. L. Verf. § 3, Reuß j. L. Verf.-G. vom 20. Juni 1856 § 8, Mecklenb. Hausges. § 6.

[3] Bayr. Verf. Tit. II §§ 4—5, Sächs. Verf. §§ 6 u. 7, Württ. Verf. § 7, Bad. Haus- und Familienstat. § 3, Hess. Verf. Art. 5 nebst Verf.-G. vom 26. März 1902 Art. 11, S.-Mein. Verf.-G. vom 9. März 1896 Art. 2, Wald. Verf. § 15, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 3, Schwarzb.-Rud. Verf.-G. vom 1. Juni 1896 Art. 2, Schwarzb.-Sond. LGG. § 10 u. Verf.-G. vom 14. Aug. 1896. Für Lippe: Test. Simons VI. von 1597 N. 8 (H. Schulze, Hausges. 2 157). Doch stehen nach den Bestimmungen der bayrischen und sächsischen Verfassung die Kognaten hinter den Erbverbrüderten zurück.

[4] Vgl. die oben Anm. 1 angegebene Schrift von Eisenlohr 19 ff.

heiratung sogenannte Verzichte „auf den ledigen Anfall“ ausstellen zu lassen, d. h. Verzichte auf die Thronfolge bis zum Aussterben des Mannsstammes. Diese Sitte besteht auch jetzt noch in vielen Fürstenhäusern fort[5]. Doch beruht der Ausschluß der weiblichen Linie nicht auf den Verzichten, sondern auf gesetzlichen und gewohnheitsrechtlichen Normen, welche durch die Verzichte nur eine ausdrückliche Bekräftigung erhalten. Die Frage, wer bei einer eventuellen kognatischen Sukzession als der zuerst Berufene anzusehen ist, haben einzelne Verfassungen ausdrücklich entschieden. Sie lassen in der Regel die Nähe des Verwandtschaftsgrades zu dem verstorbenen Herrscher, bei gleichem Verwandtschaftsgrade das natürliche Alter maßgebend sein[6]. In Ermangelung anderweiter Festsetzung erfolgt die Berufung der Kognaten nach denselben Grundsätzen, wie die des Mannsstammes, also wenn ihr Anspruch aus einer Zeit stammt, wo die Primogeniturordnung bereits eingeführt war, nach Erstgeburtrecht und Linealerbfolge[7]. Die früher vielfach ventilierte Frage, ob in diesem Falle die Erbtochter, d. h. die von dem letzten Besitzer abstammende oder mit ihm den nächsten gemeinsamen Stammvater habende weibliche Person oder Linie oder die Regredienterbin, d. h. die früher durch den Mannsstamm ausgeschlossene weibliche Person oder Linie bevorzugt sei, ist in neuerer Zeit mit allgemeiner Übereinstimmung zugunsten der Erbtochter entschieden worden[8].

---

[5] Bayr. Familienstat. Tit. V § 3, Bad. Haus- und Familienstat. § 2, K. Sächs. Hausges. § 15. Vgl. Rehm, Mod. Fürstenr. 52, 285 ff.; Eisenlohr a. a. O. 35 ff.

[6] Württ. Verf. § 7, Hess. Verf. Art. 5, Wald. Verf. § 15, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 3. Die betreffenden Urkunden haben den Ausdruck „Nähe der Verwandtschaft“. Dieser deutet auf das Gradualsystem, nicht auf das Graduallinealsystem hin, wie eine vielfach verbreitete Ansicht (Reyscher, Publizistische Versuche 275 ff.; Zöpfl, St.R. (§ 253) 1 709 N. 8; H. Schulze, Deutsch. Staatsr. (§ 101) 1 237; Adamczyk a. a. O. 77 ff.; Pagenstecher, Die Thronfolge im Großh. Hessen (Gieß. Diss.) 76; Rehm a. a. O. 397) annimmt. Übereinstimmend: R. v. Mohl, Württemb. Staatsr. (§ 25) 1 163, 166 N. 14. — Nach der Sächs. Verfass. § 7 entscheidet in erster Linie der Verwandtschaftsgrad, bei gleichem Grade das Alter der Linie und in derselben Linie das Alter der Person, in Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen Nähe der Verwandtschaft im Sinne des Lineal-Gradualsystems, eventuell höheres Alter (Schwarzb.-Rud. G. vom 1. Juni 1896 Art. 2, Schwarzb.-Sondh. G. vom 14. Aug. 1896). [Die Frage, welcher Kognat nach Aussterben des Mannesstammes der nächste zum Thron ist, läßt sich nur für jedes Landesrecht einzeln beantworten; ein „gemeines Recht“ hierüber gibt es nicht. A. M. Rehm a. a. O. 397, 398 (im Sinne des Lineal-Gradualsystems), der die S. 397 Anm. 1 zitierte Stelle (Anschütz, Enzyklop. 131) mißversteht.]

[7] Ausdrücklich setzen dies fest: Bayr. Verf. Tit. II § 5, Bad. Haus- und Familienstatut § 3, Braunschw. N. LO. § 14.

[8] H. A. Zachariä, St.R. (§ 73) 1 373 ff.; Zöpfl, St.R. (§ 253) 1 708; Held, Verf.-R. (§ 346) 2 263; v. Gerber, Deutsches Privatrecht § 264; 17. Aufl. von Cosack § 311; Beseler, Deutsches Privatrecht § 173; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 101) 1 235 N. 1; E. Meier a. a. O. 885; Ulbrich, Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts § 57; Adam a. a. O. 30 ff.; R. Friedrich, Die Sukzession der Regredienterbin und der Erbtochter,

Die Frage, ob bei der kognatischen Erbfolge in demselben Grade oder derselben Linie das männliche Geschlecht einen Vorzug begründet oder ob dasselbe sogar den Vorzug der Linie oder des Grades überwindet, ist nach dem speziellen Recht des betreffenden Fürstenhauses zu entscheiden[9].

Die Kognaten werden sofort nach ihrem Eintritt in die Regierung der bestehendem Erbfolgeordnung unterworfen, so daß also auch bei ihnen Vorzug des Mannsstamms und Linealerbfolge mit Primogeniturordnung gilt[10]. Vgl. auch oben § 87, vorletzter Absatz.

§ 89.

Die Fähigkeit zur Thronfolge ist an gewisse besondere Erfordernisse hinsichtlich der Abstammung geknüpft.

Das Deszendentenverhältnis muß ein wirkliches und eheliches sein. Adoption begründet kein Sukzessionsrecht[1], ebenso wenig uneheliche Abstammung. Auch nicht bei nachfolgender Legitimation[2].

Breslau 1883; Rehm, Mod. Fürstenr. 397; Anschütz, Enzykl. 131. Das ganz singuläre Kognatenfolgesystem des badischen Hausges. von 1817 bewirkt einen gewissen Vorzug der Regredienterben; vgl. Eisenlohr a. a. O. 16.

[9] H. A. Zachariä, St.R. (§ 73) 1 378, Zöpfl, St.R. (§ 253) 1 712 wollen den Vorzug des Geschlechts bei gleicher Linie und gleichem Grade anerkennen, Held, Verf.-R. (§ 346) 2 264 räumt demselben eine unbedingte Geltung ein, und Grotefend, St.R. § 392 will ihm nicht einmal in derselben Linie eine Bedeutung zugestehen. Ein allgemeines Prinzip läßt sich aber, wie auch v. Gerber, St.R. (§ 30) 95 hervorhebt, in dieser Frage nicht aufstellen. Selbst die Grundsätze des gemeinen Lehnrechts über diesen Punkt sind bestritten. Vgl. v. Gerber, Deutsches Privatrecht § 271, 17. Aufl. von Cosack § 318; Eichhorn, Einleitung in das deutsche Privatrecht § 358; Beseler, Deutsches Privatrecht § 166; Rehm a. a. O. 398. — Positivrechtlich ist für den Übergang der Krone von den Agnaten auf die Kognaten das weibliche Geschlecht, jedoch nur „ratione transmissionis", dem männlichen gleichgestellt in Bayern, Sachsen, Württemberg und anderwärts, während das badische Grundges. und Familienstatut von 1817 § 3 dem männlichen Geschlecht einen absoluten Vorzug einräumt, d. h. Weibersukzession unbedingt ausschließt (Eisenlohr a. a. O. 16).

[10] Bayr. Verf. Tit. II § 5, Sächs. Verf. § 7, Württ. Verf. § 7, Hess. Verf. Art. 5, Schw.-Sondersh. LGG. § 13, Wald. Verf. § 15, Schaumb.Lipp. Verf. Art. 3.

[1] Durch Hausgesetze ist den Mitgliedern des fürstlichen Hauses die Adoption häufig ganz untersagt. Bayr. Familienstatut Tit. II § 5, Sächs. Hausges. § 13, S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 97, Wald. Hausges. § 12.

[2] Das Institut der Legitimation war dem alten deutschen Rechte fremd und ist beim hohen Adel niemals rezipiert worden. Früher bestand Streit, ob auch die sogenannten Mantelkinder, d. h. die durch die nachfolgende Ehe legitimierten Personen von der Sukzession ausgeschlossen seien. Die Frage ist mit Recht von der neueren Wissenschaft fast einstimmig bejahend entschieden worden. H. A. Zachariä, St.R. (§ 67) 1 351 ff.; Grotefend, St.R. § 390; Held, Verf.-R. (§ 325) 2 226; v. Rönne-Zorn, Preußisches Staatsrecht 1 220; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 175; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 57, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 94) 1 215; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 147; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 25;

Hinsichtlich der Form der Eheschließung gelten für die Mitglieder der fürstlichen Familien die gewöhnlichen Grundsätze des Zivilrechtes. Der Abschluß der Ehe kann demnach jetzt rechtsgültig nur vor dem zuständigen Standesbeamten erfolgen[2]. Die früher zulässige Stellvertretung der Verlobten ist, soweit sie observanzmäßig war, auch bei der Willenserklärung vor dem Standesbeamten aufrechterhalten worden. Über die Notwendigkeit und die Formen des Aufgebotes entscheidet ebenfalls das Herkommen. Die Ernennung der Standesbeamten für die fürstlichen Familien und die Bestimmung über die Art der Führung und Aufbewahrung der Standesregister erfolgt durch Anordnung des Landesherrn[4]. Durch die Einführung der Zivilehe hat auch die Frage, ob ein protestantischer Landesherr eine sogenannte Gewissensehe, d. h. eine ganz formlose Ehe, schließen könne[5], ihre Erledigung gefunden.

In bezug auf die materiellen Erfordernisse der Eheschließung sind ebenfalls die Vorschriften des Zivilrechtes als maßgebend zu erachten. Dies gilt namentlich auch hinsichtlich der Einwilligung der Eltern zu der Ehe[6].

Außerdem bestehen aber nach Hausgesetzen, Verfassungen und Gewohnheitsrecht noch besondere Voraussetzungen für die Ehen der Mitglieder fürstlicher Familien, von deren Vorhandensein die Erzeugung sukzessionsfähiger Deszendenz abhängig ist. Diese sind: die Einwilligung des Monarchen zu der betreffenden Ehe und die Ebenbürtigkeit derselben.

Das Erfordernis der Einwilligung des Monarchen versteht sich nicht von selbst[7]; die Einwilligung ist daher nur da

---

Heffter, Sonderrechte § 77; v. Gerber, Deutsches Privatrecht § 274 N. 4; Beseler, Deutsches Privatrecht § 169; Stobbe, Deutsches Privatrecht 1 § 44; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 94. — Anderer Ansicht: Zöpfl, St.R. (§ 235) 1 655.

[3] RG. über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Febr. 1875, §§ 41 u. 42. BGB. §§ 1317, 1318. Rehm a. a. O. 150.

[4] RG. vom 6. Febr. 1875 § 72.

[5] Sie wurde meistens bejaht, H. A. Zachariä, St.R. (§ 67) 1 352; Zöpfl, St.R. (§ 219) 1 606; Held, Verf.-R. (§ 328) 2 230; Grotefend, St.R. § 391, ist aber richtiger zu verneinen, H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 57; Heffter, Sonderrechte §§ 56 u. 57.

[6] RG. über die Beurkundung des Personenstandes usw. §§ 29 u. 36. BGB. §§ 1305, 1307, 1308. Vgl. über diese und sonstige Einzelfragen der Materie Rehm a. a. O. 210 ff.

[7] H. A. Zachariä, St.R. (§ 68) 1 355; Zöpfl, St.R. (§ 217) 1 598; Held, System (§ 329) 2 232; Grotefend, St.R. § 394; H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechts (§ 95) 1 216 ff.; Kahl, Ebenbürtigkeit und Thronfolgerecht der Grafen zu Lippe-Biesterfeld (1896) 76; Triepel, Streit um die Thronfolge in Lippe 76; Rehm, Mod. Fürstenr. 180; Anschütz, Enzykl. 130; Schücking, Nichtigkeit der Thronansprüche usw. 95. And. M. Stoerk, Agnat. Thronfolge 65 [verschweigt die nicht unerhebliche Tatsache, daß er mit seiner Meinung allein steht].

notwendig, wo entweder die Landes- oder Hausgesetze oder die Observanz des Hauses sie ausdrücklich verlangen[8]. Die Folge der fehlenden Einwilligung ist die Sukzessionsunfähigkeit der Deszendenz[9], nach einzelnen Hausgesetzen sogar die Nichtigkeit der Ehe[10]. Die nachträgliche Einwilligung zu einer ursprünglich ohne dieselbe geschlossenen Ehe hat keinerlei rechtliche Wirkung. Denn die Nichtbeobachtung der betreffenden Vorschrift ist eine Verletzung objektiver Rechtssätze, keine Verletzung subjektiver Rechte des Monarchen, deren Folgen durch die Ratihabition oder den Verzicht desselben gehoben werden könnten[11].

Ebenbürtig sind die Ehen der Mitglieder eines regierenden deutschen Fürstenhauses nur dann, wenn sie mit einer Person geschlossen werden, welche aus einem jetzt oder ehemals[a] regierenden deutschen oder ausländischen Fürstenhause oder aus einem ehemals reichsständischen Hause stammt. Nicht ebenbürtige Ehen heißen Mißheiraten[b]. Die Ebenbürtigkeit ist ein Grundsatz des gemeinen

---

[8] Bayr. Verf. Tit. II § 3, Familienstatut Tit. II § 1, Sächs. Hausges. § 8, Württ. Verf. § 8, Hausges. Art. 18, Hess. Verf. Art. 5, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 9, S.-Altenb. GG. § 28, S.-Kob.-Goth. StGG. § 6, Hausges. Art. 93, Old. Hausges. Art. 8, Wald. Hausges. § 8, Braunschw.-Lüneburger Hausges. für das Gesamthaus, die Vermählung der Prinzen und Prinzessinnen betreffend, vom 19. Okt. 1831 Art. 1, Meckl. Hausges. § 5, Fürstl. Lippesche Deklaration vom 10. Mai 1853 (vgl. Triepel a. a. O. 76), Beschluß der drei regierenden Herren zu Reuß vom 10. Nov. 1844 (H. Schulze, Hausgesetze 2 356). Die Einwilligung zu den Ehen der Prinzen und Prinzessinnen des Hauses wird aber observanzmäßig auch in den meisten anderen deutschen Fürstenhäusern erfordert, so namentlich im preußischen Königshause, v. Rönne-Zorn, Preußisches Staatsrecht 1 220; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 57, Hausgesetze 3 616; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 178, 179; Arndt, Komm. (7. Aufl.) 217, 218.

[9] Bayr. Verf. Tit. II § 3, Familienstatut Tit. II § 3, Württ. Verf. § 8, Hess. Verf. Art. 5, S.-Altenb. GG. § 28, S.-Kob.-Goth. StGG. § 6, Hausges. Art. 96, Old. Hausges. Art. 11, Wald. Hausges. § 11, Braunschw.-Lüneb. Hausges. Art. 4, Meckl. Hausges. § 5, Reuß. Beschluß vom 10. Nov. 1844. Vgl. hierzu Rehm a. a. O. 180 ff.

[10] K. Sächs. Hausges. § 9 bei Ehen der Prinzen des Hauses.

[11] Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 147; v. Gerber, Grundzüge (§ 30) 94 N. 4; Grotefend, St.R. § 394; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 1 46; Rehm a. a. O. 216.

[a] Ebenbürtig sind also auch depossedierte Häuser, und zwar nicht nur deutsche (z. B. die ehemaligen Dynastien von Hannover, Kurhessen, Nassau), sondern auch außerdeutsche (Orléans, Bonaparte). Erforderlich ist aber, daß die Krone, welche ein früheres Mitglied des betr. Hauses getragen, eine erbliche war; daher sind die polnischen Adelsgeschlechter, aus denen einst die Könige von Polen gewählt wurden, nicht ebenbürtig: Bornhak, Preuß. St.R. 1 177; Arndt, Komm. (7. A.) 217.

[b] Die Begriffe „unebenbürtige Ehe“ und „Mißheirat“ decken sich. And. M. Stoerk, Agnat. Thronfolge 85, gegen ihn Rehm a. a. O. 212 Anm. 1. — Über Ebenbürtigkeit und Mißheiraten vgl. im allgemeinen Rehm a. a. O. 151 ff., 184 ff., 210 ff.; Loening, Die Heilung notorischer Mißheiraten (Halle 1899); Schücking, Art. Ebenbürtigkeit im WStVR. 1 627, sowie nahezu die gesamte Literatur über den lippeschen Thronstreit, die hier nicht einzeln angegeben werden kann (vgl. die Nachweisungen in den bereits öfter zitierten Schriften von Kahl, Laband, Triepel, Stoerk).

Rechtes[c]. Nach altem deutschen Recht galt jede Ehe eines freien Mannes mit einer freien Frau für ebenbürtig, und der Begriff der

---

[c] Über das Erfordernis der Ebenbürtigkeit in den deutschen Fürstenhäusern bestehen vier Ansichten:

1. Das hier vertretene sog. strenge Prinzip — „streng", weil es den niederen Adel aller Stufen und Arten grundsätzlich (soweit nicht durch Sondernormen — Staatsgesetz, Hausgesetz, Hausobservanz — ein anderes bestimmt ist) von der Ebenbürtigkeit mit den regierenden Häusern ausschließt — ist zuerst von J. St. Pütter in seinem Buche über „Mißheiraten teutscher Fürsten und Grafen" (1796, vgl. insbes. S. 434 ff.) wissenschaftlich begründet worden, blieb aber trotz des hohen Ansehens dieses Schriftstellers in der Literatur des Staats-, Privat- und Fürstenrechts lange vereinzelt, bis es durch J. C. Kohler, Handbuch des deutschen Privatfürstenrechts (1832); Chr. G. Göhrum, Geschichtl. Darstellung der Lehre von der Ebenbürtigkeit (2 Bde., 1846 — ein hervorragendes, sehr einflußreiches Werk); v. Gerber a. a. O. (§ 30) 94 und Deutsches Privatrecht § 224 N. 7; Beseler, Deutsches Privatrecht § 171; H. Schulze, Art. „Ebenbürtigkeit" im Staatswörterb. 3 187 ff., Preuß. Staatsr. § 57, Lehrb. des deutschen Staatsr. 1 § 96 (dort, S. 233, drückt sich Sch. sehr schwankend und unsicher aus, anscheinend neigt er mehr der unten zu 3 angegebenen Ansicht zu), Deutsches Fürstenrecht 1364 ff. und andere, eine immer weitere literarische Verbreitung fand (während die Rechtsprechung, vgl. unten Nr. 3, sich ihm weniger geneigt zeigte). Als Vertreter dieser Meinung seien hier — beispielsweise — angeführt: Gierke, Deutsches Privatrecht 1 403, 404 und in der Enzyklop. d. Rechtswiss. (7. Aufl.) 1 203; Brockhaus in v. Holtzendorffs Rechtslex. 1 581 ff.; E. Meier ebenda 3 884; Cosack in Marquardsens (jetzt Piloty-Jellineks) Handb. 9; v. Kirchenheim, Lehrb. d. deutsch. Staatsr. 191; Seidler, Studien 64; Anschütz in der Enzyklop. 130; Bollmann, Lehre von der Ebenbürtigkeit (Göttingen 1897); Hauptmann im Arch Öff.R. 17 529 ff.; ferner eine Anzahl von Schriftstellern, die in dem lippeschen Thronstreit hervorgetreten sind, alle diejenigen nämlich, die den Streitstandpunkt des Hauses Schaumburg-Lippe verfochten, so: Laband, Schoen, Reuling, v. Weyhe-Eimke, Kekulé v. Stradonitz, Kohler, Stoerk; vgl. nähere Nachweisungen bei Schoen, Der Lipp. Schiedsspruch und die Pinskersche Kritik (Berlin 1899) S. VII, VIII, 19 ff., sowie Kohler im Arch. Öff.R. 18 135 ff.

2. Dagegen halten J. J. Moser (in verschiedenen Schriften, vgl. insbes. Familien-Staatsrecht deren teutschen Reichsstände Kap. XIV §§ 55 u. 59, weitere Angaben in den oben zitierten Schriften von Göhrum, Bollmann) und A. W. Heffter, Beiträge zum deutschen Staats- und Privatfürstenrecht (1829) und Sonderrechte der souveränen usw. Häuser (1871) 117 ff. schon jede Ehe mit einer Person von (niederem) Adel für gemeinrechtlich ebenbürtig. Diese Ansicht ist heute allgemein aufgegeben.

3. Eine dritte Gruppe will unterscheiden zwischen solchen regierenden Häusern, die zu alten Reichszeiten als altfürstliche galten und den anderen, d. h. den ehemals reichsgräflichen und neufürstlichen Familien, der Art, daß nur für die Altfürstlichen das strenge Prinzip (vgl. oben 1) gemeinrechtlich gelten soll, während bei den Reichsgräflichen bzw. Neufürstlichen die „milde" oder „laxe" Observanz, d. h. die Zulassung des niederen oder doch des alten niederen Adels zum Konnubium Gemeines und Regelrecht sei. Diese Ansicht, u. a. von Struben, Nebenstunden (1757), Abh. 36 und Rechtl. Bedenken (1763) 2 507 ff. aufgestellt, war im 18. Jahrh. die herrschende (Schroeder, D. RGesch., 5. Aufl., 825; Anschütz, Der Fall Friesenhausen 64, 65, 110 ff.; zweifelnd Schücking, Art. „Ebenbürtigkeit" a. a. O. 625, 626) und wurde damals insbesondere von den obersten Reichsgerichten vertreten, so vom Reichshofrat z. B. in seinem Urteil in Sachen Friesenhausen vom Jahre 1753 (Anschütz a. a. O. 45, 46) und vom Reichskammergericht in derselben Sache: Urteil vom 12. Febr. 1773, zuerst mit

Mißheirat bestand nur in dem Verhältnis von Freien zu Unfreien. Als aber seit dem dreizehnten Jahrhundert eine schärfere Sonderung der Geburtsstände eintrat, gewann die Ebenbürtigkeit auch für die verschiedenen Klassen der Freien zueinander Bedeutung. Namentlich bildete sich bei dem hohen Adel Deutschlands, d. h. bei den reichsständischen Geschlechtern, ein gemeines Gewohnheitsrecht aus, nach welchem jede Ehe mit einer Person, welche nicht einem reichsständischen Hause entstammte, als eine Mißheirat angesehen wurde. Gegenüber dem strengen Festhalten der Fürstenhäuser an diesem Prinzip erwies sich auch die romanistische Doktrin als machtlos, welche auf Grund von Bestimmungen des römischen Rechtes jede Ehe mit einer freien Person als ebenbürtig angesehen wissen wollte[12]. Die Anschauungen des hohen Adels über diese Frage fanden einen gleichzeitigen Ausdruck in den Hausgesetzen. Auch pflegte man seit dem vierzehnten Jahrhundert bei unebenbürtigen Ehen die Wirkungen der Mißheirat durch einen besonderen Vertrag festzusetzen, d. h. zu bestimmen, daß Gemahlin und Kinder am Stande und Range des Gemahls und Vaters keinen Anteil haben, und daß letztere in Landesregierung, Stamm- und Lehngüter nicht sukzedieren sollten. Solche Ehen, welche zuerst beim

---

Gründen veröffentlicht gelegentlich des lippeschen Thronstreits (Minden 1905), besprochen von Anschütz in der Z.RG. 40 172 ff. Auch in der ersten Hälfte des 19. Jahrh. blieb diese Meinung noch im wesentlichen communis opinio (näheres bei Göhrum a. a. O. 2 276 ff., 306 ff.; Anschütz, Fall Fries. 64, 65), wurde aber dann, insbesondere durch Göhrum, J. C. Kohler, v. Gerber, Beseler u. a. (vgl. oben Nr. 1), aus ihrer Herrschaft zugunsten der strengen Lehre (oben Nr. 1) mindestens zeitweise verdrängt Doch hat es ihr niemals an angesehenen Vertretern (vgl., abgesehen von älteren wie Haeberlin, Gönner, Leist, Eichhorn, Danz, Runde, z. B. Zachariä, Rechtsgutachten, die Ebenbürtigkeitsfrage im Hause Lippe betr. [1875] 20; Stobbe, D. Priv.-R. 4 44) und am Beifall der Gerichtspraxis (vgl. OAppGer. München, Seuff, Bl. f. Rechtsanw. 11 267; Präjudizien des preuß. OTrib. 1 137; RGZ. 32 150) gefehlt; ja es scheint, als werde sie sich die ihr im 19. Jahrh. entrissene Herrschaft wieder erobern. Von großer Bedeutung für sie war es, daß die beiden im lippeschen Thronstreit ergangenen Schiedssprüche, vom 22. Juni 1897 (Druckausgabe Leipzig 1897) und vom 25. Okt. 1905 (GS. f. Lippe 271 ff.), sich auf sie stützten. Von zeitgenössischen Schriftstellern bekennen sich zu ihr: Kahl, Ebenbürtigkeit und Thronfolgerecht 17 ff., 24 ff., 30; Schroeder, D. Rechtsgesch. (5. Aufl.) 825; Rehm, Mod. Fürstenr. 160 ff.; Schücking, Art. Ebenbürtigkeit a. a. O. 1 625; Piloty, Das Recht der Ebenbürtigkeit zwischen hohem u. niederem Adel in Deutschland und insbes. in Bayern (als Manuskr. gedr., 1910); ebenso ein Gutachten der Leipziger Juristenfakultät in Sachen des lippeschen Streites vom 16. Nov. 1898 (als Manuskr. gedr.).

4. Endlich behauptet Zöpfl, St.R. 1 §§ 220—226 und Über Mißheiraten in regierenden deutschen Fürstenhäusern (1853), dem sich Held, System 2 § 330 und Grotefend, St.R. § 396 angeschlossen haben, daß ein Erfordernis der Ebenbürtigkeit für die Ehen von Mitgliedern der Fürstenhäuser nach gemeinem Recht überhaupt nicht existiere, sondern nur auf Grund besonderer Vorschriften der Hausgesetze bestehe. Dieser Ansicht wohl auch Tezner, Die Sukzessions- und Verwandtenrechte des Prinzen Alexander v. Oldenburg (1905) 30 Anm. 41, 37, 52.

[12] Schücking, Art. Ebenbürtigkeit a. a. O. 624; Gierke, D. Priv.-R. 1 401, 402.

mailändischen Adel erwähnt werden[13], wahrscheinlich aber mit der altgermanischen Kebsehe zusammenhängen, hießen morganatische Ehen, Ehen zur linken Hand, Ehen ad legem Salicam[14]. Die Folgen der unebenbürtigen Ehen wurden jedoch häufig durch kaiserliche Standeserhöhung der Gemahlin oder der Kinder beseitigt. Die Reichsstände setzten es daher durch, daß in die Wahlkapitulation Karls VII. von 1742[15] ein Passus aufgenommen wurde, durch welchen der Kaiser versprach, „den aus unstreitig notorischer Mißheirat oder einer gleich anfangs eingegangenen morganatischen Heirat erzeugten Kindern eines Standes des Reiches oder aus solchem Hause entsprossenen Herren, zur Verkleinerung des Hauses, die väterlichen Titel, Ehren und Würden nicht beilegen, viel weniger dieselben zum Nachteil der wahren Erbfolger und ohne deren besondere Einwilligung für ebenbürtig und sukzessionsfähig erklären zu wollen". Durch die Auflösung des Reiches ging in den Rechtsgrundsätzen über diesen Gegenstand keinerlei Änderung vor sich. Es wurde nur die Ebenbürtigkeit der ehemals reichsständischen, bei Gelegenheit der Gründung des Rheinbundes mediatisierten Geschlechter mit den regierenden Fürstenhäusern durch Art. 14 der B. A. ausdrücklich anerkannt[16].

Der Grundsatz der Ebenbürtigkeit für die Ehen der Mitglieder regierender deutscher Fürstenhäuser hat in den meisten neueren Verfassungsurkunden eine ausdrückliche Festsetzung gefunden[17]. Als gemeines Recht gilt er jedoch auch ohne eine solche. Aber seine Anwendbarkeit ist nur subsidiär, er wird also durch anderweite hausgesetzliche Bestimmungen oder ein ent-

---

[13] LL. Feud. II 29.

[14] H. Brunner, Art. „Morganatische Ehen" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 2 804 ff.; Schröder, Deutsche Rechtsgeschichte 315, 322; Dalchow, Arch. Öff. R. 20 420 ff.; Derselbe, Über die rechtsgeschichtlichen Grundlagen der Ehe zur linken Hand (Greifsw. Diss., 1905).

[15] W. C. Art. 22 § 4. [Über diese, schon in der früheren Reichspublizistik, z. B. von Pütter, Mißheiraten 274 ff.; Moser, Staatsrecht 19 236 ff., vielfach erörterte Vorschrift ist neuerdings, im Verlaufe des lippeschen Streites, eine reiche Literatur entstanden. Vgl. Kahl, Ebenbürtigkeit u. Thronfolgerecht 30; Schoen, Der Lipp. Schiedsspruch 61 ff.; Reuling, Das Ebenburtsrecht des Lipp. Hauses (1897) 13, 219; sehr ausführlich: Anschütz, Der Fall Friesenhausen (1904) 98 ff. und die Gegenschrift von Schoen, Das kaiserl. Standeserhöhungsrecht u. der Fall Friesenhausen (1905) 15 ff. Ferner: Rehm, Mod. Fürstenr, 165, 166; Tezner, Die Sukzessions- u. Verwandtenrechte usw. 37, 38; Schücking, Art. Ebenbürtigkeit a. a. O. 624, 625.

[16] [And. M. Laband, Streit über die Thronfolge im Fürstentum Lippe (1896) 8 ff., der behauptet, daß das strenge Ebenburtsprinzip durch Art. XIV der BA. in Deutschland zur Herrschaft gebracht worden sei. Gegen Laband: Kahl a. a. O. 14 ff.; Schoen a. a. O. 32, 33; Reuling a. a. O. 5 ff.; Dresdner Schiedsspruch in S. Lippe (1897) 18; Loening, Heilung notorischer Mißheiraten (1899) 66, 67.]

[17] Bayr. Verf. Tit. II § 3, Württ. Verf. § 8, Hess. Verf. Art. 5, S.-Kob.-Goth. StGG. § 6, Braunschw. N. LO. § 14, Sächs. Hausges. § 11, S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 94, Old. Hausges. Art. 9, Wald. Hausges. § 7, Meckl. Hausges. § 6. In anderen Häusern ist er unzweifelhaftes Herkommen, so namentlich auch im hohenzollernschen Hause (H. Schulze, Hausges. 3 615).

gegenstehendes Herkommen des betreffenden Fürstenhauses ausgeschlossen[18]. Dies ist namentlich für die früher neufürstlichen und reichsgräflichen Häuser von Wichtigkeit, welche, namentlich im 17. und 18. Jahrhundert regelmäßig einer milderen Auffasssung folgten und Ehen mit Damen von altem Adel für ebenbürtig hielten[19].

Die Folge einer nicht ebenbürtigen Ehe ist die Sukzessionsunfähigkeit der daraus hervorgegangenen Deszendenz. In früherer Zeit galt der Grundsatz, daß mit Zustimmung aller Agnaten einer Mißheirat die Wirkung einer ebenbürtigen Ehe beigelegt, die daraus entsprossenen Personen also für sukzessionsfähig erklärt werden könnten. Derselbe entsprach einer Staatsauffassung, nach welcher die Sukzession eines unebenbürtigen Sprosses eine Verletzung der wohlerworbenen Rechte der Agnaten war, und welche das Thronfolgerecht, einschließlich der Ebenbürtigkeit als rein dynastische, lediglich der Familienautonomie, nicht aber der Landesgesetzgebung unterliegende Angelegenheiten behandelte[20]. Nach heutiger Anschauung stehen aber einer solchen Nachfolge nicht subjektive Ansprüche, sondern objektive Rechtssätze entgegen. Um unebenbürtige Deszendenz für sukzessionsfähig zu erklären, genügt daher nicht eine Einwilligung der Agnaten[21], sondern es ist ein Akt der Gesetzgebung, und zwar, je nachdem die Feststellung der Ebenbürtigkeit durch die Verfassung oder durch Hausgesetze erfolgt ist, ein Akt entweder der Verfassungs- oder der Hausgesetzgebung erforderlich[22]. Bei der letzteren findet allerdings, soweit

---

[18] H. A. Zachariä, St.R. (§ 68) 1 359 N. 8; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 57, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 96) 1 222; v. Gerber, Deutsches Privatrecht § 224 N. 7; Gierke, D. Priv.-R. 1 404. Da demnach allgemein anerkannt ist, daß über die Ebenbürtigkeit in erster Linie die Hausgesetze oder das Herkommen des einzelnen Fürstenhauses entscheiden, so spitzt sich die Streitfrage wesentlich dahin zu, ob die Vermutung für oder gegen das Erfordernis der Ebenbürtigkeit spricht. Völlig verkannt ist dies in der Schrift des Frhr. v. Weyhe-Eimke, Die rechtmäßigen Ehen des hohen Adels des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation, Prag 1895.

[19] [Daß dieser Auffassung des Reichsgrafenstandes, welche zu alten Reichszeiten unzweifelhaft als gemeines Recht für diesen Stand gegolten hat (vgl. hierüber Anschütz, Fall Friesenhausen 112 ff.), auch heute noch vielfach gemeinrechtliche Geltung vindiziert wird, ist oben, S. 297 Note c zu 3, erwähnt.]

[20] [Vgl. Anschütz, Fall Friesenhausen 85 ff.]

[21] Dies wird auch jetzt noch von der Mehrzahl der Schriftsteller angenommen. Göhrum a. a. O. 2 398; Heffter, Sonderrechte § 64; Zöpfl, St.R. (§ 226) 1 633; v. Gerber, Grundzüge (§ 30) 94; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsr. (§ 96) 1 223; E. Meier in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 884; v. Kirchenheim, Lehrb. d. deutsch. Staatsr. 191; Gierke, Deutsches Privatrecht 1 404; Cosack, Staatsr. d. Großherzogt. Hessen 9 (gegen letzteren: Schücking, Die Nichtigkeit der Thronansprüche usw. 64).

[22] [Rehm, Mod. Fürstenr. 186 hält zur Heilung von „Erwerbsmängeln", d. h. von Mängeln, die dem Erwerb der Hausmitgliedschaft und Sukzessionsfähigkeit entgegenstehen, stets einen Akt der Haus- und der Staatsgesetzgebung für erforderlich. Nach seinen Anschauungen vom Wesen des Thron-

dies die Hausverfassung vorschreibt, eine Mitwirkung der Agnaten statt; diese Mitwirkung hat aber auch in diesem Falle nicht den Charakter eines Verzichtes auf wohlerworbene Rechte[23].

Die Form der morganatischen Ehe ist auch jetzt noch bei Mißheiraten in den deutschen Fürstenhäusern üblich, obwohl sich deren Wirkungen von selbst verstehen.

Jedes Mitglied des Fürstenhauses, welches den hinsichtlich der Abstammung vorgeschriebenen Erfordernissen entspricht, ist zur Nachfolge berechtigt[24]. Früher[25] wurde außerdem noch körper-

folgerechts (vgl. hierüber oben § 86 S. 286 f. und § 87 Anm. b) mag das allerdings „selbstverständlich" sein. — Die rechtliche Beseitigung von Erwerbsmängeln, insbesondere die Erklärung einer notorisch unebenbürtigen Ehe zu einer ebenbürtigen, bedeutet eine Dispensation von Normen des Thronfolgerechts, kann also nur durch die Faktoren und in den Normen bewirkt werden, von bzw. in denen das Thronfolgerecht abgeändert werden darf: vgl. hierüber oben § 86 S. 287, 288 und Anschütz, Enzykl. 131. Ob die Dispensation ein Verfassungsgesetz ad hoc erfordert oder im Wege der Hausgesetzgebung vorgenommen werden kann, ist hiernach eine für jede einzelne Verfassung besonders zu beantwortende Auslegungsfrage. Zutreffend bemerkt Loening, Heilung notorischer Mißheiraten 48 ff., die im Text vertretene Ansicht sei nur für diejenigen souveränen Häuser richtig, deren Autonomie durch die Verfassung beschränkt worden ist. Wenn derselbe Schriftsteller aber annimmt: „Erklärt die Verfassung, daß Geburt ‚aus ebenbürtiger Ehe' erforderlich, so überläßt sie die nähere Bestimmung des Ebenbürtigkeitsbegriffs der Hausgesetzgebung", so muß dies als eine unzulässige Verallgemeinerung bezeichnet werden (dasselbe ist gegen Rehm, Oldenburger Thronanwärter 37 zu bemerken). Der Sinn solcher Ausdrucksweise der Verfassungen kann auch und wird meistens der sein, daß der Inhalt der hausrechtlichen Normen über die Ebenbürtigkeit nach dem Stande zur Zeit des Inkrafttretens der Verfassung hat verfassungsgesetzlich festgelegt werden wollen. In diesem Sinne sind im Zweifel die Verfassungen der oben S. 287 (Schlußanmerkung zu § 86) angegebenen ersten Gruppe auszulegen. Übereinstimmend: Bollmann, Die Lehre v. d. Ebenbürtigkeit in deutschen Fürstenhäusern usw. 56; Schücking, Die Nichtigkeit der Thronansprüche usw. 59 ff.; Derselbe, Art. Ebenbürtigkeit, WStVR. 1 627, 628. Ein Zusammenwirken von Staats- und Hausgesetzgebung ist auch bei Heilung von Mängeln der hier in Rede stehenden Art niemals (außer wenn es durch die Verfassung ausdrücklich vorgeschrieben ist) erforderlich; vgl. oben § 86 S. 283.]

[23] Vgl. § 86 S. 283 f. Übereinstimmend: Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 95, 100; Hauke, Geschichtl. Grundlagen des Monarchenrechts (1894) 115; Wielandt, Badisches Staatsr. 27; Pagenstecher, Thronfolge in Hessen 69. Diesen Grundsätzen entsprechend ist in neuerer Zeit in mehreren Staaten verfahren worden. In Sachsen-Meiningen hat das G. vom 9. März 1896 Art. 1 eine Ehe, deren Ebenbürtigkeit bestritten war, als ebenbürtig anerkannt; in Schwarzburg-Rudolstadt (G. vom 1. Juni 1896 Art. 1) und Schwarzburg-Sondershausen (G. vom 14. Aug. 1896) ist ein unebenbürtiger Sproß des Fürstenhauses für ebenbürtig erklärt worden. Über diese Fälle vgl. die mehrfach zitierte Schrift von Loening: Heilung notorischer Mißheiraten, ferner Rehm, Mod. Fürstenr. 19, 37, 111 ff., sowie Bornhak in Ann.D.R. (1904) 411 ff.

[24] Fricker, Thronunfähigkeit und Reichsverwesung, Z.StaatsW. 31 199 ff.

[25] Gold. Bulle c. XXV: . . . „primogenitus filius succedat in eis (den Kurfürstentümern), sibique soli ius et dominium competat, nisi forsitan mente captus, fatuus seu alterius famosi et notabilis defectus existeret, propter quem non deberet seu posset hominibus principari." — Daß diese Bestimmung als ein „Organisationsgesetz des alten Reichs" mit letzterem untergegangen sei (Abraham, Der Thronverzicht nach deutschem Staatsrecht 76 Anm. 3), trifft nicht zu.

liche und geistige Fähigkeit des Berechtigten gefordert, während nach den meisten neueren Verfassungen die Regierung auch im Falle einer solchen Unfähigkeit übergeht und nur die Ausübung der Regierungsrechte statt durch den Monarchen, durch einen Regenten erfolgt[26]. Selbst die eigentümliche Bestimmung der württembergischen Verfassung[27], nach welcher der König sich zu einer der christlichen Kirchen bekennen muß, ist nicht so zu verstehen, daß der zum Throne Berufene in Ermangelung dieses Erfordernisses als sukzessionsunfähig zu betrachten sei[28]. Endlich wurde es bisher stets als selbstverständlich oder, wenn man will, als ein mit dem Prinzip der Erbmonarchie notwendig verbundenes Übel angesehen, daß sittliche Unwürdigkeit kein Sukzessionshindernis bilde[29].

---

[26] Vgl. § 92. — Den Ausschluß unheilbar Geisteskranker von der Regierungsnachfolge will Hancke, Regentschaft und Stellvertretung 14 und den Ausschluß aller regierungsunfähigen Personen Pagenstecher a. a. O. 76 als einen Grundsatz des gemeinen Rechts da aufrechterhalten, wo nicht die Verfassung etwas anderes bestimmt. [Zugegeben, daß dieser Ausschluß früher gemeinrechtlich, d. h. nicht nur gemäß c. VII und XXV der Goldenen Bulle für die Kurfürstentümer, sondern für alle Länder gegolten hat, so kann er heute jedenfalls nur noch ausnahmsweise, d. h. da in Kraft stehen, wo nicht für den Fall der Regierungsunfähigkeit des Monarchen die Einsetzung einer Regentschaft angeordnet ist. Eine dahingehende Anordnung enthalten aber die Verfassungen der meisten Staaten; eben dadurch ist der Satz des älteren Staatsrechts und der Goldenen Bulle, daß der regierungsunfähige Erstgeborene durch den regierungsfähigen Zweitgeborenen von der Sukzession ausgeschlossen werden soll, aufgehoben. So insbesondere in Preußen und den anderen Königreichen. Für Bayern behauptet das Gegenteil Bloch in der Jur. Wochenschr. 42 233 ff., 901 ff., 970, jedoch mit Unrecht, wie von Wassermann, das. 353 ff.; Menner, das. 534 ff., 966 ff.; Anschütz in der DJZ. 18 (1913) 1284 dargetan worden ist. Die Blochsche Ansicht wird auch von der bayrischen Staatsregierung abgelehnt; vgl. das im bayrischen Justizministerium ausgearbeitete Gutachten über die gesetzliche Regelung der Thronfolge für den Fall der dauernden Regierungsunfähigkeit des zunächst zur Thronfolge Berechtigten (zuerst in der Bayr. Staatszeitung, 13. Okt. 1913, dann in Hirths Ann. 1913 803 ff. veröffentlicht). Vgl. auch Rehm, Mod. Fürstenr. 183 Anm. 1; Baumann, Seit wann schließt in Deutschland Regierungsunfähigkeit von der Thronfolge nicht mehr aus? (Erlang. Diss., 1909) sowie Anschütz, Enzykl. 131. Staaten, in denen jene älteren Normen noch gelten, der geisteskranke primogenitus also im Thronerledigungsfalle nicht auf den Thron gelangt, sondern übergangen wird, sind Baden und Braunschweig. Für Baden liegt ein wichtiger und interessanter Präzedenzfall vor (Thronwechsel von 1852; vgl. darüber Walz, Bad. Staatsr. 43, 47; Bloch a. a. O. 42 235 ff., 903 ff.). Über Braunschweig vgl. Rhamm, Braunschw. Staatsr. 14, 15.]

[27] Württemb. Verf. § 5.

[28] Fricker a. a. O. 226; Göz, Württemb. Staatsr. 66, 67; Derselbe, Die Verf.-Urk. f. das Kgr. Württemberg 20; Anschütz, Enzykl. 131; And. M. v. Mohl, Württ. Staatsr. 1 178; v. Sarwey, Württ. Staatsr. 1 50; v. Frisch, Thronverzicht 87, 88; Rehm a. a. O. 183, 184: „wer König (von Württemb.) geworden ist, kann die Krone nur behalten, wenn er zum christlichen Glauben übertritt". — Über ähnliche Fragen nach österreichischem Staatsrecht vgl. Jellinek, Der Einfluß des Religionsbekenntnisses auf das Thronfolgerecht in der öst.-ungar. Monarchie (Heidelb. Festg. 1899 für E. J. Bekker); über Bestimmungen ausländischer Verfassungen betr. das Religionsbekenntnis des Monarchen: v. Frisch a. a. O. 87 ff.

[29] And. M. Rehm, Mod. Fürstenr. 381: Wohl aber tritt kraft Reichsgesetzes Verlust der Thronfolgefähigkeit wider Willen ein bei Verurteilung

§ 90.

Nach dem Aussterben der durch Verwandtschaft zur Thronfolge berufenen Personen kann eine Sukzession kraft Erbvertrages oder Erbverbrüderung stattfinden. Die Erbverträge und Erbverbrüderungen unter den deutschen Fürstenhäusern verdanken ihre Entstehung zwar der privatrechtlichen Auffassung, welche in den deutschen Territorien zur Reichszeit vorherrschte. Aber die in den staatlichen Anschauungen vor sich gegangene Umbildung hat nicht ihre Aufhebung zur Folge gehabt, sondern nur den ursprünglich privatrechtlichen Titel in einen staatsrechtlichen verwandelt. Auch durch die Auflösung des Reiches sind die Vereinbarungen nicht berührt worden[1]. In den neueren Verfassungen haben sie zum Teil eine ausdrückliche Bestätigung gefunden, ja es ist sogar den Erbverbrüderten oft ein Vorzug vor den Kognaten des Hauses eingeräumt worden[2]. Aber auch das Stillschweigen der Verfassungen bedeutet die Fortdauer der bestehenden Erbverträge. Eine Aufhebung derselben würde einen

---

zur Zuchthausstrafe und richterlicher Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte." — Der, von Rehm übrigens garnicht angetretene Beweis, daß der Gesetzgeber der §§ 31, 33 StGB. unter „öffentlichen Ämtern" auch die Thronfolgefähigkeit hat mitverstanden wissen wollen, dürfte schwerlich gelingen.

[1] Hierin stimmen fast alle neueren Schriftsteller überein. H. A. Zachariä. St.R. (§ 74) 1 380 ff.; Zöpfl, St.R. (§ 255) 1 721; Held, System (§ 341) 2 258; Grotefend, St.R. § 381; v. Gerber, Grundzüge (§ 29) 91; H. Schulze, Preuß. Staatsrecht § 59, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 102) 1 240, Deutsches Fürstenrecht 1371; Rehm, Mod. Fürstenr. 44 ff., 49 ff. und sonst. And. Ans.: Seydel, Bayrisches Staatsrecht (2. Aufl.) 1 194, der den Erbverträgen alle rechtliche Wirkung abspricht und nur politische Bedeutung zuerkennt (diese Ansicht ist in die Pilotysche Neubearbeitung des Seydelschen Staatsrechts nicht übernommen worden; vgl. v. Seydel-Piloty 1 97 Anm. 4). — Eine Übersicht der für Deutschland wichtigen Erbverbrüderungen gibt H. A. Zachariä a. a. O. 381 N. 2. — Über die Erbverbrüderung zwischen den Häusern Brandenburg, Sachsen und Hessen vgl. v. Rönne-Zorn, Preuß. Staatsrecht 1 221, 222; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 59; Opitz, Sächsisches Staatsrecht 1 132 ff.; E. Loening, Die Erbverbrüderungen zwischen den Häusern Sachsen und Hessen, und Sachsen, Brandenburg und Hessen, Frankfurt a. M. 1867; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 187 und in Ann.D.R. (1904) 415 ff., welche die Fortdauer ihrer Wirksamkeit bezweifeln. Dasselbe tut Graßmann im Arch.Öff.R. 6 499; v. Stengel, Preuß. Staatsrecht 43; Arndt, Komm. z. preuß. VU. (zu Art. 53 Anm. 2) 217; Schwartz, Komm. 152; Anschütz, Enzyklop. 132. [Dagegen hebt Cosack, Hessisches Staatsr. 11 ausdrücklich die Gültigkeit hervor. Ihm folgt Rehm a. a. O. 49 ff. (s. u. Note 3). Gegen beide wiederum van Calker, Hess. Staatsr. 26 ff.; O. Mayer, Sächs. Staatsr. 57 ff.; M. Lorenz, Die fortdauernde Gültigkeit der von dem Hohenzollernschen Hause abgeschlossenen Erbverbrüderungen (Bresl. Diss. 1912) 37 ff. Der Streit um die heutige Gültigkeit der in Rede stehenden Erbverbrüderung erledigt sich, wenn man mit Loening a. a. O. (dem von Caemmerer in den Forsch. z. brandenburg. u. preuß. Geschichte 26 323, 324 zustimmt) annimmt, daß die Erbverbrüderung von den Kontrahenten nicht ratifiziert worden ist, also verbindliche Kraft niemals besessen hat. Ein Abdruck der wichtigeren Urkunden bei H. Schulze, Hausgesetze 2 36 ff.]

[2] Bayr. Verf. Tit. II §§ 4 u. 5, Sächs. Verf, § 7, Hess. Verf. Art. 5.

ausdrücklichen Ausspruch erfordern. Eine solche vorzunehmen ist der Staat staatsrechtlich befugt[a], da er das Recht besitzt, die bestehende Thronfolgeordnung zu ändern. Niemals dürfen die Ansprüche der Erbverbrüderten zu einer Teilung des Staatsgebietes führen[3]. Neue Erbverträge erfordern die Zustimmung der gesetzgebenden Organe und zwar regelmäßig unter Beobachtung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen[4].

Ehemalige kaiserliche Eventual- oder Gesamtbelehnungen sind dagegen nicht mehr als Rechtstitel für eine Regierungsnachfolge in den deutschen Staaten anzusehen. Der Lehnsverband, in dem die deutschen Territorien früher standen, hat mit der Auflösung des deutschen Reiches aufgehört zu existieren. Durch das Aussterben eines deutschen Fürstenhauses findet keine Lehnseröffnung statt, welche die notwendige Voraussetzung des Eintrittes eines Eventualbelehnten ist[5]. Ebensowenig kann durch den ehemaligen Besitz von lehnsherrlichen Rechten ein Sukzessionsanspruch begründet werden. Da die deutschen Staaten keine Lehen mehr sind, so ist auch kein Heimfall derselben an den Lehns-

---

[a] Daß der Staat sich hierdurch völkerrechtlich verantwortlich machen würde (so die 4. Aufl. dieses Lehrb. 237), ist unrichtig, weil die alten Erbverbrüderungen keine völkerrechtlichen Verträge sind. Anders liegt die Sache natürlich, wenn die Erbverbrüderung nicht zwischen Dynastie und Dynastie, sondern zwischen Staat und Staat abgeschlossen ist. Dann liegt eine völkerrechtliche Bindung vor. Richtig Triepel, Völkerrecht und Landesrecht 287.

[3] So mit Recht Pagenstecher, Thronfolge in Hessen 106 ff.; van Calcker, Hess. Staatsr. 26 ff., und Hess. Verfassungsgesetze 39, 40 gegen Cosack, Hess. Staatsr. 11. Vgl. auch Jellinek in SchmollersJ. 20 1034. [Ferner wie im Text: Arndt, Schwartz, O. Mayer, Bornhak a. a. O. (oben Note 1), besonders Bornhak in Ann.D.R. (1904) 415, letzterer mit der zutreffenden Ausführung, daß die alten Hausgesetze, soweit ihr Zweck in der Gewährleistung der Unteilbarkeit des Gebietes bestand, gegenstandslos geworden seien. Soweit sie aber dem Unteilbarkeitsgrundsatz zuwiderlaufen, Teilungen vorschreiben oder zulassen, sind sie aufgehoben. — Daß Rehm in diesen Dingen anderer Meinung ist, kam schon oben § 87 Noten 22 u. 29 zur Sprache. Ihm ist die Fortgeltung der brandenburgisch-sächsisch-hessischen Erbverbrüderung (s. oben N. 1) und ihrer Bestimmung, daß der brandenburgisch-preußische Mannsstamm nach seinem Aussterben von den Häusern Sachsen und Hessen je zur Hälfte beerbt wird, garnicht zweifelhaft (Mod. Fürstenr. 49 ff.). Danach wäre also in dem bezeichneten Falle der preußische Staat auf dem Opferaltar des Legitimismus in zwei Hälften zu zerlegen.

[4] Grotefend, St.R. § 382; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 59, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes (§ 102) 1 241; E. Meier in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 886; im wesentlichen übereinstimmend auch Zöpfl, St.R. (§ 255) 1 722; ganz übereinstimmend Anschütz. Enzyklop. 132.

[5] Für das Sukzessionsrecht der Eventualbelehnten erklären sich; H. A. Zachariä, St.R. (§ 74) 1 385; Zöpfl, St.R. (§ 258) 1 728; v. Gerber, Grundzüge (§ 29) 91; Mejer, Einleitung 136; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes (§ 104) 1 242; dagegen: Held, System § 340; Grotefend, St.R. § 380. Die Anhänger des Sukzessionsrechtes berufen sich darauf, daß durch die Eventualbelehnung ein dingliches Recht begründet werde. Diese Argumentation findet aber nur auf privatrechtliche Lehnsbesitzungen Anwendung; es gibt keine dinglichen Rechte an Staaten, [denn Staaten sind nicht Sachen, sondern Personen].

herrn möglich[6]. Doch bewahren die aus Eventual- und Gesamtbelehnungen herrührenden Titel da ihre fortdauernde Bedeutung, wo sie eine ausdrückliche völkerrechtliche Bestätigung gefunden haben. Eine solche besteht im Verhältnis der Rheinbundfürsten zueinander infolge der Festsetzung des Artikels 34 der Rheinbundsakte[7].

Ist beim Aussterben eines Fürstenhauses ein Sukzessionsberechtigter nicht vorhanden, so muß durch ein besonderes Gesetz für die Nachfolge Sorge getragen werden[8].

3. Beendigung und Übergang der Regierung.

§ 91.

Die Beendigung der Regierung kann nur durch folgende Ereignisse stattfinden: Tod des Monarchen, freiwillige Entsagung (Thronverzicht)[1] desselben [und Absetzung (Entthronung) durch ein Reichsgesetz oder ein während der Regentschaft ergehendes Landesgesetz][2a]. Da der Anspruch auf die

---

[6] Für die Ansprüche des Lehnsherrn: Zöpfl, St.R. (§ 259) 1 729; v. Gerber, Grundzüge (§ 29) 91; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes (§ 104) 1 243. — Dagegen: H. A. Zachariä, St.R. (§ 36) 1 160; Rehm, Mod. Fürstenr. 382, 383.

[7] Auf die lehnsherrlichen Rechte finden dagegen die Worte des Artikels „droits éventuels de succession" keine Anwendung. H. A. Zachariä a. a. O. N. 26. And. Ans.: A. Breslauer, Zur Interpretation des 34. Artikels der Rheinbundsakte 29 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes (§ 104) 1 243; Rehm, Mod. Fürstenr. 383, 384: unter den Begriff der droits éventuels de succession falle ohne weiteres auch das Folgerecht (Heimfallsrecht) des Lehnsherrn.

[8] Ausdrücklich erklärt dies die Preuß. Verf. Art. 57 sowie das Oldenb. StGG. Art. 18.

[1] Rehm, Mod. Fürstenr. 399 ff.; Abraham, Der Thronverzicht nach deutschem Staatsrecht (1906); v. Frisch, Der Thronverzicht (1906); Anschütz, Enzykl. 132 ff.; Kormann, Die ministerielle Gegenzeichnung beim sog. Thronverzicht, in Grünhuts Z. 38 91 ff.; Schoenborn, Studien zur Lehre vom Verzicht im öffentl. Recht (1908).

[2] Einen weiteren Rechtsgrund der Beendigung gibt es nicht, namentlich kein Entsetzungsrecht der Agnaten. Vereinzelte Fälle solcher Entsetzungen z. B. die des Kaisers Rudolph II. und des Herzogs Karl von Braunschweig begründen kein allgemeines Gewohnheitsrecht, wie Zöpfl, St.R. (§ 279) 1 772 ff. annimmt. Vgl. dagegen H. A. Zachariä, St.R. (§ 84) 1 428; v. Gerber, Grundzüge (§ 32) 100; Grotefend, St.R. § 417; v. Rönne-Zorn, Preußisches Staatsrecht 1 233; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 73, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes (§ 116) 1 276 ff.; Poezl, Bayr. Verfassungsrecht § 144; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 101; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 199; v. Frisch, Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate (1904) 115 Anm. 2.

[a] Die Zulässigkeit der Absetzung durch Reichsgesetz folgt aus der Souveränetät der Reichsgesetzgebung und wird anerkannt von Rehm, Mod. Fürstenrecht 302, 428; Walz, Badisches Staatsr. 45. Das Reichsgesetz könnte z. B. dadurch veranlaßt sein, daß ein deutscher Fürstenthron dem Herrscher eines fremden, dem deutschen Reiche feindlichen Staates anfällt. Es müßte wegen mangelnder Zuständigkeit des Reiches in den Formen der Verfassungsänderung ergehen; richtig Rehm a. a. O. 302. — Daß der regentschaftlich

Regierung kein Privatrecht des Monarchen ist, so darf der Verzicht nicht zugunsten einer bestimmten Person, auch nicht auf Zeit, Bedingung oder Widerruf erfolgen[b]. Der Verzicht ist eine Privatwillenserklärung, kein Regierungsakt, erfordert also auch keine Gegenzeichnung eines Ministers[8]. Die Folge der Entsagung ist die Erledigung des Thrones und der Eintritt des nächsten Sukzessionsberechtigten. Die vor der Thronentsagung geborene Deszendenz behält ihr Sukzessionsrecht, aber auch die nach dem Verzicht

---

vertretene (vgl. unten § 92) Monarch durch ein von dem Regenten mit Zustimmung des Landtags, nötigenfalls in den Formen der Verfassungsänderung erlassenes Landesgesetz entthront werden dürfe, wurde früher meist bestritten, bejaht jedoch von Rehm a. a. O. 300 ff., 428; Anschütz, Enzykl. 133, in der DJZ. 18 1285 und in der Berliner Vossischen Ztg. 1912, 19. Dezbr.; J. Freund, Die Regentschaft nach preuß. Staatsr. 83; Dyroff in Ann.D.R. (1904) 401 ff.; Walz, Bad. Staatsr. 45. Einen schwerwiegenden Präzedenzfall für diese Art der Entthronung bildet die Beendigung der von 1886—1913 in Bayern, zuerst für den König Ludwig II, dann für den König Otto geführten Regentschaft. Das Gesetz über die Regentschaft vom 4. Nov. 1913 (Bayr. G.- u. V.-Bl. 757) bestimmt, in Ergänzung des Tit. II § 21 der bayr. Verf.-Urk.: „Ist die Reichsverwesung wegen eines körperlichen oder geistigen Gebrechens des Königs, das ihn an der Ausübung der Regierung hindert, eingetreten und besteht nach Ablauf von zehn Jahren keine Aussicht, daß der König regierungsfähig wird, so kann der Regent die Regentschaft für beendigt und den Thron für erledigt erklären. Der Landtag ist unverzüglich einzuberufen; es sind ihm die Gründe, aus denen sich die dauernde Regierungsunfähigkeit ergibt, zur Zustimmung anzuzeigen." Auf Grund dieser gesetzlichen Ermächtigung erklärte der Regent Prinz Ludwig den Thron für erledigt, d. h. den geisteskranken Inhaber desselben, König Otto, für abgesetzt, und wurde König. Über anderweite Vorschläge diese Regentschaft zu beendigen vgl. Anschütz, DJZ. 18 1281 ff. und die dort angegebene (noch vollständigere von Menner, Ann.D.R. (1913) 642 ff. zitierte) Literatur.

[b] „Der Thronverzicht verträgt im allgemeinen keine Nebenbestimmungen. Insbesondere können ihm keine Vorbehalte oder auflösende Bedingungen beigefügt werden. Zulässig sind aufschiebende Bedingungen oder Befristungen, denn diese schaffen keinen Schwebezustand, sie sind nichts anderes als Bestimmungen über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verzichtserklärung. Die unzulässigerweise beigefügte Nebenbestimmung ist nichtig; es fragt sich, ob sie zugleich die ganze Erklärung nichtig macht. Man wird nach Analogie des § 139 BGB. entscheiden dürfen . . . Es muß also der einzelne Fall daraufhin untersucht werden, ob die fragliche Nebenbestimmung als conditio sine qua non gemeint ist: bejahendenfalls ist der Thronverzicht nichtig, im Verneinungsfalle gilt die Nebenbestimmung als nicht geschrieben": Anschütz, Enzykl. 133. In der Grundauffassung übereinstimmend: v. Gerber, Grundzüge 100 Anm. 2. Abweichend (dem Verzicht beigefügte Bedingungen gelten stets als nicht geschrieben): v. Frisch, Thronverzicht 114 ff.; Abraham a. a. O. 88).

[8] Radnitzky, Parteiwillkür im öffentlichen Recht 20; Seydel-Piloty, Bayr. Staatsrecht 1 101 Anm. 6; Jellinek, Ausgew. Schriften uud Reden 2 168; v. Frisch, Verantwortlichkeit 369 ff. und Thronverzicht 74 ff., 103; Rehm, Mod. Fürstenrecht 431; O. Mayer, Sächs. Staatsr. 63 Anm. 4, Anschütz, Enzykl. 133; Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung 536 N. 2113. Für die Notwendigkeit der Gegenzeichnung: v. Sarwey, Württ. Staatsr. 1 75; Hauke, Geschichtliche Grundlagen des Monarchenrechts 136; Göz, Württemb. Staatsr. 67; Kormann in der oben Anm. 1 zit. Abhandl. — Eine Mittelmeinung bringt Abraham, Thronverzicht 61 ff.

geborene muß, sofern sie den für die Abstammung vorgeschriebenen Erfordernissen entspricht, für sukzessionsfähig erachtet werden. Sie gelangt jedoch erst nach der Linie des durch den Verzicht zum Throne Berufenen zur Sukzession[4].

Der Verzicht auf die Thronfolge kann auch schon vor Antritt der Regierung ausgesprochen werden. [Auch dieser sog. Thronanwartschaftsverzicht ist, wie der Thronverzicht i. e. S., sofort (nicht erst bei Anfall der Krone) wirksam und für den Verzichtenden unwiderruflich[c]. Auch er vernichtet nicht die Sukzessionsfähigkeit des Verzichtenden, sondern nur die ihm bis dahin zustehende Anwartschaft: der Verzichtende gibt seinen Platz in der Prätendentenreihe auf, verliert ihn an seinen nächsten Hintermann und steht nunmehr am Ende der Reihe[d]. Auch er beschränkt sich in seinen Wirkungen lediglich auf die Person des Verzichtenden. Selbst die nach dem Verzicht geborene Deszendenz des Verzichtenden muß als sukzessionsfähig angesehen werden. Doch kann sie nur den Platz beanspruchen, der sich aus der Position ihres Vaters zur Zeit ihrer Geburt (am Ende der Reihe) ergibt[5].]

---

[4] Übereinstimmend: H. Schulze, Preuß. Staatsrecht § 74, Lehrb. des deutschen Staatsrechts (§ 115 a) 1 275; Seydel-Piloty, Bayr. Staatsrecht 1 100; Seidler, Studien 66; Göz, Württemberg. Staatsr. 67. Dieser Grundsatz muß deshalb aufgestellt werden, weil die Sukzessionsordnung in den deutschen Fürstenhäusern eine Linealerbfolge ist, welche eine Unterbrechung der Linie nicht gestattet. Die Behauptung Frickers, Z.Staats.W. 31 205, 206 und 265, daß die Thronsukzessionsordnung ihrem Wesen nach nur vorwärts, nicht rückwärts schreiten könne, ist in dieser Allgemeinheit nicht richtig. Sie würde zur Folge haben, daß die Deszendenz des Entsagenden überhaupt nicht zur Sukzession gelangte, daß also Personen, welche alle für das Sukzessionsrecht vorgeschriebenen Erfordernisse besitzen, ihr Recht nicht geltend machen könnten, weil sie durch die Sukzessionsordnung nicht gerufen würden.

[c] And. M. die Voraufl. 275, früher auch Anschütz, Enzykl. 6. Aufl. 574 (nunmehr aber, das. 7. Aufl. 133, wie der jetzige Text), ferner Rehm, Mod. Fürstenr. 401 ff., der den Verzicht vor Anfall der Krone gleichfalls für zulässig und wirksam, wenngleich für widerruflich erklärt; ebenso auch v. Frisch a. a. O. 109. Nach Binding, Thronfolge der Kognaten in Luxemburg 20, 21 und Triepel, Streit um die Thronfolge im Fürstentum Lippe 107 ist ein Thronverzicht vor Anfall „nicht freigegeben", m. a. W. unzulässig und wirkungslos. Dieser Ansicht folgt auch Abraham a. a. O. 104, 105. Seidler a. a. O. 65 hält den Thronanwartschaftsverzicht für zulässig, aber nur für obligatorisch (zum Thronverzicht im Momente des Thronanfalls) verpflichtend. Vgl. Abraham a. a. O. 102, 103. Über Rechtskraft und Form des Verzichts vgl. Rehm a. a. O. §§ 47, 48.

[d] Anschütz, Enzykl. 133.

[5] [And. M. die Voraufl. 275. Wie der jetzige Text Anschütz, Enzyklop. 133. v. Gerber, Grundzüge (§ 29) 92 N. 8 will die nach der Entsagung geborene Deszendenz von der Thronfolge ausschließen, weil durch den Verzicht die Kette mit dem Ahnherrn unterbrochen sei. Ebenso Fricker a. a. O. (oben N. 4). Aber die Grundlage der Berechtigung zur Thronfolge ist nicht das noch vorhandene Sukzessionsrecht der Aszendenten, sondern die Verfassung und die Gesetze des Landes. Diese knüpfen den Anspruch auf die Thronfolge lediglich an die Abstammung vom ersten Erwerber, welche durch den Verzicht eines Zwischengliedes auf die ihm zustehenden Rechte nicht beseitigt wird. Auch ist der früher wohl geltend gemachte Gesichtspunkt, daß durch den Verzicht von den übrigen Agnaten des Hauses Rechte erworben

Gegenstand der Thronfolge ist lediglich die Staatsgewalt. Die privatrechtliche Erbschaft des verstorbenen Monarchen geht nach den Regeln des Zivilrechtes über[6]. Auch die Familiengüter, welche an den jeweiligen Landesherrn fallen sollen, sind nicht Gegenstand der Thronfolge, sondern einer besonderen privatrechtlichen (fideikommissarischen) Erbfolge.

Der Übergang der Staatsgewalt findet ipso jure statt[7]. Dieser Grundsatz hat sich zwar geschichtlich auf der Grundlage altdeutscher Rechtssätze privatrechtlichen Charakters („der Tote erbt den Lebendigen", „le mort saisit le vif") entwickelt; er findet jedoch seine Rechtfertigung in dem Wesen des Staates, welcher in keinem Momente eines Trägers seiner Gewalt entbehren kann. Die bei der Thronbesteigung üblichen Formalitäten sind ohne rechtliche Bedeutung. Auch die dem antretenden Monarchen auferlegte Pflicht, die Beobachtung der Staatsverfassung eidlich oder bei fürstlichem Wort anzugeloben[8], ist kein notwendiges Erfordernis für die rechtliche Ausübung der Regierungsrechte[9],

---

seien, welche nicht verletzt werden dürfen, jetzt nicht mehr maßgebend. Es liegt endlich kein Grund vor, die später geborenen Nachkommen desjenigen, welcher schon vor dem Anfall der Krone verzichtet, anders zu behandeln als die nachträgliche Deszendenz desjenigen, der nach bereits erfolgtem Regierungsantritt entsagt. Übereinstimmend: Seydel, Bayrisches Staatsrecht 1 100; Cosack, Hessisches Staatsrecht 9; v. Stengel, Preuß. Staatsrecht 43; Wielandt, Baden. Staatsr. 30 N. 2; Rehm a. a. O. 414 ff. stimmt dieser Ansicht nur soweit zu, als es sich um bereits erzeugte bzw. empfangene Abkömmlinge des Verzichtenden handelt. Gegen ihn zutreffend Abraham, Thronverzicht 119 Anm. 1.

[6] Dies stellt Zöpfl, St.R. (§ 264) 1 744 mit Unrecht in Abrede, da im Vermögensverkehr auch der Monarch den privatrechtlichen Vorschriften unterliegt. Selbstverständlich können aber durch die Verfassungen oder Hausgesetze andere Bestimmungen getroffen sein.

[7] „Der Kronerwerb ist kein Willensakt": Rehm a. a. O. 417 ff. Über gelegentliche unbegründete Angriffe gegen diesen Fundamentalsatz des deutschen Thronfolgerechtes vgl. Anschütz, DJZ. 18 1284, 1285; Menner, JW. 42 534 ff.

[8] Die Versicherung ist abzugeben in Gegenwart des Landtages nach der Preuß. Verf. Art. 54, in einer feierlichen Versammlung des Staatsministeriums unter Zuziehung von Staatsräten, Deputationen oder Präsidenten der Kammern nach der Bayr. Verf. Tit. X § 1, Sächs. Verf. § 138 Reuß ä. L. Verf. § 87, schriftlich nach der Württ. Verf. § 10, Hess. Verf. Art. 106, S.-Weim. GG. §§ 67 u. 68, S.-Mein. GG. Art. 107, S.-Kob.-Goth. StGG. §§ 157 und 158. Braunschw. N. LO. § 4, Old. StGG. Art. 197 und 198, Schw.-Sondh. LGG. § 18, Schw.-Rud. GG. § 47, Reuß j. L. StGG. § 103, Wald. Verf. § 17 u. 18. — Eine eidliche Versicherung verlangen von den angeführten Verfassungsgesetzen das preuß., bayr., s.-kob.-goth., oldenb. und wald.

[9] R. v. Mohl, Württemb. Staatsr. § 27 stellt die Ansicht auf, daß in Württemberg bis zur Abgabe der Versicherung die Verfassung beobachten zu wollen, nur eine tatsächliche, nicht eine rechtliche Ausübung der Regierungsrechte stattfinde und daß die Verweigerung der Angelobung einen Verzicht auf die Regierung enthalte. Sie ist aber weder durch den Wortlaut, noch durch die Entstehungsgeschichte der württembergischen Verfassung, noch auch durch einen Hinweis auf die älteren Rechtszustände Württembergs zu rechtfertigen. Die Theorie ist von v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (4. A.) (§ 156) 2 343 für Preußen akzeptiert worden, während alle übrigen

soweit nicht die Verfassung des Landes das Gegenteil vorschreibt[10 11].

4. Regentschaft und Stellvertretung[1].

§ 92.

Nach älterem deutschen Recht hatte körperliche und geistige Gebrechlichkeit Erbesunfähigkeit zur Folge. Dieser Grundsatz

---

Schriftsteller sich dagegen erklärt haben. Vgl. Reyscher, Publizistische Versuche 278; Held, System (§ 349) 2 272 N. 2; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 63, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 106) 1 246; Laband, Staatsr. 1 222; Fricker, Thronunfähigkeit und Reichsverwesung, Z.Staats.W. 31 243 ff.; F. Brockhaus, Art. „Verfassungseid" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 1024 ff.; Ulbrich, Lehrbuch des österreich. Staatsrechts § 58; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 1 54 ff.; Gareis in Marquardsens Handb. 1 93; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 100; Bornhak, Preuß. Staatsrecht 1 192 ff.; Fricker, Sächsisches Staatsrecht 106; Gaupp-Göz, Württ. Staatsr. 66; Schwartz, Preuß. Verfassungsurkunde 256 ff.; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preuß. Staatsr. (§ 14) 1 227; Arndt, Komm. z. preuß. Verf. 220; Hubrich, Preuß. Staatsr. 189; Stier-Somlo, Preuß. Staatsr. 1 91, 92.

[10] Wahrscheinlich nach dem Vorbilde der belgischen Verf. vom 25. Febr. 1831 Art. 79 haben das S.-Kob.-Goth. StGG. § 159 und das Oldenb. StGG. Art. 197 § 3 bestimmt, daß der Monarch bis zur Ableistung des Verfassungseides keinerlei Regierungshandlungen ausüben darf. Die Regierung wird inzwischen vom Staatsministerium geführt. — Ähnliche Bestimmungen enthält auch die Reuß ä. L. Verf. § 88.

[11] In älterer Zeit wurde, da man den Regierungsnachfolger als Singularsukzessor anzusehen pflegte, oft die Frage erörtert, ob derselbe an die Regierungshandlungen seines Vorgängers gebunden sei. Da der Staat in seinen Rechtsbeziehungen durch den Regierungswechsel absolut nicht berührt wird, so sollte dieselbe, wie v. Gerber, Grundzüge (§ 31) 98 mit Recht bemerkt, vom Standpunkte des heutigen Staatsrechts gar nicht aufgeworfen werden. Die Bestimmungen einzelner Verfassungen, welche den Nachfolger ausdrücklich zu dieser Anerkennung verpflichten, wie das S.-Altenb. GG. § 14, das Schw.-Sond. LGG. § 14, die Reuß ä. L. Verf. § 5, sind daher mindestens überflüssig. Gute Bemerkungen über die Frage bei Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 169, 170, der auch die ziemlich umfangreiche ältere Lit. angibt.

[1] Kraut, Die Vormundschaft nach den Grundsätzen des deutschen Rechts (Göttingen 1859) 3 138 ff.; Poezl, Art. „Regentschaft", Staatswörterb. 8 563 ff.; R. v. Mohl, Über die ständischen Rechte in bezug auf Reichsverwesung, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 1 144 ff.; Fricker, Thronunfähigkeit und Reichsverwesung, Z.StaatsW. 31 199 ff.; Jellinek, Ausgew. Schriften u. Reden 2 170 ff.; Derselbe, System 153 ff.; v. Kirchenheim, Die Regentschaft, Leipzig 1880; F. Brockhaus, Art. „Regentschaft" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 321 ff.; E. Hancke, Regentschaft und Stellvertretung des Landesherrn nach deutschem Staatsrecht, Breslau 1887; M. Oesfeld, Zur Frage der Regentschaft, Hamburg 1887; F. Peters, Die Regentschaft und Regierungsstellvertretung der deutschen Landesherren, Breslau 1889; Dieckmann, Die Regentschaft und Stellvertretung des Monarchen im deutschen Staatsrecht, Hannover 1888; J. Graßmann, Das Recht der Regentschaft in Preußen und im Deutschen Reiche, Arch.Öff.R. 6 489 ff.; H. Triepel, Das Interregnum, Leipzig 1892; Ismar Freund, Die Regentschaft nach preuß. Staatsrecht, Berlin 1903 (dort S. 105 ff. ein ausführliches Literaturverzeichnis); Anschütz, Enzyklop. 134 ff.; Rehm, Mod. Fürstenr. 421 ff., 433 ff.; Brie, Art. „Regentschaft u. Regierungsstellvertretung im WStVR. Allgemeines Interesse bietet vielfach auch die umfängliche Spezialliteratur über die beiden im Jahre 1913 beendigten Regentschaften in Bayern (Lit. oben § 91 Anm. a nachgewiesen)

galt namentlich für Lehnsgüter[2]. Auch in die Landeshoheit konnte eine mit solchen Mängeln behaftete Person nicht sukzedieren[3]. Dagegen trat im Falle der Minderjährigkeit, nachdem das Angefälle des Lehnsherrn sich verloren hatte, eine vormundschaftliche Verwaltung ein, deren Führung dem nächsten Agnaten gebührte[4]. Die Vermischung der sogenannten Regierungsvormundschaft mit der privatrechtlichen Vormundschaft führte zu einer Anwendung der Grundsätze des römischen Rechtes auf erstere. Es wurden außer den Agnaten Mutter und Großmutter des minderjährigen Landesherrn zu derselben berufen. Neben der gesetzlichen Vormundschaft galt auch eine testamentarische oder durch die Reichsgerichte angeordnete Tutel für zulässig. Man übertrug ferner die Einrichtung der vormundschaftlichen Regierung von dem Falle der Minderjährigkeit auf den der körperlichen und geistigen Unfähigkeit des Landesherrn, und letztere hörte damit auf, ein Ausschließungsgrund von der Thronfolge zu sein. Erst die neueren Verfassungen, deren große Mehrzahl Bestimmungen über das Institut der Regentschaft (Reichsverwesung, Regierungsverwesung) enthält, haben den Unterschied zwischen der staatsrechtlichen Regentschaft und der privatrechtlichen Vormundschaft schärfer hervorgehoben[5].

Nach heutigem Recht wird eine Regentschaft notwendig, wenn entweder der Monarch sich außerstande befindet, selbst die Regierung zu führen, oder wenn die Person des Sukzessionsberechtigten zeitweilig ungewiß ist[6].

Der erste Fall tritt ein:

---

und Braunschweig (Literaturangaben bei Werbrun, Entstehung u. Wesen der gegenwärt. braunschweig. Regentschaft [1904] und Graf Bernstorff, Über Regentschaft [1909]; dazu noch Trieps, Das braunschw. Regentschaftsgesetz [1910] und vor allem Rhamm, Braunschw. Staatsr. 14 ff. Vgl. auch unten N. 20).

[2] S. Sp. I 4, II F. 36.

[3] Für die Kurfürstentümer enthält eine Anerkennung des Grundsatzes die GB. c. XXV. [Vgl. oben § 89 N. 25. Die heutige Geltung und Anwendbarkeit dieser Grundsätze der GB. ist, wie das oben § 89 N. 26 angegebene Beispiel Badens und Braunschweigs beweist, nicht ausgeschlossen, überall da aber, wo das Institut der Regentschaft durch die Verfassung oder Spezialgesetz erschöpfend geordnet ist (in Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Hessen und anderen Staaten), zu verneinen. And. M. für Bayern Bloch in der JW. 42 233 ff., 901 ff., 970, jedoch sicher mit Unrecht; vgl. oben § 89 N. 26.]

[4] Vgl. für die Kurfürstentümer GB. c. VII § 4.

[5] Dagegen ist die Theorie noch längere Zeit von der älteren privatrechtlichen Auffassung abhängig geblieben. Dies gilt namentlich von der Behandlung der „Regierungsvormundschaft" bei Kraut a. a. O. und Zöpfl, St.R. 1 §§ 238 ff.; [vgl. aber auch Rehm a. a. O. 433 ff.].

[6] [Die Landesgesetzgebung ist in der Aufstellung von Regentschaftsgründen unbeschränkt. So erteilt das braunschweigische Gesetz vom 16. Februar 1879 den zuständigen Faktoren die vollkommen arbiträre Ermächtigung, eine Regentschaft einzusetzen, falls der Thronfolger am sofortigen Regierungsantritte „irgendwie" (insbes. aus allgemeinen politischen Gründen) „behindert sein sollte". Vgl. unten N. 20.]

1. bei Minderjährigkeit des Monarchen[7]. Der Volljährigkeitstermin für den regierenden Fürsten ist entweder das vollendete achtzehnte[8] oder das vollendete einundzwanzigste[9] Lebensjahr[10]. Soweit die Festsetzung dieses Termins auf Bestimmungen der Verfassung beruht, kann eine Volljährigkeitserklärung des Monarchen zu einem früheren Termine nur durch ein Verfassungsgesetz erfolgen[11]. Die ohne Verfassungsgesetz erfolgende Erteilung der Volljährigkeitserklärung an einen sukzessionsberechtigten Prinzen vor erfolgtem Thronanfall macht diesen zwar privatrechtlich volljährig, ist dagegen nicht imstande, ihm vor erlangtem verfassungsmäßigen Alter Regierungsfähigkeit beizulegen. Doch haben einzelne Verfassungen dem Institute der Volljährigkeitserklärung (venia aetatis) auch eine staatsrechtliche Bedeutung beigelegt[12].

2. bei dauernder Verhinderung des Monarchen[13], also bei geistiger oder körperlicher Unfähigkeit oder, da nach vielen Verfassungen der Sitz der Regierung nicht außer Landes verlegt werden darf[14], bei langer Abwesenheit desselben, namentlich bei einer Abwesenheit, welche ihn im freien Gebrauch seiner Kräfte hindert, z. B. Gefangenschaft.

Der zweite Fall liegt vor, wenn in dem Momente, wo der bisherige Monarch stirbt, seine eigene Witwe oder die Witwe

---

[7] Preuß. Verf. Art. 56, Bayr. Verf. Tit. II § 9, Sächs. Verf. § 9, Württ. Verf. § 11, Hess. G., die Regentschaft betr. (zum Bestandteil der Verfassung erklärt), vom 26. März 1902 Art. 1, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 5, S.-Alt. GG. § 16, S.-Kob.-Goth. StGG. § 12, Braunschw. N. LO. § 16, Old. StGG. Art. 20, Schw.-Sond. LGG. § 16, Reuß j. L. G. vom 20. Juni 1856 u. G. vom 9. Nov. 1893, Reuß ä. L. Verf. §§ 7 u. 8, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 4, Wald. Verf. § 19.

[8] Preuß. Verf. Art. 54, Bayr. Verf. Tit. II § 7, Sächs. Verf. § 8, Württ. Verf. § 9, Braunschw. N. LO. § 15, Old. StGG. Art. 19, Schw.-Sondh. LGG. § 15.

[9] S.-Mein. GG. Art. 4, S.-Alt. GG. § 15, S.-Kob.-Goth. StGG. § 11, Reuß ä. L. Verf. § 6, Reuß. Hausstatut vom 1. Dezbr. 1858 (H. Schulze, Hausgesetze 2 357), Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 12, Wald. Verf. § 16.

[10] Eine ganz vereinzelte Bestimmung ist die des mecklenburgischen Hausgesetzes vom 23. Juni 1821 § 2, nach welcher die Volljährigkeit mit vollendetem 19. Lebensjahre eintritt.

[11] Übereinstimmend: v. Kirchenheim a. a. O. 90 ff.; v. Sarwey, Württembergisches St.R. 1 57; Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 118 Anm. 3; Hancke, a. a. O. 41; Dieckmann a. a. O. 24; Graßmann a. a. O. 513; Göz, Württemberg. Staatsr. 67, 68.

[12] S.-Mein. GG. Art. 4, G. vom 9. März 1896 Art. 5, S.-Alt. GG. § 15, Reuß ä. L. Verf. § 6, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 12. Für Erteilung der venia aetatis ist bei Prinzen des Hauses der Monarch zuständig, bei dem Monarchen selbst in der Regel die Regentschaft unter Einwilligung eines regierenden Herrn aus einem verwandten Fürstenhause.

[13] Vgl. die N. 7 angeführten Verfassungsgesetze mit Ausnahme des S.-Alt. GG. und der Braunschw. N. LO., welche nur den Fall der Minderjährigkeit erwähnen. Über Braunschweig vgl. die oben N. 1 angegebene Literatur, insbes. Rhamm, Braunschw. Staatsr. 14, 15.

[14] Württ. Verf. § 6, S.-Alt. GG. § 4, S.-Kob.-Goth. StGG. § 5, Braunschw. N. LO. § 13, Old. StGG. Art. 14, Wald. Verf. § 13.

eines Agnaten sich im Zustande der Schwangerschaft befindet und erst durch ihre Niederkunft die Entscheidung über die Person des künftigen Monarchen erfolgt[15]; — [oder wenn die Person des Monarchen sonstwie ungewiß ist, insbesondere im Falle eines Thronfolgestreites].

[Die Notwendigkeit der Regentschaft (der Regentschaftsfall) ist von den in der Verfassung bezeichneten Faktoren in dem vorgeschriebenen Verfahren formell festzustellen.[16]] Soweit nicht durch ein vorheriges Spezialgesetz besondere Fürsorge getroffen ist, liegt die Entscheidung entweder ausschließlich in den Händen des Landtages[17] oder es wird zu derselben ein übereinstimmender Beschluß der Agnaten und des Landtages[18] oder der höchsten Staatsbehörde und des Landtages[19] verlangt[20].

---

[15] [Diese Eventualität gilt unzweifelhaft überall als Regentschaftsfall, obwohl sie in den Verfassungen, mit Ausnahme allein des hessischen G., die Regentschaft betr., vom 26. März 1902, als solcher nicht hervorgehoben wird. Nach Art. 1 des bezeichneten G. findet eine Regentschaft statt, wenn „bei der Erledigung des Thrones die Person des Thronfolgers ungewiß ist".]

[16] Nach der preußischen Verfassung Art. 56 hat insbesondere auch im Falle der Minderjährigkeit des Königs der Landtag über die Notwendigkeit der Regentschaft zu beschließen. [Das Recht, aus besonderen Gründen, z. B. weil der Volljährigkeitstermin sehr nahe bevorsteht, von der Anordnung einer solchen abzusehen (so die Voraufl. § 92 Anm. 16; ferner v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 47) 1 181 N. 6; J. Freund a. a. O. 24 ff.), steht ihm nicht zu. Richtig: Arndt, Komm. zu Art. 56 N. 5; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 215; Hubrich, Preuß. Staatsr. 202; v. Stengel in Marquardsens Handb. 45; Schwartz, Preuß. Verfassungsurkunde 163; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preuß. Staatsrecht (§ 16) 1 235 N. 3, 236; Brie in WStVR., Art. Regentschaft, 3 254.]

[17] Preuß. Verf. Art. 56 u. 57, Bayr. Verf. Tit. II § 11, Hess. G. vom 26. März 1902 Art. 1 Abs. 3, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 6, Wald. Verf. § 22. — Die Berufung des Landtages erfolgt in Preußen durch den der Krone zunächst stehenden volljährigen Agnaten, nachdem dieser die Regentschaft übernommen hat. Analog sind die Bestimmungen der waldeckischen Verfassung. In Hessen (vgl. das zit. G. von 1902) ist die Initiative zur Einleitung der Regentschaft, insbesondere die Berufung der Ständeversammlung und die einstweilige Übernahme der Regierungsgeschäfte bis zur Beschlußfassung der Stände Sache des Staatsministeriums. In Bayern fehlt es an ausdrücklichen Festsetzungen darüber, wer zur Berufung der Stände befugt ist. Vgl. Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 152; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 117.

[18] Sächs. Verf. §§ 10 u. 11, Württ. Verf. § 13 (nebst G. v. 15. Juli 1911), S.-Kob.-Goth. StGG. §§ 15 u. 16, Old. StGG. Art. 21, 23 u. 24.

[19] Reuß ä. L. Verf. §§ 9 u. 10.

[20] [Die im Herzogtum Braunschweig von 1884—1913 geführte Regentschaft beruhte auf dem G., die provisorische Ordnung der Regierungsverhältnisse bei einer Thronerledigung betreffend, vom 16. Februar 1879. Sie ist durch den Umstand veranlaßt worden, daß der Herzog von Cumberland wegen der politischen Stellung, die er gegenüber Preußen und dem Deutschen Reiche einnahm, zum Antritt der Regierung im Herzogtum nicht zugelassen werden konnte. Über diese Regentschaft in Braunschweig vgl. insbesondere die Abhandlung von Kulemann, „Eine staatsrechtliche Neubildung", im Arch.Öff.R. 16 485 ff., außerdem: Rhamm, Verfassungsgesetze des Herzogt. Braunschw. (2. Aufl. 1907); Derselbe, Braunschweig. Staatsr. 7, 8, 14, 15;

Regent ist nach den Grundsätzen des älteren Rechtes derjenige volljährige regierungsfähige Agnat, welcher der Krone am

---

Derselbe, Ztschr. für Rechtspfl. im Herzogt. Braunschweig 57 129 ff.; Francke im Arch.Öff.R. 17 473 ff.; Rehm, Mod. Fürstenr. 302, 422 ff., 438; Trieps, Das braunschweig. Regentschaftsges. v. 16. Febr. 1879 in seiner staatsrechtl. Bedeutung (1910); W. Klank, Die braunschw. Thronfolge (1910), sowie die oben N. 1 a. E. zitierten Schriften von Graf Bernstorff und Werbrun. — Das Gesetz vom 16. Februar 1879 (Ergänzungsgesetze dazu vom 12. Februar 1886 und vom 4. Dezember 1902) ist laut § 1 ergangen, „um bei künftig eintretenden Thronerledigungen die verfassungsmäßige Verwaltung des Herzogtums gegen Störungen in den Fällen zu sichern, daß der erbberechtigte Thronfolger am sofortigen Regierungsantritte irgendwie behindert sein sollte." Liegt nach Ansicht des Staatsministeriums ein solcher Fall vor, so beruft es den Regentschaftsrat (§ 2 d. G.), welcher nach Maßgabe des § 4 d. G. die Landesregierung übernimmt und führt. Diese provisorische Regierung hört auf, wenn der sie veranlassende Fall des „Behindertseins" entweder behoben ist oder aber ein Jahr lang unverändert fortbesteht. Alsdann nämlich, d. h. bei unverändertem Fortbestehen, wählt die Landesversammlung (der Landtag) aus den volljährigen, nicht regierenden Prinzen der deutschen Fürstenhäuser auf Vorschlag des Regentschaftsrats einen Regenten (§ 6 d. G.). Während der Dauer dieser Regentschaft ist und bleibt der „behinderte" Landesherr von allen seinen verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere auch von den Ehren- und Vermögensrechten ausgeschlossen. In Gemäßheit dieser Bestimmungen ist 1884/85, nach dem Tode des Herzogs Wilhelm von Braunschweig, verfahren, insbesondere am 21. Okt. 1885 Prinz Albrecht von Preußen und nach dessen Tode (1906) am 28. Mai 1907 Herzog Johann Albrecht zu Mecklenburg zum Regenten gewählt worden. Nachdem am 27. Okt. 1913 der Bundesrat auf Antrag Preußens sich dahin ausgesprochen hatte, daß die früher (Bundesratsbeschlüsse v. 2. Juli 1885 und 28. Febr. 1907) angenommene Behinderung des Hauses Cumberland an der Regierung in Braunschweig nicht mehr vorliege, stand dem Abschluß der Regentschaft nichts mehr im Wege. Der Chef des genannten Hauses verzichtete auf den braunschweigischen Thron, und sein ältester Sohn, Herzog Ernst August, trat alsbald die Regierung in Braunschweig an. Über das Ende der braunschw. Regentschaft vgl. Rehm und Smend, DJZ. 18 1345 ff., 1347 ff.

Daß das braunschw. G. v. 16. Febr. 1879, so wie es zu verstehen ist und gehandhabt wird, eine „staatsrechtliche Neubildung" enthält, ist deutlich. Das Neue im Vergleich mit dem sonst in Deutschland geltenden Recht liegt aber nicht darin, daß überhaupt keine Regentschaft, sondern ein „Interregnum", eine „neue Form der Zwischenherrschaft" eingeführt werden sollte (wie Haenel nach Kulemann a. a. O. 526, 527, Rehm a. a. O. 422, 423 u. a. meinen), auch nicht darin, daß die braunschweigische Regentschaft 1884—1913 eine von Reichswegen angeordnete war (so ganz grundlos Rehm 302 ff., 423, mit Bezug auf den Bundesratsbeschluß vom 2. Juli 1885, der doch nach dem G. v. 16. Febr. 1879 und dem Beginn seiner Ausführung erging und im übrigen gar nicht kompetent war, um die Landesgesetzgebung, die hier aus eigener Machtvollkommenheit vorgegangen war, zu der von ihr verfügten faktischen Depossedierung des Landesherrn nachträglich zu ermächtigen), sondern darin, daß einerseits ein vollkommen regierungsfähiger, jedoch aus reichs- und staatspolitischen Gründen nicht genehmer Monarch regentschaftlich vertreten bzw. ersetzt wurde — und daß andrerseits die Suspendierung der diesem Monarchen verfassungsmäßig zustehenden Rechte sich auf deren vollen Umfang, einschließlich der Vermögens- und auch Ehrenrechte, erstreckte, der Art, daß dem Herzog von Cumberland, obwohl er Landesherr war, dennoch keines der monarchischen Ehrenrechte (Titulatur, Recht auf den erhöhten strafrechtlichen Schutz, auf die üblichen Ehrenbezeugungen, auf Kirchengebet usw.) zugestanden wurde.]

nächsten steht, d. h. welcher die nächsten Sukzessionsrechte besitzt. An diesem Grundsatz haben auch die meisten neueren Verfassungen festgehalten[21]. Einige dagegen lassen dem nächsten Agnaten die Mutter und Großmutter des verhinderten Monarchen[22], vorausgesetzt, daß sie sich nicht anderweit vermählt haben, oder die Gemahlin desselben[23] vorgehen. Oder sie bestimmen, daß die agnatische Regentschaft nur dann eintritt, wenn nicht der Regierungsvorgänger, sei es allein[24], sei es in Verbindung mit dem Landtage[25], eine anderweite Festsetzung getroffen hat. Ist ein volljähriger fähiger Agnat nicht vorhanden, so kommt die Regentschaft entweder an die Gemahlin des Monarchen[26], an die Mutter oder Großmutter[27] oder an einen hohen Beamten[28] oder es erfolgt die Wahl des Regenten durch den Landtag[29]. Als volljährig gilt ein Agnat, wenn er das für den Monarchen vorgeschriebene Alter der Volljährigkeit besitzt[30]. Auch hinsichtlich seiner Befähigung sind die für den Monarchen geltenden Grundsätze analog anzuwenden[31].

Die Regentschaft ist keine privatrechtliche Vormundschaft, auch keine unvollkommene Art der Thronfolge[32], sondern eine

---

[21] Preuß. Verf. Art. 56, Sächs. Verf. § 9, Württ. Verf. § 12, Hess. G. v. 1902 Art. 2, Meckl. Erläuterungsvertr. über den Hamburger Vergl. vom 14. Juli 1755 (H. Schulze, Hausgesetze 2 236 ff. Nr. 21 u. 22), Reuß j. L. G. vom 9. Nov. 1893.

[22] S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 6, S.-Alt. GG. § 16, S.-Kob.-Goth. StGG. § 13, Reuß ä. L. Verf. § 7, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 4. Nach letzterer geht jedoch der Mutter der zur Thronfolge berufene Sohn des Monarchen vor.

[23] S.-Kob.-Goth. StGG. § 17, Reuß ä. L. Verf. § 8, Wald. Verf. § 20.

[24] Bayr. Verf. Tit. II §§ 10 u. 12, S.-Alt. GG. § 16, Wald. Verf. § 20, Braunschw. N. LO. § 17.

[25] Old. StGG. Art. 21 u. 22, S.-Kob.-Goth. StGG. §§ 13 u. 17.

[26] Bayr. Verf. Tit. II § 13 („verwittibte Königin"), Old. StGG. Art. 22, Braunschw. N. L.-O. § 18.

[27] Württ. Verf. § 12, Braunschw. N. LO. § 18, Old. StGG. Art. 22.

[28] Bayr. Verf. Tit. II § 13. Regent ist in diesem Falle derjenige Kronbeamte, welchen der frühere Monarch dazu bestimmt hat, sonst der erste Kronbeamte, dem kein gesetzliches Hindernis entgegen steht.

[29] Preuß. Verf. Art. 57, Hess. G. v. 1902 Art. 2 Abs. 2, Braunschw. N. LO. § 19.

[30] Da der Agnat mit Erreichung dieses Alters die Fähigkeit hat, selbst Monarch zu werden, so muß er auch für fähig erachtet werden, den verhinderten Monarchen zu vertreten. Besteht für die Prinzen des Hauses ein anderer Termin als für den Monarchen, so hat dieser nur privatrechtliche Bedeutung und kann deshalb für die Fähigkeit zur Regentschaft nicht maßgebend sein. Übereinstimmend: H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 69, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 112) 1 263; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 47) 1 182 N. 2; Zorn in der 5. Aufl. desselb. (§ 16) 1 236 N. 1; v. Kirchenheim, Regentschaft 78 ff.; Brockhaus a. a. O. 322; Peters a. a. O. 33; Dieckmann a. a. O. 19, 20; Graßmann a. a. O. 499 ff. — And. Ans.: R. v. Mohl, Württemb. Staatsrecht § 61; Kraut a. a. O. 209; Hancke a. a. O. 30.

[31] Das S.-Kob.-Goth. StGG. § 20 fordert außerdem, daß der Regent protestantischer Konfession sei.

[32] Diese Bezeichnung kommt bei v. Gerber, Grundzüge (§ 34) 105 vor. Da aber in den Fällen, in welchen die Einrichtung einer Regentschaft not-

Ausübung der monarchischen Befugnisse an Stelle des verhinderten Monarchen[33]. Dem Regenten stehen alle Regierungsrechte des verhinderten Monarchen zu[34], soweit die Verfassung nicht spezielle Ausnahmen enthält[35]. Derselbe kann also namentlich unter Beobachtung der Formen der Verfassungsgesetzgebung auch das Staatsgrundgesetz des Landes abändern[36]. Doch ist der Regent nach einzelnen Verfassungen verpflichtet, bei wichtigen Angelegenheiten die Zustimmung der Agnaten[37] oder das Gutachten des Regentschaftsrates einzuholen. Als solcher fungiert in der Regel das Staatsministerium oder die höchste Landesbehörde[38].

---

wendig wird, gar keine Thronerledigung stattfindet, so kann man auch nicht von einer Thronfolge sprechen. Übereinstimmend: Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 117.

[33] [Die Regentschaft ist, wie die Stellung des Monarchen im Staat, Organschaft im Staat, und zwar eine unmittelbare Organschaft. Übereinstimmend Jellinek, Staatsl. 547, 548, System 153, 154, Ausgewählte Schriften 2 171; Anschütz, Enzykl. 135. And. M. z. B. Brie im WStVR. 3 255.]

[34] Preuß. Verf. Art. 58, Bayr. Verf. Tit. II § 15, Sächs. Verf. § 12, Württ. Verf. § 15, Old. StGG. Art. 25, Schwarzb.-Sondh. LGG. § 17, Wald. Verf. § 24.

[35] Solche Ausnahmen kommen allerdings in den deutschen Verfassungen mehrfach vor. Nach der Bayr. Verf. Tit. II § 18 dürfen während der Regentschaft die erledigten Ämter mit Ausnahme der Justizstellen nur provisorisch besetzt, Krongüter nicht veräußert, heimgefallene Lehen nicht verliehen, neue Ämter nicht eingeführt werden. Vgl. G. vom 26. Oktober 1887. In der Württ. Verf. § 15 (dazu G. vom 15. Juli 1911) ist dem Regenten untersagt die Vornahme von Standeserhöhungen, die Errichtung neuer Ritterorden und Hofämter, die Verleihung heimgefallener Lehen. Auch gelten Abänderungen der Verfassung nur für die Dauer der Regentschaft. Das Schw.-Sondh. LGG. § 17 schließt während der Dauer der Regentschaft Verfassungsänderungen aus, welche die Rechte des Fürsten schmälern oder demselben neue Verpflichtungen auferlegen.

[36] Die Frage, ob ein Regent zum Erlaß eines neuen Grundgesetzes befugt sei, ist namentlich mit Rücksicht auf die vom König Georg IV. von England als Regent des Herzogtums Braunschweig während der Minderjährigkeit des Herzogs Karl erlassene Landschaftsordnung vom 25. April 1820 erörtert worden. Vgl. Zöpfl, Die Regierungsvormundschaft im Verhältnis zur Landesverfassung, 1830. Für Bayern behauptete Seydel, Bayrisches Staatsrecht (1. Aufl.) 1 479 ff., die Unzulässigkeit von Verfassungsänderungen während der Regentschaft. Er hat diese Ansicht aber später zurückgenommen (Recht der Regentschaft in Bayern, München 1886, in Marquardsens Handbuch 37 ff., Staatsrecht (2. Aufl.) 1 241 ff., (3. Aufl.) 1 125 ff. (bemerkenswert die Änderungen und Zusätze des Herausgebers der 3. Aufl., Pilotys S. 125 Anm. 9). Übereinstimmend: Hancke a. a. O. 45 ff.; Peters a. a. O. 52; Dieckmann a. a. O.; Stölzle, Verfassungsänderung während der Regentschaft nach bayrischem Staatsrecht im Arch.Öff.R. 10 1 ff.; Dyroff in Ann.D.R. (1904) 402 ff. Vgl. auch die bei Menner, Ann.D.R. (1913) 642 ff. angegebene Spezialliteratur über die 1913 beendigte Regentschaft in Bayern. — Kohler in Ann.D.R. (1888) 1 ff. erklärt den Ausschluß von Verfassungsänderungen während bestehender Regentschaft für unzulässig. Aber die von ihm herangezogene Analogie der lex in perpetuum valitura ist nicht zutreffend. Dieselbe Ansicht vertritt Stölzle a. a. O.

[37] Namentlich bei Verfassungsänderungen. Sächs. Verf. § 12, Old. StGG. Art. 25.

[38] Bayr. Verf. Tit. II § 19, Sächs. Verf. § 14, S.-Alt. GG. § 17, Reuß ä. L. Verf. § 11.

Der Regent, obwohl Stellvertreter des verhinderten Monarchen, bleibt Untertan[39]. Es steht ihm daher weder die monarchische Titulatur noch ein Anspruch auf die Insignien des Monarchen zu. Seine Integrität ist durch besondere Strafgesetze geschützt, aber Verletzungen des Regenten werden nicht gleich denen des Monarchen bestraft[40]. Er hat auch prinzipiell keine Unverantwortlichkeit für sich in Anspruch zu nehmen. Doch gehen die neueren Verfassungen entschieden von dem Grundsatze aus, daß er für seine Regierungshandlungen keinerlei Verantwortung trägt. Da für die staatlichen Akte des Regenten das Erfordernis der Gegenzeichnung durch verantwortliche Minister besteht, so sind in diesen die verantwortlichen Träger für seine Regierungshandlungen gegeben; er selbst ist insoweit unverantwortlich. Auch findet auf den Regenten weder die Ministeranklage noch das Disziplinarverfahren gegen Beamte Anwendung. Dagegen bleibt der Regent für solche Handlungen, welche er als bloßer Privatmann vornimmt, verantwortlich. Völlig selbstverständlich erscheint dies in zivilrechtlicher Beziehung, da bei bürgerlichen Klagen selbst der Monarch vor den Gerichten seines Landes zu Recht steht. Aber auch der Strafe für etwa begangene Verbrechen ist der Regent nicht entzogen; es kann nur während der Dauer der Regentschaft eine Anklage gegen ihn nicht erhoben werden[41]. Der Regent muß

---

[39] Übereinstimmend: Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 116, 131; Hancke a. a. O. 58; Graßmann a. a. O. 526. — And. Ans.: v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 202; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 206 ff.; Peters a. a. O. 59; Stölzle, Die rechtliche Verantwortlichkeit des Regenten 12 ff. und Arch.Öff.R. 10 25.

[40] RStGB. §§ 96, 97, 100, 101.

[41] Darüber, daß der Regent während der Dauer der Regentschaft nicht zur Verantwortung gezogen werden kann, herrscht ziemlich Einstimmigkeit. Für die Fortdauer der Unverantwortlichkeit auch nach beendeter Regentschaft ohne Unterscheidung von Regierungsakten und Privathandlungen erklären sich: v. Gerber, Grundzüge (§ 34) 109; Zöpfl, St.R. (§ 243 1 679; H. Schulze, Preußisches Staatsr. § 70, Lehrb. des deutschen Staatsr. (§ 113) 1 267; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 63; v. Kirchenheim, Regentschaft 104 ff., Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 202; Brockhaus a. a. O. 323; Binding, Handb. deutsch. Strafrechts 1 670; Hancke a. a. O. 54 ff.; Peters a. a. O. 60; Dieckmann a. a. O. 33 ff.; Graßmann a. a. O. 527 ff; v. Stengel in Marquardsens Handbuch 45; v. Liszt, Lehrb. des deutschen Strafrechtes 116, 117; Stölzle, Die rechtliche Verantwortlichkeit des Regenten, Würzburg 1894; Pieper, Die Unverantwortlichkeit des Regenten (1901). Dagegen: Maurenbrecher, Regierende deutsche Fürsten 141 N. 1; H. A. Zachariä, St.R. (§ 82) 1 420; Held, System (§ 362) 2 295; Grotefend, St.R. § 430; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 1 66 ff. Zweifelhaft äußert sich v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 49) 1 185. Mit den hier entwickelten Ansichten stimmen überein: Seydel, Bayrisches Staatsrecht 1 131 ff.; Anschütz, Enzykl. 135; Jellinek, Ausgew. Schriften und Reden 2 178; Otto Mayer, sächs. Staatsr. 111; Brie im WStVR. 3 255; Seidler, Studien 68 und anscheinend auch Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preuß. Staatsr. 1 240 N. 2. [v. Frisch, Verantwortlichkeit 138 ff., der ausführlich über die Frage referiert, begeht den Fehler, nicht zwischen Regierungs- und Privathandlungen zu unterscheiden (derselbe Fehler bei Freund, Regentschaft 86 ff.). Er gelangt infolgedessen zu teilweise unrichtigen Ergebnissen. So z. B. zu dem Satz (a. a. O. 145), der

ebenso wie der Monarch die Beobachtung der Staatsverfassung feierlich geloben[42].

Die privatrechtliche Vormundschaft über den minderjährigen Monarchen ist von der Regentschaft verschieden und kein Gegenstand staatsrechtlicher Erörterung.

Die Regentschaft überhaupt hört auf mit dem Wegfall des Grundes oder dem Tod des Monarchen. [Im letzteren Falle hört sie ipso iure auf; sollte der Nachfolger wiederum regierungsunfähig sein, so müßte eine neue Regentschaft eingeleitet werden. Im ersteren Falle ist die Regentschaft aufzuheben und zwar ist über den Wegfall ihrer Voraussetzungen von denselben Faktoren zu beschließen, welche zur Feststellung des Eintritts dieser Voraussetzungen zuständig waren. Soweit also, wie z. B. in Preußen (vgl. oben Anm. 16) ein Beschluß des Landtags auch im Falle der Minderjährigkeit des Königs erforderlich ist, würde der Landtag gleicherweise über die Tatsache der Volljährigkeit und das hierdurch bedingte Aufhören der Regentschaft formell zu beschließen haben[a].] Die Regierung des einzelnen Regenten

---

Regent könne während der Regentschaft überhaupt nicht zur Verantwortung gezogen werden, — was doch nur zutrifft mit dem Vorbehalt: außer zivilrechtlich wegen Privathandlungen. Unrichtig, weil zuweitgehend, ist es auch, daß der Regent nach Ablauf der Regentschaft strafrechtlich verantwortlich gemacht werden könne. Dies ist nur möglich, wenn es sich um Privatakte handelt; wegen seiner Regierungstätigkeit kann der Regent in keiner Form (weder zivil- noch strafrechtlich) und zu keiner Zeit (weder vor noch nach Ablauf der Regentschaft) zur Verantwortung gezogen werden. Aus Regierungshandlungen des Regenten entsteht dem Staate überhaupt kein Strafanspruch (absoluter persönlicher Strafausschließungsgrund), auch nicht durch das Aufhören der Eigenschaft als Regent; aus Privathandlungen entsteht der Anspruch, ist aber zur Zeit, bei währender Regentschaft, unrealisierbar (aufschiebend wirksames Prozeßhindernis). Volle Gleichstellung des Regenten mit dem Monarchen im Punkte der Unverantwortlichkeit besteht nur da, wo sie durch das Gesetz ausdrücklich statuiert ist, wie in Hessen (Regentschaftsgesetz v. 1902 Art. 6) und in S.-Kob.-Goth. (StGG. § 21). Dort kann nach Ablauf der Regentschaft der Regent auch wegen privater Handlungen nicht strafrechtlich verfolgt werden.]

[42] Preuß. Verf. Art. 58, Bayr. Verf. Tit. II § 16, Sächs. Verf. § 138, Württ. Verf. § 14, Hess. G. v. 1902 Art. 6 Abs. 2, 11 (Aufhebung des Art. 107 der Verf.), S.-Weim. RGG. § 69, S.-Mein. GG. Art. 107, S.-Kob.-Goth. StGG. § 157, Braunschw. N. LO. § 20. Old. StGG. Art 197 § 2, Schw.-Sondh. LGG. § 18, Schw.-Rud. GG. § 47, Reuß ä. L. Verf. § 87; Reuß j. L. § 9 (G. vom 9. Nov. 1893), Wald. Verf. § 21.

[a] Übereinstimmend: Schwartz, Komm. 166; Hancke a. a. O. 40 und Graßmann a. a. O. 513; Freund a. a. O. 63 ff. Meistens wird ein formelles Aufhebungsverfahren mit Beschluß des Landtags oder (wie in Württemberg und Sachsen, oben Anm. 18) der Agnaten und des Landtags nur bei Regentschaft wegen Geisteskrankheit oder sonstiger Regierungsunfähigkeit, nicht dagegen bei Regentschaft wegen Minderjährigkeit gefordert; so auch die Voraufl. (S. 285). Dieser Standpunkt ist vom Gesetzgeber ausdrücklich rezipiert in Hessen (Regentschaftsgesetz v. 1902 Art. 9), Oldenburg (StGG. Art. 26) und S.-Kob.-Goth. (StGG. § 18). In den anderen Ländern ist, wegen Schweigens der Verfassungen, die Frage meist sehr bestritten. Vgl. für Preußen v. Roenne-Zorn, Preuß. Staatsr. 1 240, 241; Arndt, Komm. 224; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 219 ff.; Freund a. a. O. 63 ff.; für Bayern v. Seydel-Piloty 1 134 ff.; für Sachsen O. Mayer, Sächs. Staatsr. 111 ff.

erreicht ihr Ende, wenn derselbe stirbt, sein Amt niederlegt oder selbst unfähig wird. Dagegen ist er nicht verpflichtet, wenn ein der Krone näherstehender Agnat volljährig wird, die Regentschaft an diesen abzugeben[43].

§ 93.

Nach einigen Verfassungen hat der Monarch die Befugnis, für den Fall kürzerer Verhinderung, besonders solange er dazu imstande ist, persönlich Fürsorge für die Leitung der Regierung zu treffen, einen Stellvertreter zu ernennen[1]. Ein solcher Stellvertreter unterscheidet sich vom Regenten dadurch, daß seine Berufung nicht auf Gesetz, sondern auf einer Verfügung des Monarchen beruht, welcher in der Wahl der Person vollkommene Freiheit besitzt. Der Umfang seiner Befugnisse richtet sich nach dem ihm erteilten Auftrage; er ist für seine Regierungshandlungen dem Auftraggeber verantwortlich[2].

[Wo eine solche Stellvertretung weder durch das Gesetz noch durch Gewohnheitsrecht[a] für zulässig erklärt ist], kann dieselbe

---

[43] Dies ist deshalb anzunehmen, weil die Nähe zur Krone zwar einen Maßstab für die Reihenfolge der Berufungen abgegeben, aber keine Abstufung in der Befähigung zur Regentschaft feststellen soll. Auch der Wortlaut der neueren Verfassungen spricht für diese Auffassung. Übereinstimmend: v. Gerber, Grundzüge (§ 34) 107 N. 9; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 71, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 114) 1 269, Deutsches Fürstenrecht 1284; v. Kirchenheim, Regentschaft 87 ff.; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 50) 1 186; Zorn in der 5. Aufl. dess. 1 241; Poezl, Bayrisches Verfassungsrecht § 147; Opitz, Sächsisches Staatsrecht 1 149; Bornhak, Preuß. Staatsrecht 1 211, 212; Hancke a. a. O. 39 ff., der nur für den Thronerben eine Ausnahme machen will; Peters a. a. O. 72 ff.; Dieckmann a. a. O. 27. And. M. Schwartz, Komm. 166; Graßmann a. a. O. 516; v. Stengel, Preuß. Staatsr. 46; O. Mayer, Sächs. Staatsr. 112, 113; v. Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 134; Mohl, Württ. Staatsr. § 61; Göz, Württ. Staatsr. 69.

[1] Old. StGG. Art. 16, Wald. V.-U. § 14. Vgl. Mittnacht, Über Stellvertretung der vorübergehend an der Regierung verhinderten Fürsten. VJSchr. 27 a 222 ff.; v. Martitz, Art.: „Regierungsstellvertretung" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 324 ff.; Brie im WStVR. 3 255 ff.; Jellinek, Ausgew. Reden 2 178 ff.; Anschütz, Enzykl. 135, 136.

[2] Anschütz, Enzykl. 136; v. Frisch, Verantwortlichkeit 146, 147. [Die Verantwortlichkeit besteht nur dem Mandanten gegenüber, nach außen hin, insbesondere auch der Volksvertretung gegenüber wird der Regierungsstellvertreter durch die Minister gedeckt.]

[a] Die Voraufl. wollte das Institut der Regierungsstellvertretung nur da gelten lassen, wo es durch die Verfassung ausdrücklich zugelassen ist und bezweifelte daher seine Geltung insbesondere für Preußen. G. Meyer äußert sich hierüber (§ 93 Anm. 3.) folgendermaßen: „Demnach würde in Preußen, dessen Verfassung das Institut der Stellvertretung nicht kennt, bei Verhinderung des Königs, soweit nicht durch Bevollmächtigung des Staatsministeriums für Fortführung der Regierungsgeschäfte Sorge getragen werden kann, zur Einsetzung einer Regentschaft geschritten werden müssen. Diese Meinung vertreten: der Artikel „Die Regentschaft in Preußen" in den Preuß. Jahrb. 2 446 ff.; E. Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens (Leipzig 1874) 76 ff., 86 ff.; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (§ 51) 1 187; Fricker, Sächs. Staatsr. 266 ff.; Haenel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung 58 N. 1; v. Oesfeld, Regentschaft 15. Dagegen halten die Ein-

durch eine Verfügung des Monarchen nicht angeordnet werden. Es muß vielmehr, sobald es sich um die Ausübung von monarchischen Befugnissen handelt, welche nicht den ordentlichen Staatsbehörden übertragen werden können, zur Einsetzung einer Regentschaft geschritten werden. Denn diejenigen Rechte, welche dem Monarchen durch die Verfassung zur persönlichen Ausübung übertragen sind, können auch nur auf Grund einer verfassungsmäßigen Bestimmung auf eine andere Person übergehen.

Statt Einsetzung einer Regentschaft hat man mitunter die Annahme einer der Krone nahestehenden Person als Mitregenten beliebt (Sachsen, Kurhessen, Anhalt-Bernburg). Eine solche Einrichtung ist jedoch, da sie eine Teilung der Regierungsbefugnisse unter mehrere Personen enthält, für verfassungsmäßig unzulässig zu erachten[3].

5. Die Vermögensverhältnisse des fürstlichen Hauses[1].

§ 94.

Von dem Staatsgut, welches bei der Lehre von der Finanzverwaltung eine nähere Erörterung findet[2], ist zu unterscheiden das sogenannte Schatullgut oder Privatvermögen des Monarchen. Dieses steht unter der Herrschaft der gewöhnlichen Regeln des Privatrechts, soweit nicht Verfassung und Hausgesetze eine besondere Ausnahme begründen[3]. Eine Mittelstellung zwischen

---

setzung eines Stellvertreters ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmungen, demnach auch in Preußen, für zulässig: Mittnacht a. a. O. 228 ff.; v. Gerber, Grundzüge (§ 33) 104 N. 7; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 72, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (§ 115) 1 273; v. Kirchenheim, Regentschaft 57 ff., Lehrb. des deutschen Staatsr. 119; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 1 68 ff.; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 225; Hancke a. a. O. 66 ff.; Peters a. a. O. 84 ff.; Dieckmann a. a. O. 38; Graßmann, a. a. O. 494; v. Stengel in Marquardsens Handb. 46; Göz, Württemberg. Staatsr. 71; Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 136; Schwartz, Preuß. Verfassungsurkunde 160; Anschütz, Enzykl. 135. Tatsächlich besteht das Institut der Stellvertretung in Preußen in unbestrittener Übung. Stellvertretungen sind bei der Verhinderung Friedrich Wilhelms IV. in den Jahren 1857 und 1858, Wilhelms I. in den Jahren 1878 und 1888, Friedrichs III. 1888 vorgekommen. Man kann daher vielleicht schon jetzt ein das Institut der Stellvertretung sanktionierendes Gewohnheitsrecht annehmen. Jedenfalls ist ein solches in der Bildung begriffen. Übereinstimmend: Jellinek, System 345, 346; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preuß. Staatsr. 242". — Das fragliche Gewohnheitsrecht ist nicht erst in der Bildung begriffen, sondern unzweifelhaft bereits fertig ausgebildet. Das Gleiche gilt auch für Württemberg (vgl. v. Mittnacht und Göz a. a. O.) und Baden (Walz, Bad. Staatsr. 46). Neuester Präzedenzfall in Preußen: Erlaß v. 27. Mai 1910 (GS. 63).

[3] Für die Zulässigkeit einer solchen Mitregentschaft: Mittnacht a. a. O. 244; Grotefend, St.R. § 422, anscheinend auch Rehm, Mod. Fürstenr. 439. Dagegen: v. Gerber, Grundzüge (§ 34) 106 Nr. 7; Seydel-Piloty, Bayrisches Staatsrecht 1 116 und speziell für Sachsen: O. Mayer, Sächs. Staatsr. 113.

[1] Rehm, Mod. Fürstenr. 323 ff.

[2] Vgl. § 201 ff.

[3] Preuß. ALR. T. II Tit. 14 §§ 13—15, Bayr. Familienstat. Tit. VIII §§ 1—4, Sächs. Verf. § 21 (G. v. 23. April 1888), Sächs. Hausges. §§ 55—57,

beiden nimmt das fürstliche Kammergut ein, dessen rechtliche Natur außerordentlich bestritten ist[4].

Die deutschen Territorien hatten, da sie ursprünglich bloße Amtsbezirke waren, kein eigenes Vermögen. Dagegen befanden sich die deutschen Landesherren ausnahmslos im Besitz umfangreicher Grundbesitzungen, deren Erträge zur Bestreitung der Kosten sowohl der landesherrlichen Hofhaltung als der Landesregierung dienten. Mit ihnen vereinigten sich Reichsgüter, welche als Pertinenzen des Amtes auf die Landesherren in ihrer Eigenschaft als Reichsbeamte übergegangen waren. Durch privatrechtliche Geschäfte aller Art, Kauf, Erbschaft, Verpfändung, wurde dieser Grundbesitz fortdauernd vergrößert, namentlich wußten die Landesherren auf diese Weise allmählich den größten Teil der Reichsbesitzungen in ihre Hände zu bringen. Einen ansehnlichen Zuwachs erhielt der Vermögenskomplex endlich durch die infolge der Reformation und des RDHS. von 1803 erfolgte Säkularisation von Stifts- und Kirchengut.

Die Gesamtheit dieser Grundbesitzungen wurde unter dem Namen landesherrliches Kammergut zusammengefaßt, seit dem achtzehnten Jahrhundert kam dafür auch die Bezeichnung Domänen auf. Zum Kammergut rechnete man außerdem die Einkünfte, welche dem Landesherrn aus nutzbaren Regalien, Sporteln und Nachsteuern zuflossen. Da die Kosten des landesherrlichen Hofhaltes und der Landesverwaltung in erster Linie auf dem Kammergut lasteten, so wurde dieses als eine Pertinenz der Landeshoheit angesehen. Es ging regelmäßig mit derselben auf den neuen Erwerber über, jedoch ohne daß eine entgegen-

---

S.-Alt. GG. §§ 21—22 (erledigt durch G. vom 29. April 1874), S.-Kob.-Goth. Hausg. Art. 79—81, Old. StGG. Art. 186, Reuß ä. L. Verf. § 20, Wald. Hausges. § 23.

[4] Infolge der vielfachen Streitigkeiten, welche namentlich in den kleineren deutschen Territorien über das Eigentum am Kammergut stattgefunden haben, ist eine ausgedehnte Literatur über diesen Gegenstand entstanden. Ein Verzeichnis dieser Streitschriften bei H. A. Zachariä, St.R. (§ 207) 2 417. Die bedeutendsten derselben sind die bei Gelegenheit des meiningischen Domänenstreites verfaßten: H. A. Zachariä, Das rechtliche Verhältnis des fürstlichen Kammergutes, insbesondere im Herzogtum Sachsen-Meinigen, Göttingen 1861, und Das Eigentumsrecht am Deutschen Kammergut, Göttingen 1864; A. L. Reyscher, Die Rechte des Staates an den Domänen und Kammergütern, Leipzig 1863, und Der Rechtsstreit über das Eigentum an den Domänen des Herzogtums Sachsen-Meinigen, Leipzig 1865. Vgl. die Besprechungen von Zöpfl, Heidelberger Jahrbücher der Literatur 1861 (S. 449 ff.), 1864 (S. 241 ff.); Heinze, Die Domänenfrage im Herzogtum Sachsen-Meinigen, Z. Staats.W. 19 212 ff. Vgl. außerdem: H. v. Treitschke, Art. „Domänen", Staatswörterbuch 3 162 ff.; H. Böhlau, Fiskus, landesherrliches und Landesvermögen im Großherzogtum Mecklenburg-Schwerin, Rostock 1877; H. Böhlau, Mecklenburgisches Landrecht 3 17 ff.; Rintelen, Art. „Domänen" im Handwörterb. der Staatswissenschaften; Oelrichs, Art. „Domänen" in v. Stengels Wörterb. des deutschen Verw.-Rechts. Erg.-Bd. 2 30 ff.; H. Rehm, Art. „Domänen" ebenda, Erg.-Bd. 3 57 ff.; Art. „Domänen" im WStVR. (von v. Jagemann, Günther, Haff, Küttner, Kümmerlen, Arthur B. Schmidt); Lade, Staatsverfassung, Fürstenrecht und Hausvermögen (1910).

gesetzte Disposition grundsätzlich ausgeschlossen war. Aus demselben Grunde bildete sich das Prinzip der Unveräußerlichkeit des Domänengutes, zum Teil unter dem Einfluß fremden, namentlich des französischen Rechtes, aus. Zur Begründung und Feststellung dieses Prinzips bediente man sich in Doktrin und Praxis häufig des Mittels, dem Kammergut die Qualität eines Fideikommisses der regierenden Familie beizulegen.

Erst wenn das Kammergut zur Bestreitung der Landesbedürfnisse nicht ausreichte, trat infolge der Bewilligung durch die Landstände die Verpflichtung der Untertanen zur Bezahlung von Steuern ein. Diese flossen in eine besondere, von den Ständen verwaltete Kasse, die sogenannte Landkasse. Die Landkasse und die mit den Mitteln derselben erworbenen Vermögensobjekte pflegte man als Landesvermögen dem Kammervermögen entgegenzustellen. Andrerseits unterschied man aber von demselben auch das reine Privat- oder Schatullgut des Landesherrn.

Das Kammergut stammt aus einer Zeit, in welcher die publizistische und privatrechtliche Persönlichkeit des Landesherrn noch nicht geschieden war. Es enthält daher Elemente verschiedener Art. Es kann nicht als reines Staatsgut betrachtet werden[5], denn ein wesentlicher Bestandteil, und zwar meist die Grundlage desselben, besteht aus Privatbesitzungen der regierenden Familie. Es ist aber auch kein bloßes Privateigentum der letzteren[6], denn es umfaßt eine Reihe von Vermögensobjekten, welche dem Landesherrn kraft öffentlichrechtlicher Titel zugeflossen sind. Auch in den Territorien des deutschen Reiches wurden die Kammergüter nicht als einfaches Privateigentum behandelt. Dies ergibt sich aus der bereits damals üblichen Gegenüberstellung von Schatullgut und Kammergut, sowie aus der Zweckbestimmung und der Pertinenzqualität des letzteren.

Eine den Gesichtspunkten des heutigen Staatsrechtes entsprechende Regelung der Rechte am Kammergute würde daher nur durch eine Ausscheidung der einzelnen Vermögensbestandteile

---

[5] Den Standpunkt, daß das Kammergut im Eigentum des Staates stehe, vertritt namentlich Klüber, Öffentl. Recht des teutschen Bundes (1840) §§ 332 u. 333.

[6] Das Privateigentum des regierenden Hauses an den Domänen vertreten H. A. Zachariä, St.R. (§ 208) 2 427 und in den N. 4 angeführten Schriften; H. Zöpfl, St.R. (§ 485) 2 681 und in den N. 4 angeführten Abhandlungen. Ihnen schließt sich im wesentlichen an v. Gerber, Grundzüge (§ 26) 81 N. 4, der aber die Notwendigkeit konkreter Untersuchungen schärfer als sie hervorhebt. [Vgl. auch Anschütz, Enzyklop. 136, 137. Die gemeinrechtliche Geltung des Satzes, daß das Kammergut als Pertinenz der Landeshoheit ein Fideikommißgut des regierenden Hauses bildet, also im Privateigentum des letzteren steht, wird sich, jedenfalls für die Zeit des alten Reichs, kaum bestreiten lassen. Die Bad. Verf. von 1818 (§ 59) konnte sich für diese Auffassung in der Tat und mit Recht auf „allgemein anerkannte Grundsätze des Staats- und Fürstenrechts“ berufen. Inwieweit das moderne Staatsrecht sich von jenen Grundsätzen losgesagt hat, ist eine Frage für sich; vgl. unten N. 10].

möglich sein. Es würde dabei nicht von einem allgemeinen Prinzip, sondern von einer Untersuchung der speziellen Verhältnisse des einzelnen Territoriums auszugehen sein[7]. Diejenigen Güter, welche die regierende Familie bereits vor Erlangung der Landeshoheit besessen oder später auf rein privatem Wege erworben hat, müßten als Familiengut betrachtet werden. Der Charakter von Staatsgut würde für diejenigen in Anspruch zu nehmen sein, welche auf Grund von öffentlichrechtlichen Titeln auf den Landesherrn übergegangen sind. Dahin gehören alle Reichsgüter, welche den ausgesprochenen Charakter von Amtsgütern hatten, alle Erwerbungen auf Grund der landesherrlichen Regalien (Bergwerke, Salinen usw.), namentlich aber auch das säkularisierte Kirchengut[8]. Eine solche Ausscheidung nach Erwerbstiteln ist jedoch praktisch nicht durchführbar, da der Ursprung der einzelnen Güter häufig nicht mehr ermittelt werden kann. Will man daher eine dem modernen Staatsleben entsprechende Ordnung der Rechte am Kammergut vornehmen, so kann dies nur auf dem Wege einer gesetzlichen Regelung geschehen. Solche Gesetze sind in den meisten deutschen Staaten erlassen worden.

1. In einer Reihe von Staaten, namentlich in den größeren, sind die Domänen für Staatseigentum erklärt worden. Dem Monarchen ist nach dem Vorgange Englands und Frankreichs eine sogenannte Zivilliste[9], d. h. eine jährliche Rente zur

---

[7] Auf konkrete Untersuchungen verweisen, abgesehen von v. Gerber, namentlich H. v. Treitschke a. a. O. 166 und 167; R. v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften 2 305; Grotefend, St.R. § 350; Gneist in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 1 253; v. Jagemann im WStVR. 1 585 ff.; insbesondere auch die Schriftsteller über Badisches Domänenrecht, vgl. J. J. Pfister, Geschichtliche Entwicklung des Staatsrechtes des Großherzogtums Baden (1847) 1 589 ff.; Schenkel nach Wielandt, Bad. Staatsr. 38; v. Jagemann in dem Sammelwerk "Das Großherzogtum Baden" 555 ff.; Degen, Das Eigentumsrecht an den Domänen im Groß. Baden (Heidelberger Diss., 1903), 32 ff.

[8] Gegen die Ausscheidung der verschiedenen Bestandteile kann nicht etwa die namentlich von Zachariä in den angeführten Schriften häufig betonte Einheit des Kammergutes angeführt werden. Diese Einheit stammt eben aus einer Zeit, in welcher Staatsrecht und Privatrecht noch nicht voneinander geschieden waren. Auch hat sie nicht verhindert, daß in allen Staaten die nutzbaren Regalien dem Kammervermögen entzogen und für Rechte des Staates erklärt worden sind.

[9] Das Institut der Zivilliste hat sich in England ausgebildet. Infolge schlechter Verwaltung hatten sich die königlichen Domänen und Einkünfte so verringert, daß im achtzehnten Jahrhundert häufige Finanzverlegenheiten für die Könige entstanden. Georg III. ging daher bei seiner Thronbesteigung ein Arrangement mit dem Parlament ein, nach welchem er über die erblichen Revenuen der Krone nur so zu verfügen versprach, wie das Parlament es angemessen finden würde, dafür aber zur Bestreitung des Haushaltes und zur Aufrechterhaltung des Glanzes der Krone eine bestimmte Summe aus Staatsfonds erhielt. Unter seinen Nachfolgern wurde dieses Arrangement dahin abgeändert, daß sie ihre ganze erbliche Revenue zur Disposition des Parlamentes stellten und dafür eine feste Summe bekamen. Der Name civil list rührt daher, daß auf der dem König überwiesenen Summe eine Reihe von Ausgaben für Staatsbeamte des sogenannten civil government lastete,

Bestreitung der Kosten seines Unterhalts und seines Hofstaates ausgesetzt worden[10]. Diese Zivilliste steht entweder gesetzlich fest[11], oder sie wird mit dem Landtage für die ganze Dauer der Regierung vereinbart[12]. Auch in diesen Staaten kommen nicht selten Familien- und Hausfideikommisse der regierenden Häuser vor.

---

welche erst seit Wilhelm IV. von den eigentlichen Hofausgaben getrennt worden sind. (Vgl. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht 1 168 ff., 2 615.) In Frankreich wurde die Aussetzung einer Zivilliste notwendig, nachdem infolge der Revolution alle königlichen Güter mit den Nationaldomänen vereinigt waren. Es enthielt darüber schon die französische Verfassung vom 3. September 1791 Tit. III chap. II sect. 1 §§ 9—11 nähere Bestimmungen, ebenso die Charte vom 4. Juni 1814 § 23. Vgl. E. Meier, Art. „Civilliste" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 1 467 ff.; Gneist, Art. „Civilliste" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 1 252 ff.; O. Schwartz, Art. „Civilliste" im WStVR. 1 537 ff.; C. Mitschler, Art. „Civilliste" in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften (2. Aufl.) 2 833 ff.; Heckel, das. 3. Aufl. 3 398 ff.

[10] In Preußen hatte schon Friedrich Wilhelm I. durch das Edikt über die Inalienabilität der alten und neuen Domänengüter vom 13. August 1713 alle erworbenen und zu erwerbenden Länder, Leute, Güter und Einkünfte der Krone und Kur auf ewig einverleibt, den Unterschied zwischen Domänen und Schatullgütern aufgehoben und beiden die Natur rechter Domanial-, Kammer- und Tafelgüter samt der denselben in den Rechten anklebenden Inalienablität beigelegt. [Die hierin liegende Übertragung des Domäneneigentums auf den Staat wurde von dem ALR. ausdrücklich anerkannt. Dieses Gesetzbuch erklärte in T. II Tit. 14 § 11 die Domänen- oder Kammergüter für Güter, deren Eigentum dem Staate, deren Benutzung dem Staatsoberhaupt zusteht. Vgl. hiezu Bornhak, Preuß. St.- u. R.-Gesch. 148 ff.; derselbe in Verw.Arch. 13 303 ff.; Hintze in der histor. Zeitschr. 86 405 Anm. 1]. Die V. wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens vom 17. Jan. 1820 setzte für den Unterhalt des königlichen und der prinzlichen Hofstaaten eine jährliche Summe von 2500000 Thlr. aus, die auf spezielle Domänen und Forsten radiziert wurde, welche für die Staatsschuld nicht mit hafteten. Man nannte den betreffenden Güterkomplex Kronfideikommißfonds, die Rente Kronfideikommißrente. Durch Art. 59 der Verf. wurden diese Festsetzungen ausdrücklich bestätigt. Durch G. vom 30. April 1859 und 27. Jan. 1868 ist die jährliche Dotation der Krone noch um 500000 bzw. 1 Million Thlr. durch G. vom 20. Februar 1889 um 3500000 Mk. und durch G. v. 17. Juni 1910 um 2000000 Mk. erhöht worden, so daß sie jetzt 17719296 Mk. beträgt. Die später festgestellten Summen werden aus andern Staatseinkünften an den Kronfideikommißfonds gezahlt. — Auch in den übrigen Königreichen haben die Domänen den Charakter von Staatsgut erhalten. Bayr. Verf. Tit. III §§ 1 u. 2, Sächs. Verf. §§ 16 u. 17, Württ. Verf. §§ 102 u. 103. Die Ansicht von H. A. Zachariä, St.R. (§ 209 N. 2) 2 437 und Opitz, Sächs. Staatsr. 1 192, daß die Sächs. Verfassungsurkunde für den Staat nicht das Eigentum, sondern nur die Verwaltung und Nutzung der Domänen in Anspruch nehme, wird durch die unzweideutigen Aussprüche derselben in § 16 widerlegt. Vgl. dagegen auch Zöpfl, St.R. (§ 486) 2 687; Reyscher, Rechte des Staates § 38; Leuthold, Sächsisches Staatsrecht, in Marquardsens Handb. 226 ff.; Fricker, Sächs. Staatsr. 203 ff. Nach O. Mayer, Sächs. Staatsr. 80 ist in Sachsen „Das Staatsgut Königsgut, gerade wie die Staatsgewalt Königsgewalt ist".

[11] Preuß. V. vom 17. Januar 1820, G. vom 30. April 1859, 27. Januar 1868, 20. Febr. 1889, 17. Juni 1910. Bayr. G., die Festsetzung einer permanenten Zivilliste betr., vom 1. Juli 1834, 11. April 1843, 29. Juni 1876.

[12] Sächs. Verf. § 22, Württ. Verf. § 104, Württ. G. vom 1. Aug. 1864 und 7. Febr. 1874.

Dieselben sind jedoch aus bloßen Privatmitteln erworben und haben den Charakter von reinem Privatvermögen [13].

2. In anderen Staaten ist den Domänen der Charakter von Eigentum der regierenden Familie beigelegt bezw. belassen worden [14]. Dieses Rechtsverhältnis kann entweder so aufgefaßt werden, daß die fürstliche Familie eine juristische Person im Sinne des Privatrechts und als solche Eigentümer des Kammergutes ist, oder so, daß die Güter ein Fideikommiß der regierenden Familie sind, an welchem dem jeweiligen Landesherrn Eigentum, den andern Familiengliedern eventuelle Erbrechte zustehen [15]. In einzelnen dieser Länder sind die Domänen trotz ihrer Eigenschaft

---

[13] In Preußen; das königliche Hausfideikommiß, das königlich-prinzliche Familienfideikommiß, und der sogenannte Krontresor (H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 52, Hausgesetze 3 619 ff.), in Sachsen: das königliche Fideikommiß (Sächs. Verf. § 20, G. vom 13. April 1888, Opitz, Sächsisches Staatsrecht 1 199 ff.; J. Loebe, Staatshaushalt des Königreiches Sachsen 79 ff.; Fricker, Sächsisches Staatsr. 203 ff.; O. Mayer, Sächs. Staatsr. 78, 84), in Württemberg: das Hofdomänenkammergut (Württ. Verf. § 108. Vgl. darüber R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 55; Reyscher, Publ. Vers. 282; H. Schulze, Hausgesetze 3 475; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 1 128 ff.; Göz, Württemberg. Staatsrecht 81).

[14] Bad. Verf. § 59 (vgl. dazu die oben N. 7 angef. Literatur), S.-Kob. G., den Beitrag der Domänen zu den Staatslasten betr. v. 29. Dez. 1846, Schw.-Sondh. G. betr. das Kammergut des fürstlichen Hauses Schwarzburg-Sondershausen, vom 14. Juni 1881, Zusätze durch GG. vom 16. Dezember 1893, 14. Aug. 1896, 15. Juli 1897, Schw.-Rud. GG. § 9, Reuß ä. L. Verf. § 17, Reuß j. L. G., die Bildung eines Landesdomanialfonds betr., vom 23. Nov. 1880 § 3, Schaumb.-Lippe Verf. Art. 49, Lipp. V., die Trennung des Staatshaushaltes vom Domanialhaushalt betr., vom 24. Juni 1868 § 1, Abänderungsgesetze vom 20. März 1879 und vom 12. Juli 1912 (dazu Kiewning im WStVR. 2 780).

[15] Die letztere Auffassung wird namentlich von H. A. Zachariä, Das Eigentumsrecht am deutschen Kammergut 105; Held, System (§ 298) 2 182; O. Mejer, Zur Lehre von der Geschlechtsgenossenschaft des hohen Adels, in Z. Privat- und öffentliches Recht der Gegenwart 5 229 ff.; Heusler, Institutionen des deutschen Privatrechtes 1 261 vertreten. Die Ansicht, daß die Familie des hohen Adels eine Korporation im zivilrechtlichen Sinne, d. h. ein selbständiges Vermögenssubjekt sei, ist von Beseler, Deutsches Privatrecht § 172 aufgestellt worden. Eine ausführliche Begründung derselben geben Beseler, Die Familie des hohen Adels als korporative Genossenschaft und Gierke, Die juristische Persönlichkeit des hochadeligen Hauses, in der Z. Privat- und öffentliches Recht der Gegenwart 5 540 ff. u. 557 ff., sowie Deutsches Privatrecht 148 ff., 400, 625. Ihnen stimmen zu: H. Schulze, Fürstenrecht 1363, Rosin in Jherings J. 32 343 ff. und Rehm, Mod. Fürstenr. 103. Die betreffenden Ausführungen erscheinen jedoch nicht überzeugend. Die historische Entwicklung, auf welche sich die angeführten Schriftsteller in erster Linie berufen, beweist nur die Gebundenheit der Güter in der Familie, besagt aber gar nichts für die juristische Konstruktion des fraglichen Rechtsverhältnisses. Ebensowenig folgt aus dem Rechte der Familien des hohen Adels, im Wege der Autonomie verbindliche Vorschriften für die einzelnen Mitglieder zu erlassen, daß dieselben auch besondere Vermögenssubjekte sind (vgl. K. Maurer, Kritische Überschau 2 256 N. 1; Gierke a. a. O. 592). Gegen die Ausführungen Beselers und Gierkes wendet sich O. Mejer, Zur Lehre von der Geschlechtsgenossenschaft des hohen Adels, in Z. Privat- und öffentliches Recht der Gegenwart 6 201 ff. und Rehm, Die juristische Persönlichkeit der standesherrlichen Familie (1911) 1 ff. 5 ff.

als Fideikommiß des regierenden Hauses der gewöhnlichen Staatsfinanzverwaltung unterstellt worden. Ihre Einkünfte fließen in die Staatskasse und der Monarch erhält aus derselben eine jährliche Rente[16]. Die Anerkennung als Familienvermögen hat hier nur für den Fall Bedeutung, daß die betreffende Familie aufhört, die Regierung des Landes zu führen. In anderen Ländern steht dagegen das Domänenvermögen unter der ausschließlichen Verwaltung des Landesherrn und der von ihm ernannten Behörden[17]. Die Einkünfte desselben fließen jedoch trotzdem nicht immer ausschließlich dem Landesherrn und dem fürstlichen Hause zu[18], vielmehr ist das Domanialvermögen häufig verpflichtet, einen bestimmten Beitrag zu den Kosten der Landesverwaltung zu leisten[19].

3. In wieder anderen Staaten hat eine Teilung des Domanialvermögens zwischen dem Staate und der regierenden Familie stattgefunden[20]. Jedoch ist auch hier nicht immer

---

[16] Bad. Verf. § 59, Bad. G., die Zivilliste betr., vom 3. März 1854 und die Erhöhung der Zivilliste betr., vom 14. April 1858 [dazu Erhöhung der Zivilliste um 300000 Mk. durch die Etatsgesetze aller Budgetperioden seit 1876, vgl. Bindings Ausgabe der bad. Verfassung 57], Schw.-Sond. G. vom 14. Juni 1881 §§ 11 ff.

[17] S.-Kob. G. vom 29. Dez. 1846 Art. 8, Reuß ä. L. Verf. § 18, Lipp. V., die Verwaltung des fürstlichen Haus- und Familienfideikommisses betr., vom 14. April 1869, Reuß j. L. V. vom 24. Juli 1852 und 7. Juli 1854, G. vom 23. November 1880.

[18] Dies ist der Fall in Reuß ä. L. (Verf. § 17) und war bis 1868 so in Lippe (V. vom 24. Juni 1868 §§ 3 u. 5). In Lippe fließen die Domäneneinkünfte nach dem G. vom 12. Juli 1912 teils dem Landesherrn, teils der Staatskasse zu; vgl. oben N. 14.

[19] S.-Kob. G.. den Beitrag der Domänen zu den Staatslasten betr., vom 29. Dez. 1846 Art. 5 und G., das Domänengut im Herz. S.-Kob. betr., vom 21. Februar 1855, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 51—55, Schw.-Rud. GG. § 11, Reuß j. L. G. vom 23. November 1880, Lipp. G. betr, den Beitrag des fürstlichen Domaniums zu den aus der Landkasse zu bestreitenden Ausgaben und Beamtengehalten vom 25. März 1898; G. vom 12. Juli 1912 (vgl. die vorige Anm.).

[20] Hess. Verf. Art. 6, Lauenb. Rezeß zwischen dem Herzog und der Ritter- und Landschaft über die landesherrlichen Domänen vom 19. Juni 1871, S.-Mein. G. über das Domänenvermögen vom 20. Juli 1871, G. vom 9. März 1896 Art. 10—18, S.-Alt. G., die definitive Regulierung der Rechtsverhältnisse am Domanialvermögeu betr., vom 29. April 1874, S.-Goth. G., die Aufhebung der Beilage III zum Staatsgrundgesetz vom 25. März 1849 betr., vom 1. März 1855 und Vertr. über die Verwaltung und Nutzung des Domänengutes im Herzogtum S.-Gotha vom 1. März 1855. Nach dem S.-Kob.-Goth. Hausgesetz Art. 20 bildet das Domänengut in den Herzogtümern S.-Koburg und S.-Gotha einen Teil des herzoglichen Hausvermögens, es wird daselbst als Eigentum des herzogl. S.-Gothaischen Gesamthauses bezeichnet, während die übrigen Bestandteile des Hausvermögens Eigentum des herzogl. S.-Kob.-Gothaischen Spezialhauses sein sollen. Old. StGG. Art. 179 und Anl. I u. d. T.: Vereinbarung zwischen Sr. Königl. Hoheit dem Großherzog und dem durch G. vom 24. Juni 1848 berufenen Landtage des Großherzogtums Oldenburg wegen des Domanialvermögens. Nach dieser für die Dauer der Regierung des Mannsstammes des Herzogs Peter Friedrich Ludwig gültigen Vereinbarung ist aus dem bisherigen Domanialvermögen ein Teil als Krongut für die regierende Familie ausgeschieden, der Rest für Staatsgut erklärt

sofort eine reelle Ausscheidung eingetreten, sondern der gesamte Güterkomplex bleibt zunächst unter gemeinsamer Verwaltung und die tatsächliche Teilung findet erst dann statt, wenn das betreffende Haus aufhört, die Regierung des Landes zu führen[21].

4. Nur in wenigen Ländern ist eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Eigentumsrechte am Kammervermögen bisher nicht erfolgt[22]. Als Eigentümer des Kammergutes muß hier der jeweilige Landesherr [nach der heute herrschenden Meinung, oben N. 15, das regierende Haus als Korporation] angesehen werden[23]. Die beiden Eigenschaften desselben, welche das moderne Staatsrecht sonst unterscheidet, Staatsoberhaupt und Repräsentant der Familie, sind in dieser Beziehung noch ununterschiedlich in einer Person vereinigt. Es hat sich in dem Kammergut ein Stück alter Verfassung erhalten, welches in das moderne Staatsleben hineinragt. Die Verwaltung desselben erfolgt hier entweder durch die Staatsbehörden in der Weise, daß die Einkünfte zu Staatszwecken verwendet werden und der Landesherr nur eine Zivilliste erhält[24]. Oder die Verwaltung wird durch eine besondere Behörde geführt, und die Einkünfte dienen zur Bestreitung der Bedürfnisse des fürstlichen Hauses[25].

---

worden. Aus letzterem erhält jedoch der Großherzog zur Ergänzung seiner Dotation noch eine Zivilliste. Anhalt. G., die Auseinandersetzung des herzoglichen Hauses und des Landes bezüglich des Domaniums betr., vom 28. Juni 1869, Nachtrag vom 3. April 1877 und 26. März 1884.

[21] Hess. Verf. Art. 7, S.-Mein. G. vom 20. Juli 1871 Art. 6, 10—17. [Ebenso wie im Text wird die Hessische Verf. ausgelegt von Cosack, Staatsr. des Großh. Hessen 5. Dagegen wollen Rehm, Mod. Fürstenr. 331, 332 und van Calker, Hess. Staatsr. 34 das Eigentum an den in Art. 7 a. a. O. bezeichneten zwei Dritteln dem jeweils regierenden Hause zusprechen; Rehm will die des Thrones verlustig gehende Familie auf einen Entschädigungsanspruch beschränken.] — Nach dem S.-Goth. G. und Vertr. vom 1. März 1855 ist zwar die Ausscheidung sofort erfolgt, doch bleibt das Domänengut verpflichtet, einen näher bestimmten Beitrag zu den Staatslasten zu leisten, dessen Zahlung wegfällt, wenn das herzogliche Haus aufhört, in Gotha zu regieren.

[22] S.-Weimar, Braunschweig, Waldeck. — Das S.-Weim. G., die Verwaltung des großherzoglichen Kammervermögens betr., vom 4. Mai 1854, das die Verabschiedung vom 6. April 1848, durch welche das Kammergut mit dem Staatsvermögen vereinigt war, wieder aufhob, bestimmt lediglich, daß die vor dem 6. April 1848 bestehenden Rechte am Kammervermögen wieder eintreten sollen. Die Braunschw. N. LO. § 164 beschränkt sich ebenfalls darauf, zu erklären, daß die bisherigen Rechtsverhältnisse des Kammergutes und namentlich die Bestimmungen des Edikts vom 1. Mai 1794 unverändert bleiben.

[23] Reyscher in den N. 4 angeführten Schriften: Heinze a. a. O. 276 ff.; Held (§ 299) 2 184 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsr. (§ 205) 1 579 ff.

[24] S.-Weim. G. vom 4. Mai 1854, Braunschw. N. LO. §§ 166—174.

[25] So in Waldeck. Durch den Akzessionsvertrag vom 24. November 1877 war eine Beitragspflicht des Domanialvermögens zu den Staatslasten begründet worden, die aber nach Art. 9 des Vertr. vom 2. März 1887 wieder in Wegfall gekommen ist. Dagegen liegt die Unterhaltung des Konsistoriums als Oberkirchenbehörde und der fürstlichen Schlösser ausschließlich dem Fürsten ob. Über die Verwaltung vgl. V. vom 18. Dezember 1867.

§ 95.

Mit Einführung der Primogeniturordnung entstand das Bedürfnis, für die pekuniäre Ausstattung der jüngeren Prinzen und Prinzessinnen des Hauses Sorge zu tragen. Dieser Verpflichtung gab schon die Goldene Bulle[1] Ausdruck. Die speziellere Regelung der Frage erfolgte durch die Hausgesetze der fürstlichen Familien. Die ältere Form der Versorgung war die der Paragien, d. h. der Anweisung bestimmter Güter, um die Einkünfte derselben zu beziehen. Die jüngere und in neuerer Zeit allgemein übliche[2] Form ist die der Apanagen, d. h. jährlichen Rentenzahlungen[3]. Der Anspruch auf Apanage ist ein Alimentationsanspruch des berechtigten Prinzen gegenüber dem Monarchen oder dem Staate. Maßgebend für die Beurteilung desselben sind jedoch nicht die Grundsätze des römischen Rechts über Alimentationspflicht, sondern die autonomischen Bestimmungen und das Herkommen des betreffenden Hauses[4].

Die Höhe der Apanagen ist in neuerer Zeit in der Regel durch Staats- oder Hausgesetz spezieller fixiert worden[5]. Dabei kommen zwei verschiedene Systeme vor. Nach dem einen wird die Apanage den einzelnen Prinzen des Hauses persönlich ausgesetzt[6], und diese treten mit erlangter Volljährigkeit in den Anspruch ein[7]. Nach dem anderen ist sie für die betreffende Linie bestimmt. Die Söhne bekommen zu Lebzeiten des Vaters keine besondere Apanage, sondern müssen von diesem unterhalten

---

[1] G. B. cap. 25 § 5.

[2] [nach manchen Hausgesetzen allein zulässige! Vgl. z. B. Bayr. Familienstatut vom 5. August 1819 Tit. VI § 1, Württ. Hausges. vom 8. Juni 1828 Art. 23.]

[3] E. Meier, Art. „Apanage“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 1 127 ff. Rintelen, Art. „Apanage“ in Conrads Handwörterbuch der Staatswissenschaften (3. Aufl.) 1 559 ff.; O. Schwartz, Art. „Apanage“ im WStVR. 1 139, 140.

[4] Eigentümliche Grundsätze über die Versorgung der Nachgeborenen bestehen im fürstlich reußischen Hause. Nach diesen findet eine Teilung der Einkünfte zwischen dem regierenden Herrn und den übrigen Prinzen statt, so daß ersterer 1/3 für sich erhält, während die übrigen 2/3 unter sämtlichen Mitgliedern des Hauses einschließlich des regierenden Herrn zu gleichen Teilen repartiert werden (Hausvertr. vom 3., 4. und 5. September 1690 Art. 6, abgedruckt bei H. Schulze, Hausgesetze 2 337 ff.). Über das Paragiat Reuß-Köstritz vgl. Testament Heinrichs I. vom 25. Mai 1687 (a. a. O. 330 ff.), dazu Rehm, Mod. Fürstenr. 355.

[5] Bayr. Familienst. Tit. VI § 1, Württ. Hausges. Art. 30—33, Sächs. Hausges. §§ 19—28. Bad. Apanagengesetz vom 21. Juli 1839 [Staatsgesetz!] § 2, S.-Kob.-Goth. Hausgesetz Art. 98—108, Old. Hausges. Art. 46, Meckl.-Schw. V. vom 15. Oktober 1872 Nr. 8, Wald. Hausg. § 27.

[6] Bad. Apanagenges. § 2, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 8, Old. Hausges. Art. 46, Meckl.-Schw. V. Nr. 8. Diese Einrichtung besteht auch im preuß. Königshause (H. Schulze, Hausgesetze 3 622). [Die Bezüge der Mitglieder des kgl. Hauses außer dem Monarchen, die Apanagen usw., sind in Preußen keine Staatsprästationen, überhaupt keine Einrichtungen des Staatsrechts.]

[7] Bad. Apanagenges. § 5, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 8, Old. Hausges. Art. 49, Meckl.-Schw. V. Nr. 3.

werden, während nach dem Tode desselben die väterliche Apanage unter sie geteilt wird[8]. Neben den Apanagen kommen auch noch besondere Sekundogenituren vor[9]. Die Prinzessinnen des Hauses haben, solange sie unvermählt sind, entweder Anteil an der Apanage der betreffenden Linie, oder sie erhalten eine besondere Zahlung, für welche häufig die Bezeichnung „Sustentation" vorkommt[10]. Im Falle der Verheiratung haben sie Anspruch auf eine Aussteuer[11]. Der Witwe des Monarchen und den prinzlichen Witwen ist regelmäßig ein besonderes Wittum ausgesetzt[12].

Apanagen, Aussteuer und Wittum lasten da, wo ein besonderes Kammergut existiert, auf diesem[13], sonst entweder auf der Staatskasse[14] oder auf der Zivilliste[15].

Wenn in einem Staate die Einsetzung einer Regentschaft notwendig wird, so erhält der Regent eine besondere Dotation, welche aus den Mitteln der Zivilliste oder des Hausvermögens [oder, ergänzungsweise, aus allgemeinen Staatsmitteln[16]] bestritten wird[17].

---

[8] Bayr. Familienst. Tit. VI § 11, Sächs. Hausges. §§ 23 u. 25, Württ. Hausges. Art. 27 ff., S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 102 (hier ist jedoch die Vererblichkeit der Apanagen nur in sehr beschränkter Weise anerkannt), Wald. Hausges. § 28.

[9] Sächs. Hausges. § 42 ff.

[10] Bayr. Familienstat. Tit. VI § 9, Sächs. Hausges. §§ 23, 25, 32—34, Württ. Hausges. Art. 44, Bad. Apanagenges. § 3, Old. Hausges. Art. 54, Meckl.-Schw. V. Nr. 8, Wald. Hausges. § 29, Reuß. Geschlechtsverein vom 10. November 1668 (H. Schulze a. a. O. 266 ff.). Art. 40 ff. — Auch sonst kommt der Ausdruck „Sustentation" in den Hausgesetzen vor, z. B. für den Unterhalt minderjähriger elternloser Prinzen und Prinzessinen, für besondere Zulagen, welche ein Mitglied des Hauses erhält, weil eine Apanage nicht ausreicht, z. B. Württ. Hausges. Art. 33, 36—48, Bad. Apanagengesetz §§ 6—9.

[11] Bayr. Familienstat. Tit. VI § 11, Sächs. Hausges. § 35, Württ. Hausges. Art. 48—52, Bad. Apanagenges. §§ 16—19, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 8, Old. Hausges. Art. 52, S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 109, Reuß. Geschlechtsverein vom 10. November 1668 Art. 36 ff., Hausvertr. vom 3., 4. u. 5. September 1690 Art. 11.

[12] Bayr. Familienstat. Tit. VI § 12, Sächs. Hausges. §§ 36—38, Württ. Hausges. Art. 53—61, Bad. Apanagenges. §§ 20—26, S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 110 u. 111, Old. Hausges. Art. 54, Meckl.-Schw. V. Nr. 8, Wald. Hausges. §§ 32—40, Reuß. Geschlechtsverein vom 10. November 1668 Art. 20 ff., Hausvertr. vom 3., 4. und 5. September 1690 Art. 23.

[13] S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 112 u. 113, S.-Mein. G. vom 20. Juli 1871 Art. 10, S.-Alt. G. vom 29. April 1874 § 5, Braunschw. N. LO. §§ 170, 171, Old. StGG. Anl. I § 12 u. Hausges. Art. 44, Anhalt G. vom 28. Juni 1869 Art. 12, Schw.-Rud. GG. § 11, Reuß ä. L. Verf. § 17, Lipp. V. vom 24. Juni 1868 § 3 und vom 12. Juli 1912, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 50.

[14] Bayr. G. vom 1. Juli 1834, Art. 7, Sächs. Verf. § 23, Württ. Verf. § 105, Bad. G. vom 21. Juli 1839 § 12.

[15] Preuß. G. vom 17. Jan. 1820, G. vom 30. April 1859 u. 27. Jan. 1868.

[16] Hess. Regentschaftsges. v. 26. März 1902, Art. 7 Abs. 2.

[17] Bayr. Verf. Tit. II § 20 u. G. v. 29. Juni 1876, Sächs. Verf. § 13, Württ. Verf. § 106, Hess. Regentschaftsges. v. 1902 Art. 7, Bad. G. vom 21. Juli 1839 § 7, S.-Mein. G. vom 9. März 1896 Art. 7, S.-Goth. Vertr. vom 1. März 1855, Old. StGG. Anl. I § 12.

Zweites Kapitel.

Der Landtag[1].

1. Rechtliche Stellung des Landtages.

§ 96.

Als in den deutschen Territorien die landständischen Corpora sich bildeten, traten sie dem Landesherrn als persönlich berechtigte Subjekte gegenüber, welche lediglich ihre eigenen Rechte und Interessen vertraten. Das Verhältnis des Landesherrn und der Landstände ging in Beziehungen von Person zu Person auf. Die einzelnen Mitglieder erschienen auf den Landtagen teils aus eigenem Rechte als Besitzer eines bestimmten Gutes, teils als Vertreter einer Korporation, an deren Instruktionen sie bei der Abstimmung gebunden waren.

Je mehr aber aus den Territorialbildungen des Mittelalters der moderne Staat hervorwuchs und der Gedanke des Gemeinwesens zum Durchbruch kam, desto mehr begann man die Landstände als ein Organ des Gemeinwesens anzusehen. Man stellte sie dem Landesherrn, der monarchischen Obrigkeit, als Repräsentation der Bevölkerung gegenüber. Diese Auffassung fand schon unter den späteren Publizisten der Reichszeit mehrere angesehene Vertreter[2]. Sie erfuhr jedoch auch Widerspruch[3] und war jedenfalls insofern unrichtig, als die niederen Klassen der Bevölkerung auf dem Landtage nicht vertreten waren, der also immer nur eine Repräsentation der bevorrechtigten Stände blieb.

Erst die nach dem Jahre 1815 beginnende konstitutionelle Bewegung hat die Idee der Volksvertretung völlig zur Durchführung gebracht. Bei der Einführung der neueren Verfassungen schloß man sich aber in denjenigen Staaten, in welchen die Landstände sich erhalten hatten, an die vorhandenen Institutionen an, ohne sich des Unterschiedes zwischen den neuen und alten Einrichtungen vollkommen bewußt zu werden. Man behielt den her-

---

[1] F. A. v. Campe, Die Lehre von den Landständen nach gemeinem deutschen Staatsrecht, 2. Aufl., Lemgo u. Detmold 1864; Schulze, Deutsches Staatsr. §§ 169 ff.; v. Gerber, Grundzüge § 39; Jellinek, Allg. Staatsl. 545, 548, 566 ff.; Anschütz, Enzykl. 138 ff.; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 §§ 58, 59; v. Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 215 ff.; Rehm, Art. Landtag in WStVR.; Tezner, Die Volksvertretung (1912); Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre 469 ff.

[2] J. J. Moser, Von der Reichsstände Landen, deren Landständen, Untertanen usw., Buch II Kap. 20 § 13; Pütter, Ob und wie weit in teutschen Fürstentümern und Grafschaften den Landständen ein Mitregierungsrecht beigelegt werden könne, Beiträge zum teutschen Staats- und Fürstenrecht 1 179 ff.; Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechtes 2 73 ff. Vgl. O. Gierke, Johannes Althusius 224 N. 42 und v. Below, Territorium und Stadt 243 ff.

[3] Posse, Über das Staatseigentum in den deutschen Reichslanden und das Staatsrepräsentationsrecht der deutschen Landstände (Rostock u. Leipzig 1794) 200 ff.

gebrachten Namen der Landstände oder des Landtages bei. Auch in der Zusammensetzung glichen die neuen Landtage insofern den alten, als ihrer Bildung ein ständisches Prinzip zugrunde gelegt wurde. Erst durch die Gesetzgebung seit dem Jahre 1848 ist dieses beseitigt worden.

Aber auch diejenigen Verfassungen, nach welchen die Zusammensetzung des Landtages noch eine ständische war, sprachen bereits den Grundsatz aus, daß die Landstagsmitglieder Vertreter des gesamten Volkes seien[4]. Dadurch traten sie in Gegensatz zu den alten Verfassungen, nach welchen die Abgeordneten als Vertreter einzelner Klassen und Stände erschienen. Dagegen hat die Bezeichnung der Landtagsmitglieder als „Vertreter" des Volkes nicht die Bedeutung, daß sie ihre Rechte vom Volke ableiteten oder von demselben Aufträge und Instruktionen entgegennehmen müßten. Überhaupt waren bei Aufnahme der angeführten Bestimmungen in die Verfassungen mehr politische als staatsrechtliche Erwägungen maßgebend. Vom juristischen Standpunkte aus sind die Landtage nicht eine Vertretung der Bevölkerung, sondern ein aus Wahlen der Bevölkerung hervorgehendes Organ des Staates[5].

---

[4] Vgl. § 105 N. 2.

[5] Vom rechtlichen Standpunkte können die parlamentarischen Versammlungen nur als Staatsorgane behandelt werden. Das ist heute herrschende Meinung. Vgl. darüber auch Jellinek, System 236 ff., welcher die Parlamente speziell als Organe zur Verfolgung des Gemeininteresses bezeichnet. Diese Charakterisierung, obwohl durchaus nicht unzutreffend, enthält aber doch mehr die Hervorhebung eines politischen Prinzips als die Aufstellung eines staatsrechtlichen Grundsatzes. Vgl. ferner Jellinek, Staatsl. 545, 548 ff., 566 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. I 215 ff.; Anschütz, Enzykl. 138 ff. — Ganz abweichender Meinung ist Rieker, Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung, Leipzig 1893 (Sonderabdruck aus der Zeitschrift für Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften Bd. II, 1). Er behauptet, die Volksvertretung sei in monarchischen Staaten kein Organ des Staates (S. 40), sondern ein fremder Bestandteil im Körper desselben (S. 45). Diese Behauptung versucht er damit zu begründen, daß nicht der Wille der Volksvertretung als Wille des Staates gelte, sondern der des Monarchen; insbesondere auch das Gesetz auf dem Willen des Monarchen und nicht auf dem der Volksvertretung beruhe. Nun ist es allerdings richtig, daß die Volksvertretung allein den im Gesetz zum Ausdruck gelangenden Staatswillen nicht hervorbringen kann. Aber ebensowenig ist der Monarch dazu imstande. Es wird dafür ein Zusammenwirken beider Faktoren erfordert. Die Volksvertretung ist also an der Willensbildung des Staates mitbeteiligt, ja ein für dieselbe notwendiges Element; sie muß daher auch ebensogut wie der Monarch als Organ des Staates betrachtet werden. Wenn Rieker an einer späteren Stelle seiner Schrift (a. a. O. 53) meint, die Volksvertretung sei kraft gesetzlicher Fiktion das ganze Volk oder die Gesamtheit der Untertanen, so ist das eine Charakterisierung, welche staatsrechtlich gar keinen Wert hat, und selbst der der Ausführung zugrundeliegende politische Gedanke wird durch die Bezeichnung der Parlamente als „Vertretung" oder „Repräsentation" des Volkes klarer und besser zum Ausdruck gebracht. Die Charakterisierung der Volksvertreter endlich als sozialer Interessenvertretung (a. a. O. 57) ist juristisch ganz unzulässig. Tatsächlich kann die Volksvertretung allerdings eine solche werden, aber rechtlich darf sie es nicht. Die Abgeordneten sind nach der Verfassung verpflichtet,

Die Landtage haben nicht den Charakter besonderer Rechtssubjekte. Sie sind nicht Korporationen, sondern staatliche Kollegien; es stehen ihnen keine subjektiven Rechte, sondern lediglich staatliche Kompetenzen zu[6]. Die Tätigkeit derselben erstreckt sich auf die verschiedensten Gebiete des Staatslebens. Der aus der Gewaltenteilung bisweilen hergeleitete Grundsatz, nach welchem der Volksvertretung lediglich gesetzgebende Funktionen zustehen, hat im deutschen Staatsrecht niemals Eingang gefunden. Allerdings besitzen die deutschen Landtage zunächst das Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Sie sind aber außerdem auch bei der Ausübung zahlreicher Funktionen der Verwaltung beteiligt. Die Feststellung des Staatshaushaltes kann nur mit ihrer Zustimmung erfolgen, sie haben die Veräußerung von Staatsgut, die Aufnahme von Anleihen und die Übernahme von Garantien zu bewilligen, sowie bei der Verwaltung des Staatsschuldenwesens mitzuwirken. Ihrer Genehmigung unterliegen gewisse Staatsverträge und andere völkerrechtliche Akte. Sie haben außerdem ein das ganze Gebiet

---

sich lediglich von Rücksichten des Gesamtwohls leiten zu lassen; die einseitige Verfolgung von Standes- und Klasseninteressen ist stets eine grobe Verletzung der parlamentarischen Pflichten, und es kann wahrlich nicht die Aufgabe der Staatsrechtswissenschaft sein, einer solchen das Wort zu reden. Gegen Rieker auch Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlamentes (Graz 1901) 85 N. 2, sowie Loening Verw.Arch. 13 21 N. 38. Vgl. ferner Orlando, Du fondement juridique de la représentation politique in der Revue de droit public 3 1 ff. [Die Ansicht Riekers ist im Grunde nur eine Spielart der schon lange vor Rieker von L. v. Stein und Gneist aufgestellten Ansicht, wonach das Parlament Organ nicht des Staates, sondern der „Gesellschaft" sei. Vgl. darüber Jellinek, Staatsl. 578; Kelsen, Hauptprobleme 468. Letzterer polemisiert (469 ff.) lebhaft gegen Riekers Begründung, ist aber im Ergebnis mit ihm einverstanden (die legislativen Faktoren, also auch die Parlamente, seien nicht Staatsorgane). Eine Mittelmeinung zwischen der heute herrschenden Ansicht und der Stein-Gneistschen Konstruktion, bringt Radnitzky, das Wesen der Obstruktionstaktik, Grünhuts Z. 31 465 ff. Gegen ihn Kelsen a. a. O. 475 ff. Gegen die herrschende Auffassung der Parlamente als Staatsorgane wendet sich auch Binding, Die Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder (1914) 7 ff., freilich auf Grund eines Organbegriffes, der von dem bisher in der Wissenschaft üblichen völlig abweicht. Unter Organen der Staatsgewalt darf man nach Binding (a. a. O. 7) „allein die Personen, Kollegien und Korporationen verstehen, die kraft Auftrags des Inhabers der Staatsgewalt (damit meint B. den Träger der Staatsgewalt) Akte derselben vornehmen dürfen". Danach wären im wesentlichen nur die Behörden und Beamten Staatsorgane. Der Gendarm wäre Staatsorgan, der Minister auch, der König dagegen nicht. Die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs im Ministerium ist staatsorganschaftliche Tätigkeit, die Beratung desselben im Parlament und die Sanktion durch den Monarchen nicht. Die obersten und wichtigsten Staatswillenserklärungen: Gesetzgebung, Kriegserklärung, Friedensschluß, Ernennung und Entlassung der Minister erfolgen durch ein Nicht-Staatsorgan. Wodurch sich eine Terminologie, die zu solchen Absonderlichkeiten führt, empfehlen soll, ist nicht ersichtlich.]

[6] Vgl. Anschütz, Enzykl. 139. Starke Reste der altständischen Auffassung des Landtags als Korporation finden sich noch, wie Rhamm, Verfassungsges. des Herzogtums Braunschweig 128 und Braunschw. Staatsr. 21 nachweist, in der Braunschw. N. LO.

der Verwaltung umfassendes Recht der Kontrolle[7]. In Ausübung dieses Rechtes sind die Landtage befugt, an den Maßregeln der Regierung Kritik zu üben[8]; als ein besonderer Ausfluß desselben erscheint namentlich auch die Ministeranklage.

Das Beschwerde- und Petitionsrecht der Landtage[9] dient teils zur Ausübung der Kontrolle über die Verwaltung, teils ist es ein Mittel, um die Regierung zur Vorlegung von Gesetzen zu veranlassen. Es wird entweder gegenüber dem Ministerium in der Form von Resolutionen oder direkt gegenüber dem Monarchen in der Form der Adresse ausgeübt. Die Veranlassung zu einer derartigen Tätigkeit kann durch Anträge aus der Mitte der Versammlung oder durch Petitionen gegeben sein, welche von Privatpersonen oder Korporationen an den Landtag gebracht werden. Die Landtage sind meist durch ausdrückliche Bestimmungen der Verfassung für befugt erklärt, solche Petitionen anzunehmen und sie, falls die darin enthaltenen Beschwerden begründet erscheinen, der Regierung zur Abhilfe zu überweisen[10]. Doch ist diesen Festsetzungen in der Regel die Beschränkung hinzugefügt, daß solche Petitionen nur schriftlich

---

[7] Bestritten. Wie im Text: Schulze, Deutsch. Staatsr. 1 479. A. M. Anschütz, Enzykl. 145.

[8] Eine solche Kritik ist keineswegs, wie Rieker a. a. O. 42 behauptet, ein Übergriff in die Verwaltung, sondern ein allgemein anerkanntes Recht der Landtage, welches in einigen Ausflüssen eine gesetzliche Regelung erfahren hat, im übrigen auf einem zweifellosen Gewohnheitsrecht beruht.

[9] Preuß. Verf. Art. 81, Bayr. Verf. Tit. VII § 19, Tit. X § 5, Sächs. Verf. §§ 109, 110, 140, Württ. Verf. § 124, Bad. Verf. § 67, G., die Abänderung des § 67 der Verf.-Urk., bez. der Verantwortlichkeit der Minister betr., vom 20. Febr. 1868 Art. 2 (mit Abänderung vom 24. Aug. 1904), Hess. Verf. Art. 79, S.-Weim. RGG. § 4, S.-Mein. GG. Art. 86 u. 87, S.-Alt. GG. §§ 214 (G. vom 11. Febr. 1854), 215 u. 216 (eingeschränkt durch G. vom 18. März 1912), S.-Kob.-Goth. StGG. § 132, Braunschw. N. LO. §§ 105 u. 106, Old. StGG. Art. 133, Anh. LO. § 22, Schw.-Sond. LGG. § 55, Schw.-Rud. GG. § 35, Reuß ä. L. Verf. § 75, Reuß j. L. StGG. § 76, Lipp. V. vom 6. Juli 1836, § 7, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 42, Wald. Verf. Art. 65. — v. Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 223 ff., 230 ff.; Bornhak, Arch.Öff.R. 16 403 ff.; Anschütz, Enzykl. 145.

[10] Preuß. Verf. Art. 81, Bayr. Verf. Tit. VII §§ 19—21, (G. vom 19. Januar 1872, betr. den Geschäftsgang des Landtags, Abschn. II Nr. 2), Sächs. Verf. § 111 (Landtagsordnung vom 12. Oktober 1874 § 23), Württ. Verf. § 124, Bad. Verf. § 67 (G. vom 20. Februar 1868), Hess. Verf. Art. 81 (erweitert durch G. vom 16. März 1848) u. 82, S.-Weim. RGG. § 46, S.-Mein. GG. Art. 87, S.-Alt. GG. § 216, dazu G. vom 18. März 1912, Landschaftl. GO. vom 23. Dezember 1858, § 29, S.-Kob.-Goth. StGG. § 133, GO. für die Landtage vom 29. März 1908 § 44, Braunschw. N. LO. § 114 (G. vom 18. Mai 1912 Art. IV), GO. vom 19. Mai 1912, §§ 44 u. 45, Old. StGG. Art. 134, Schw.-Sondh. LGG. § 55, GO. für den Landtag vom 13. April 1912, § 52, Schw.-Rud. G. vom 19. Januar 1872, die Einführung einer neuen GO. für den Landtag betr., §§ 71—76, Reuß ä. L. Verf. § 76, Reuß j. L. StGG. §§ 77—79, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 42, Wald. Verf. § 67. — Bornhak, Das Petitionsrecht, Arch.Öff.R. 16 403 ff.; J. Schleip, Das Petitionsrecht des bayr. Landtags im Sinne des Tit. VII § 19 der Verf.-Urk. (1909).

übersandt, nicht persönlich oder durch Deputationen überbracht werden dürfen[11].

Damit sich die Landtagsmitglieder diejenige Auskunft verschaffen können, welche für die Ausübung ihrer Funktionen erforderlich ist, haben viele Verfassungen ihnen ausdrücklich das Recht beigelegt, die Minister oder sonstigen Regierungsvertreter zu interpellieren[12]. Sie besitzen jedoch, auch wo die Verfassung eine solche Feststellung nicht enthält, die Befugnis, Anfragen an die Regierung zu richten. Nur besteht in diesem Falle keine Verpflichtung zur Beantwortung derselben. Wo dagegen das Interpellationsrecht in der Verfassung förmlich anerkannt ist, hat der interpellierte Regierungsvertreter stets eine Antwort auf die Anfrage zu geben. Nur braucht diese nicht notwendig eine materielle Auskunft zu erhalten, es steht ihm frei, eine solche zu verweigern, wenn eine öffentliche Behandlung der fraglichen Angelegenheit mit dem Staatswohl nicht vereinbar erscheint[13]. — Vereinzelt haben die Landtage auch die Befugnis erhalten, selbst Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen einzusetzen[14].

---

[11] Preuß. Verf. Art. 81 Abs. 2, Bayr. Geschäftsgangs-G. vom 19. Januar 1872 Art. 37, Sächs. Verf. § 111, LO. § 23, Württ. Verf. § 170, Bad. Verf. § 67, S.-Alt. GG. § 216 (G. vom 18. März 1912), Landsch. GO. § 29, S.-Kob.-Goth. StGG. § 133, GO. vom 29. März 1908 § 44, Old. StGG. Art. 135, Braunschw. GO. vom 19. Mai 1912 § 44, Schw.-Rud. G. vom 19. Januar 1872 § 71, Reuß ä. L. Verf. § 76, Reuß j. L. StGG. § 79, Wald. Verf. Art. 67.

[12] Preuß. Verf. Art. 81 Abs. 3 verbunden mit Art. 60 Abs. 2, Bayr. Geschäftsgangs-G. vom 19. Januar 1872 Art. 18—21, dazu Landtagsabschied vom 1. Juli 1886 § 26, Sächs. LO. § 31, Hess. Verf. Art. 79 und G., die landständische Geschäftsordnung betr., vom 17. Juni 1874 Art. 22, S.-Mein. GG. Art. 87, S.-Alt. G., eine Erläuterung des § 231 des GG. betr. vom 7. April 1849, Landsch. GO. §§ 27 u. 28, S.-Kob.-Goth. StGG. 132, Anh. GO. vom 24. Januar 1876 § 32, Braunschw. GO. § 33, Schw.-Sondh. LGG. § 56, GO. vom 13. April 1912 § 51, Reuß j. L. GG. § 77, Wald. Verf. § 64. — v. Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 315 ff.; Anschütz, Enzykl. 145, Rosegger, Das parlamentarische Interpellationsrecht, Rechtsvergleichende und politische Studien (1907); Hatschek, Das Interpellationsrecht im Rahmen der modernen Ministerverantwortlichkeit (1909); dazu Perels in der Ztschr. f. Pol. 3 626 ff.

[13] Daß die Regierung die Beantwortung ablehnen könne, sagt ausdrücklich die Sächs. LO. § 31 und das Hess. G., die landständ. GeschO. betr. vom 17. Juni 1874, Art. 22. [Der im Text angeführte Rechtssatz ist kodifiziert durch das Bayr. G. vom 19. Januar 1872, Art. 20 und 21, dazu Landtagsabschied vom 1. Juli 1886 § 26; vgl. dazu v. Seydel-Piloty, Staatsr. 1 316 und Rehm, Allg. Staatsl. 351. Der von letzteren zwischen dem bayrischen und preußischen Recht festgestellte Gegensatz besteht nicht. Vielmehr gilt auch für Preußen, kraft ausdrücklicher Bestimmung des Art. 81 Abs. 3 und im übrigen als Sinn des Art. 60 Abs. 2 positivrechtlich der Satz, daß der interpellierte Minister Auskunft geben oder begründen muß, warum eine solche nicht gegeben werden könne. Vgl. Anschütz, Enzykl. 145.

[14] Preuß. Verf. Art. 82, Bayr. Geschäftsgangs-G. vom 19. Januar 1872 Art. 33 f., Wald. Verf. § 64. Vgl. v. Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 289; Arndt, Kommentar z. Preuß. V.-U. 290, 291. Anschütz, Enzykl. 145; Zweig, Die parlamentarische Enquete nach deutschem und österr. Recht, Ztschr. f. Pol. 6 265 ff.

Der Landtag erscheint nicht als Mitträger der Staatsgewalt neben dem Monarchen, sondern als ein beschränkender Faktor, an dessen Mitwirkung dieser bei Ausübung bestimmter Funktionen gebunden ist. Es stehen ihm daher nur diejenigen Rechte zu, welche ihm ausdrücklich beigelegt sind[15]. Aber seine Tätigkeit ist keine rein negative, etwa nur darauf gerichtet, eine Verletzung der Volksrechte zu verhüten[16]. Er hat nicht bloß das Recht des Widerspruches, sondern das der tätigen Mitwirkung bei der Erfüllung der Staatsaufgaben. Aber seine Tätigkeit äußert sich nur in der Fassung von Beschlüssen. Die Ausführung derselben liegt in den Händen der Regierung, und ein Recht des Befehls oder eine unmittelbare Zwangsgewalt steht dem Landtage nicht zu.

Nach den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten ist also zur Ausübung der wichtigsten staatlichen Funktionen, Gesetzgebung, Budgetfeststellung, Abschluß gewisser völkerrechtlicher Verträge, eine Vereinbarung zwischen zwei Faktoren, Monarch und Landtag erforderlich. Diese Einrichtung schließt die Möglichkeit einer ungelösten Disharmonie ein[17]. Handelt es sich bei den Differenzen nur um eine verschiedene Auslegung von Verfassungsartikeln, so können dieselben durch einen richterlichen Ausspruch erledigt werden. Einzelne deutsche Verfassungsurkunden haben auch in der Tat derartige Bestimmungen getroffen und die Entscheidung entweder durch ein besonders zu bildendes Schiedsgericht oder durch den Staatsgerichtshof angeordnet[18]. Aber dieser

---

[15] Einzelne Verfassungen drücken diesen Gedanken so aus, daß der Landtag nur über solche Gegenstände in Beratung treten dürfe, welche zu seinem Wirkungskreise gehörten. Bayr. Verf. Tit. VII § 1, Sächs. Verf. § 79, Bad. Verf. § 50, Hess. Verf. Art. 66. Diese Ausdrucksweise ist keine glückliche. Die Beschränkung des Landtages liegt nicht sowohl in den Gegenständen, als in der Form seiner Tätigkeit.

[16] Diese Ansicht vertritt z. B. R. v. Mohl, welcher dem Landtage die Aufgabe zuweist, den Mißbrauch der Staatsgewalt zu verhindern: Württ. Staatsrecht § 97, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften 1 282 ff. Vgl. dagegen auch Merkel, Enzykl. 232. Gegen die Auffassung Mohls vom Berufe der Volksvertretung, welche nur scheinbar eine positivrechtliche Stütze in der Württemb. Verf., § 124 findet, vgl. v. Sarwey, Württ. Staatr, 2 133 ff., ferner Anschütz, Gegenwärtige Theorien über den Begriff der gesetzgeb. Gewalt 5 N. 3.

[17] Die Behauptung Riekers a. a. O. 42, 43, daß in solchen Fällen der Wille des Monarchen ausschlaggebend sei, steht mit dem Wortlaut und Geist unserer Verfassungen im Widerspruch. Obwohl der Verf. sich für seine Behauptung auf das „positive deutsche Staatsrecht" beruft, hat er es doch gänzlich unterlassen, diejenigen positiven Bestimmungeu anzugeben, durch welche er dieselbe begründen will. Über das Verhältnis von Regierung und Volksvertretung im konstitutionellen Staate vgl. insbes. Jellinek, Staatsl. 661.

[18] Sächs. Verf. § 153, S.-Alt. GG. § 266 (dazu G. vom 21. Oktober 1848 u. 11. Februar 1854), Braunschw. N. LO. § 231, G. vom 19. März 1850, G. vom 30. März 1894, Old. StGG. Art. 209—211. — Die Bestimmung der Reuß j. L. Verf. § 117, welche die Entscheidung dem Bundesschiedsgericht überträgt, hat mit dem Wegfall des letzteren ihre Anwendbarkeit verloren. Über die Befugnis der Reichsgewalt zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten vgl. § 212.

Fall ist weder der einzige noch auch der praktisch wichtigste. Viel häufiger kommt es vor, daß Regierung und Volksvertretung über die politische Zweckmäßigkeit einer Maßregel verschiedener Meinung sind. Und gerade ein solcher Gegensatz kann leicht zur Folge haben, daß notwendige Gesetze oder der Staatshaushaltsetat nicht zustande kommen. Ja es ist sogar möglich, daß wegen derartiger Differenzen ein beinahe vollständiger Stillstand im Staatsleben eintritt.

In England und nach seinem Vorbild auch in einigen kontinentalen Staaten hat man die Lösung dieses Konfliktes in dem System der parlamentarischen Regierung gefunden Wenn der Monarch die Führer der Parlamentsmajorität als Ratgeber in das Ministerium beruft und unter ihrer Verantwortung seine Funktionen ausübt, so ist die notwendige Harmonie zwischen Regierung und Volksvertretung hergestellt. Die Einführung dieses Systems in Deutschland hat nicht nur in parlamentarischen Versammlungen, sondern auch in der Literatur lebhafte Verteidiger gefunden[19]. Dasselbe ist jedoch bis jetzt praktisch nicht zur Geltung gelangt. Und wenn es auch unter allen Umständen wünschenswert erscheint, daß bei der Besetzung der Ministerstellen auf die Stimmung der Volksvertretung Rücksicht genommen wird, so muß doch andererseits zugegeben werden, daß die Voraussetzungen für eine parlamentarische Parteiregierung, wie sie in England besteht, in Deutschland nicht vorliegen. Es fehlen namentlich die großen regierungsfähigen Parteien, welche die notwendige Grundlage einer solchen Einrichtung bilden. Auch die Rücksicht auf die Reichspolitik gestattet es nicht, die Ministerien der Einzelstaaten lediglich nach Maßgabe der jeweiligen Majoritäten in den Landtagen zu bilden.

2. Zusammensetzung des Landtages.

§ 97.

Die Teilung des englischen Parlamentes in Ober- und Unterhaus beruht auf historischen Verhältnissen, welche dem englischen Staatsleben durchaus eigentümlich sind. Nichtsdestoweniger ist das Zweikammersystem in fast alle Verfassungen größerer europäischer Staaten übergegangen. Auch in Deutschland hat

---

[19] Der bedeutendste schriftstellerische Vertreter ist R. v. Mohl. Vgl. „Die Geschichte und Literatur des allgemeinen konstitutionellen Staatsrechtes“, Geschichte uud Literatur der Staatswissenschaften 1 288 ff., und „Das Repräsentativsystem, seine Mängel und Heilmittel“, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 1 392 ff. Die beste, in jedem Punkte treffende, gleichwohl der geistigen Bedeutung des Gegners voll gerecht werdende Kritik Mohls ist von M. v. Seydel geschrieben: vgl. dessen Vorträge aus dem allgemeinen Staatsr. 29 ff. (Wiederabdruck aus Ann.D.R. (1898) 746 ff.). Über das Wesen der parlam. Regierung vgl. Jellinek, Staatsl. 700 ff., Regierung und Parlament in Deutschland (1909), Ausgew. Schriften und Reden 2 280 ff.; W. van Calker im Handb. der Politik 1 143 ff.

man es in allen größeren und mittleren Staaten zur Anwendung gebracht. Nur in den kleineren herrscht das Einkammersystem[1].

In den Ländern, wo das Zweikammersystem besteht, gilt der Grundsatz, daß zu einem Beschluß des Landtags die Zustimmung beider Kammern erfordert wird. Nur die Ordnung ihrer inneren Angelegenheiten bleibt jeder Kammer allein überlassen; dahin gehört die Prüfung der Legitimation ihrer Mitglieder, die Beschlußfassung über die geschäftliche Behandlung der Vorlagen und die Handhabung der Sitzungspolizei. In der Regel ist auch jede Kammer für sich zur Ausübung des Petitions-, Beschwerde- und Interpellationsrechtes und zur Annahme von Petitionen befugt[3].

Die beiden Kammern beraten getrennt. Gemeinschaftliche Sitzungen derselben finden nur ausnahmsweise, meist zur Erledigung formeller Geschäfte statt[4].

Die Rechte beider Kammern sind gleich. Nur in bezug auf Finanzgesetze und den Staatshaushaltsetat sind der zweiten Kammer größere Befugnisse eingeräumt. Vorlagen der angegebenen Art müssen bei der zweiten Kammer eingebracht werden[5]. Bei dem Staatshaushaltsetat beschränkt sich die Befugnis der ersten Kammer in einigen Ländern darauf, denselben im ganzen

---

[1] Das Zweikammersystem besteht in Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Elsaß-Lothringen, Preuß. Verf. Art. 62, Bayr. Verf. Tit. VI § 1, Sächs. Verf. § 61. Württ. Verf. § 128, Bad. Verf. § 26, Hess. Verf. Art. 51 ersetzt durch G., die Landstände betr., vom 3. Juni 1911 § 1, wegen Elsaß-Lothringen vgl. unten § 141. Die Bezeichnung für die beiden Kammern ist in Preußen (seit dem G. vom 30. Mai 1855): Herrenhaus und Haus der Abgeordneten (vorher: Erste und Zweite Kammer), in Bayern: Kammer der Reichsräte und der Abgeordneten, in den andern Staaten: Erste und Zweite Kammer. Über das Zweikammersystem und sonstige allgemeine, die Zusammensetzung der Parlamente betreffende Fragen vgl. Rehm im WStVR. 2 724 ff.; Jellinek, Ausgew. Schriften und Reden 2 183 ff.

[2] Preuß. Verf. Art. 62, Bayr. Verf. Tit. VI § 19, Sächs. Verf. § 62 u. 132, Württ. Verf. § 182, Hess. Verf. Art. 95 u. 97.

[3] Preuß. Verf. Art. 81, Bad. Verf. § 67 (G. vom 20. Februar 1868 Art. 2). Den entgegengesetzen Grundsatz enthält die Bayr. Verf. Tit. VII §§ 20 und 21, Tit. X § 5, die Hess. Verf. Art. 79 und in bezug auf einzelne Gegenstände die Sächs. Verf. §§ 109–111. — Nach der Preuß. Verf. Art. 82 ist auch jede Kammer berechtigt, Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen einzusetzen. — Über die Ministeranklage vgl. § 184.

[4] Namentlich zum Zweck der Eröffnung oder Schließung und der Entgegennahme des Verfassungseides seitens des Monarchen oder Regenten. Außerdem ordnen die Preuß. Verf. Art. 56 u. 57 und das Hessische Regentschaftsgesetz vom 26. März 1902, Art. 1, 2 gemeinschaftliche Sitzungen zum Zweck der Beschlüsse über Regentschaft, die Württ. Verf. §§ 190, 191, 193, 196 zur Vornahme gewisser Wahlen und Entgegennahme gewisser Berichte an.

[5] Preuß. Verf. Art. 62, Bayr. Verf. Tit. VI § 18, Sächs. Verf. § 122, Württ. Verf. § 178, Bad. Verf. § 60 (G. vom 24. August 1904), Hess. Verf. Art. 67 (G. vom 3. Juni 1911). G. über die Verf. Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911, § 5 Abs. 3. Über diese Finanzprivilegien der Zweiten Kammer vgl. Rehm im WStVR. 2 728 ff.; Jellinek, Der Anteil der Ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung, in der Laband-Festgabe von 1908.

anzunehmen oder abzulehnen, eine Amendierung der einzelnen Positionen ist ihr nicht gestattet[6]. Die letztere Vorschrift muß so verstanden werden, daß das Recht der Annahme oder Ablehnung im ganzen sich auf den in der zweiten Kammer festgestellten Staatshaushaltsetat bezieht. Denn nur dieser bildet die Grundlage der Beratungen der ersten Kammer[7].

Wenn beide Kammern sich über eine Vorlage nicht zu einigen vermögen, so ist kein Beschluß zustande gekommen. In einzelnen Verfassungen bestehen jedoch bestimmte Vorschriften, welche den Zweck haben, derartige Differenzen zwischen beiden Kammern zum Austrag zu bringen[8].

---

[6] [So in Preußen (Art. 62 Abs. 3 V.-Urk.: „Finanzgesetz-Entwürfe und Staatshaushalts-Etats werden zuerst der Zweiten Kammer vorgelegt; letztere werden von der ersten Kammer im Ganzen angenommen oder abgelehnt") und in Elsaß-Lothringen (Verf.-G. vom 31. Mai 1911, § 5 Abs. 3). Das Gleiche galt früher auch in Württemberg, Baden, Hessen, jedoch mit der Maßgabe, daß hier bei unausgleichbarer Meinungsverschiedenheit der beiden Kammern Gesamtabstimmung mit Durchzählung der Stimmen, der Sache nach also Erledigung der betreffenden Vorlage in einer vereinigten Versammlung beider Kammern stattfand. Durch die Wahlreformen des ersten Jahrzehntes des 20. Jahrhunderts (Baden: 1904, Württemberg: 1906, Hessen: 1911; vgl. unten § 99) hat diese Rechtslage jedoch in allen drei Staaten eine Änderung zugunsten der Ersten Kammern erfahren. Die Ersten Kammern machten ihre Zustimmung zu der Demokratisierung des Wahlrechts zur Zweiten Kammer mit Erfolg von einer Abschwächung der Finanzprivilegien dieser Kammer abhängig. Sie forderten und erreichten bezüglich der wichtigsten Finanzvorlage, des Etats (Budgets, Finanzplans) ein bedingtes Amendierungsrecht, welches man, da es dem entsprechenden Recht der Zweiten Kammer dann, wenn diese im Einzelfalle auf ihren Willen andauernd besteht, nicht gleichwertig ist, als ein suspensives Veto gegenüber den Beschlüssen der Zweiten Kammer über die Einzelpositionen des Etats bezeichnen kann. Am wenigsten ist das frühere Vorrecht der Zweiten Kammer geschmälert worden in Baden (Verf. §§ 60, 61 in der Fassung vom 24. August 1904), mehr in Württemberg (Verf. § 181, Fassung vom 16. Juli 1906), am meisten in Hessen (Verf. Art. 67, 75, Fassung vom 3. Juni 1911). Auf die, das Ergebnis langwieriger Kompromißverhandlungen darstellenden, z. T. sehr verwickelten Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden; am besten orientiert darüber in vergleichender Darstellung Rehm im WStVR. 27 28 ff., 730 ff. — In Bayern und Sachsen hat die Zweite Kammer von jeher nur das formelle Vorrecht besessen, daß gewisse Finanzvorlagen zuerst bei ihr eingebracht werden müssen (vgl. die Allegate oben N. 5). Die Ersten Kammern dieser beiden Staaten haben also hinsichtlich aller Finanzgesetze, einschließlich des Etats, das unbeschränkte Recht der Amendierung.]

[7] Die Beschlüsse des preußischen Herrenhauses vom 11. Oktober 1862 und 23. Januar 1864, den im Abgeordnetenhause festgestellten Etat abzulehnen, dagegen den von der Regierung dem Abgeordnetenhause vorgelegten Etat anzunehmen, waren demnach verfassungswidrig. Vgl. v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§§ 89 u. 116) 1 364 u. 596 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 202; Schwartz, Preuß. Verfassungsurkunde 204; Arndt, Komm. 262; Rehm im WStVR. 730; Fleischmann, Weg der Gesetzgebung in Preußen 110.

[8] Nach den Bestimmungen der Sächs. Verf. §§ 91, 92, 131 soll bei Meinungsdifferenzen zwischen beiden Kammern zunächst der Versuch einer Vereinigung durch eine Deputation gemacht werden; bleiben trotzdem die Stimmen beider Kammern geteilt, so ist zu der Verwerfung des Gesetzesvorschlages erforderlich, daß in einer der beiden Kammern wenigstens zwei Dritteile für die Verwerfung gestimmt haben. Letztere Bestimmung paßt jedoch nur auf Gesetzesvorschläge, welche von der Regierung ausgegangen

Abgesehen von der Teilung der Landtage in zwei Kammern kommt in einigen Ländern eine eigentümliche Gliederung derselben dadurch vor, daß das Land aus zwei mehr oder weniger selbständigen Teilen besteht, von denen jeder seinen eigenen Landtag besitzt, während für das ganze Land ein gemeinsamer Landtag existiert[9].

§ 98.

Bei der Bildung der ersten Kammern in Deutschland ließ man sich zunächst von dem Vorbild des englischen Oberhauses leiten. Man hielt sich jedoch lediglich an die äußere Erscheinung desselben und sah in ihm nur eine Vertretung des großen Grundbesitzes, wärend seine wahre Bedeutung doch darauf beruhte, daß es die regierende Klasse des Landes repräsentierte. Die Bildung der ersten Kammern ging daher unter vorwiegender Berücksichtigung des standesherrlichen und ritterschaftlichen grundbesitzenden Adels vor sich, welcher teils durch erbliche, teils durch gewählte, teils durch vom Monarchen auf Lebenszeit ernannte Mitglieder vertreten war. Außerdem wurde dem Monarchen in Nachahmung der Bestimmungen der französischen Charte das Recht erteilt, Mitglieder der ersten Kammer auf Lebenszeit, meist jedoch nur in beschränkter Zahl, zu ernennen. [Außer diesen Personenkategorien kommen noch folgende als Mitglieder der Ersten Kammer vor: 1. die volljährigen Prinzen des regierenden Hauses; 2. Vertreter der größeren Städte; 3. Vertreter der Hochschulen (Universitäten, technische Hochschulen); 4. Vertreter der Geistlichkeit der Landeskirchen; 5. — neuerdings (in Württemberg, Baden, Hessen, Elsaß-Lothringen) — Vertreter der wichtigsten wirtschaftlichen Berufsstände: der Landwirtschaft, des Handels, des Handwerks.]

---

sind; sie findet daher keine Anwendung auf solche, welche aus der Initiative der Kammern hervorgehen. Vgl. G. über das Recht der Kammern zu Gesetzesvorschlägen vom 31. März 1849 § 8. — In Württemberg und Baden, neuerdings auch in Hessen, werden, wenn das von der Zweiten Kammer angenommene Budget von der Ersten Kammer abgelehnt ist, die Stimmen in beiden Kammern zusammengezählt, bei Stimmengleichheit gibt der Präsident der Zweiten Kammer den Ausschlag (Württ. Verf. § 181, Bad. Verf. §§ 61 und 74, in der Fassung des G. vom 24. August 1904; zu § 61 s. oben N. 6; § 74 betrifft die Vornahme und Ordnung der gemeinsamen Abstimmung. Hess. Verf. Art. 67 und Art. 75 in der Fassung vom 3. Juni 1911. Vgl. die Schrift: Das suspensive Veto der hessischen Landstände, Mainz 1874).

[9] Im Herzogtum Sachsen-Koburg-Gotha bestehen besondere Landtage für jedes Herzogtum. Der gemeinsame Landtag setzt sich aus den Mitgliedern beider Speziallandtage zusammen. S.-Kob.-Goth. StGG. §§ 70—83, §§ 112—116, S.-Kob.-Goth. G., eine Abänderung des StGG. vom 3. Mai 1852 und Beil. I u. II desselben betr. vom 31. Januar 1874. — Auch im Fürstentum Waldeck war bis zum G. vom 30. Januar 1864 zwischen dem gemeinsamen Landtage für die vereinigten Fürstentümer Waldeck und Pyrmont und den Speziallandtagen für die beiden Fürstentümer Waldeck und Pyrmont zu unterscheiden. Wald. Verf. § 47, Landtagsordnung für das Fürstentum Pyrmont vom 27. Juli 1854 mit Abänderungsgesetz vom 25. Januar 1859.

Anmerkung: Die Bestimmungen der einzelnen Verfassungen über die Bildung der Ersten Kammern sind folgende:

I. Für Preußen bestimmte die oktroyierte Verfassung vom 5. Dezember 1848 Art. 63, daß die Mitglieder der ersten Kammer durch die Provinzial-, Bezirks- und Kreisvertreter erwählt werden sollten; weiterer Erwägung bei Gelegenheit der Revision der Verfassungsurkunde blieb vorbehalten, ob ein Teil der Mitglieder der ersten Kammer vom Könige zu ernennen und ob den Oberbürgermeistern der großen Städte sowie den Vertretern der Universitäten und Akademien der Wissenschaften und Künste ein Sitz in der Kammer einzuräumen sein möchte. Da jedoch die Provinzial-, Bezirks- und Kreisvertretungen erst durch die künftige Gesetzgebung geschaffen werden mußten, die unmittelbar nach Erlaß der Verfassung erforderlichen Wahlen demnach nicht durch sie vorgenommen werden konnten, so wurde am 6. Dez. 1848 ein interimistisches Wahlgesetz für die Erste Kammer erlassen. Danach sollte die Erste Kammer aus 180 Mitgliedern bestehen, welche in indirekter Wahl gewählt wurden. Die Teilnahme an den Urwahlen war bedingt durch die Vollendung des dreißigsten Lebensjahres und entweder die Zahlung eines Klassensteuersatzes von 8 Talern oder Besitz von Grundeigentum im Werte von 5000 Talern oder ein jährliches Reineinkommen von 500 Talern. Die Wählbarkeit stand jedem Preußen zu, der das vierzigste Lebensjahr vollendet hatte und bereits 5 Jahre lang dem preußischen Staatsverbande angehörte. Nach der oktr. Verfassuug war die Erste Kammer also, in grundsätzlicher Abweichung von allen damals vorhandenen deutschen Ersten Kammern, eine reine Wahlkammer (Vorbild: der Senat der belgischen Verf. v. 1831) ohne erbliche und ernannte Elemente. — Die rev. Verf. vom 31. Jan. 1850 Art. 65—68 formierte demgegenüber die Erste Kammer als partielle Wahlkammer. Sie bestimmte, daß die Erste Kammer bestehen sollte: a) aus den großjährigen königlichen Prinzen; b) aus den Häuptern der ehemals unmittelbaren reichsständischen Häuser in Preußen und aus den Häuptern derjenigen Familien, welchen durch königliche Verordnung das nach der Erstgeburt und Linealerbfolge zu vererbende Recht auf Sitz und Stimme in der Ersten Kammer beigelegt werde; c) aus vom König auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern, deren Zahl jedoch den zehnten Teil der zu a und b genannten Mitglieder nicht übersteigen sollte; d) aus neunzig Mitgliedern, welche in Wahlbezirken, die ein Gesetz festzustellen hatte durch die dreißigfache Zahl derjenigen Urwähler, welche die höchsten direkten Staatssteuern bezahlten, in direkter Wahl gewählt werden sollten; e) aus dreißig von den Gemeinderäten der größeren Städte gewählten Mitgliedern. Die Gesamtzahl der unter a bis c genannten Mitglieder durfte die Zahl des unter d und e bezeichneten nicht übersteigen. Diese Bildung der Ersten Kammer sollte jedoch erst am 7. Aug. 1852 in das Leben treten und es bis dahin bei den Bestimmungen des interimistischen Wahlgesetzes sein Bewenden haben. Die näheren Vorschriften zur Ausführung der Verfassungsbestimmungen wurden durch eine provisorische Verordnung vom 4. Aug. 1852 erlassen, welche laut einer Bekanntmachung vom 14. April 1853 die nachträgliche Genehmigung der Kammern erhalten hat. Durch das G., betr. die Bildung der Ersten Kammer, vom 7. Mai 1853 wurden die Art. 65—68 der Verfassungurkunde aufgehoben. Dieses Gesetz bestimmte, daß „die Erste Kammer durch königliche Anordnung gebildet wird, welche nur durch ein mit Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz abgeändert werden kann. Sie wird aus Mitgliedern zusammengesetzt, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft". Auf Grund dieses Gesetzes erging die V. wegen Bildung der Ersten Kammer vom 12. Okt. 1854. Danach besteht die Erste Kammer, seit dem G. vom 30. Mai 1855 „Herrenhaus" genannt: 1. aus den Prinzen des königlichen Hauses, sofern sie der König nach erlangter Großjährigkeit beruft; 2. aus dem Haupte des fürstlichen Hauses Hohenzollern-Sigmaringen (das in der Verordnung ebenfalls genannte Haus Hohenzollern-Hechingen ist inzwischen ausgestorben); 3. aus den Häuptern der vormals reichsständischen Häuser; 4. aus den zur Herrenkurie des Vereinigten Landtages (vgl. oben S. 154) berufenen Fürsten, Grafen und Herren und denjenigen

Personen, welchen das erbliche Recht auf Sitz und Stimme im Herrenhaus vom König verliehen wird; 5. aus den Inhabern der vier großen Landesämter im Königreich Preußen; 6. aus einzelnen Personen, welche der König aus besonderem Vertrauen beruft, zu welchen auch die Kronsyndici gehören, denen wichtige Rechtsfragen und rechtliche Angelegenheiten des königlichen Hauses zur Begutachtung und Erledigung vorgelegt werden; 7. aus Personen, welche präsentiert werden: a) von den zur Herrenkurie des Vereinigten Landtages berufenen Stiftern (d. h. Domstifter zu Brandenburg, Merseburg, Naumburg); b) von dem für jede Provinz zu bildenden Verbande der darin mit Rittergütern angesessenen Grafen; c) von den Verbänden der durch ausgebreiteten Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter, welche der König mit diesem Rechte begnadigt: d) von den Verbänden des alten und befestigten Grundbesitzes; e) von den Landesuniversitäten; f) von den mit Präsentationsrecht ausgestatteten Städten. Die Mitgliedschaft der präsentierten Mitglieder erlischt mit Verlust der Eigenschaft, in welcher die Präsentation erfolgt ist; außerdem kann jedem Mitgliede die Mitgliedschaft wegen unehrenhaften Verhaltens durch einen vom Könige bestätigten Beschluß des Herrenhauses entzogen werden. Die Rechtsbeständigkeit des preußischen Herrenhauses ist vielfach angezweifelt worden (v. Rönne, Preuß. Staatsr. (4. Aufl.) 1 (§§ 55, 56) 205 N. 7 und 215 N. 1; H. Schulze, Preuß. Staatsr. § 159 Anm.; E. Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens 227 ff.; Const. Rößler, Studien zur Fortbildung der preußischen Verfassung, 2. Abt. (Berlin 1864), 23 ff.). Die Zweifel erwiesen sich jedoch bei näherer Prüfung als nicht stichhaltig. Unrichtig ist zunächst die Behauptung, daß die Faktoren der Gesetzgebung nicht berechtigt seien, einem von ihnen die Befugnis zu erteilen, die Verfassung zu ändern. Es erscheint als völlig zulässig, unter Wahrung der Formen der Verfassungsgesetzgebung, die Regelung einer durch die Verfassung geordneten Angelegenheit auf den Weg der einfachen Gesetzgebung oder auf den Verordnungsweg zu verweisen. Ebensowenig trifft die Behauptung zu, daß die Verordnung vom 12. Okt. 1854 mit den Vorschriften des Gesetzes vom 7. Mai 1853 im Widerspruch stände, weil das Gesetz nur eine königliche Berufung kenne, nach der Verordnung dagegen auch eine Mitgliedschaft auf Grund einer Präsentation möglich sei, weil ferner das Gesetz nur erbliche und lebenslängliche Mitglieder zulasse, während nach der Verordnung die Mitgliedschaft der präsentierten Mitglieder mit Verlust einer bestimmten Eigenschaft erlösche. Denn auch die präsentierten Mitglieder erlangen ihren Sitz im Herrenhause durch eine königliche Berufung. Und in der Bestimmung, daß die erste Kammer aus Mitgliedern besteht, welche der König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit beruft, bilden die Worte: „auf Lebenszeit beruft“ nur einen Gegensatz zu der „Berufung auf Zeit“. Die Möglichkeit einer Erlöschung der Mitgliedschaft nimmt der Berufung nicht den Charakter einer lebenslänglichen, wie ja auch bei den nicht präsentierten lebenslänglichen Mitgliedern eine derartige Beendigung der Mitgliedschaft, z. B. infolge des Verlustes der bürgerlichen Ehrenrechte oder der preußischen Staatsangehörigkeit, vorkommen kann. Übereinstimmend: [Arndt, Verordnungsrecht 16 ff., Komm. zur Preuß. Verf. (7. Aufl.) 270]; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 394 ff.; v. Stengel in Marquardsens Handb. 75 N. 1; Schwartz, Preuß. Verfassungsurk. 421; Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preuß. Staatsr. (§ 23) 1 276 N. 7.

II. Die bayrische Kammer der Reichsräte ist zusammengesetzt aus: 1. den volljährigen Prinzen des königlichen Hauses; 2. den Kronbeamten des Reiches; 3. den beiden Erzbischöfen von München-Freising und Bamberg; 4. den Häuptern der ehemals reichständischen, fürstlichen und gräflichen Familien, solange sie im Besitz ihrer vormalig reichsständischen, im Königreich belegenen Herrschaften bleiben; 5. einem vom König ernannten Bischofe und dem Präsidenten des protestantischen Generalkonsistoriums; 6. denjenigen Personen, welche der König entweder erblich oder lebenslänglich zu Mitgliedern ernennt. Das Recht der Vererbung soll nur adligen Gutsbesitzern verliehen werden, welche im Königreiche das volle Staatsbürgerrecht und ein mit dem Lehen- oder fideikommissarischen Verbande belegtes Grund-

vermögen besitzen, von welchem sie an Grund- und Dominikalsteuern in simplo dreihundert Gulden entrichten und wobei eine agnatisch-linealische Erbfolge mit dem Rechte der Erstgeburt eingeführt ist. Die Zahl der lebenslänglichen Reichsräte darf den dritten Teil der erblichen, zu welchen auch die beiden Erzbischöfe, der Bischof und der Präsident des protestantischen Generalkonsistoriums, dagegen nicht die Prinzen des königlichen Hauses und die Kronbeamten gerechnet werden, nicht übersteigen (Bayr. Verf. Tit. VI §§ 2—5, G., die Bildung der Kammer der Reichsräte betr., vom 9. März 1828 zu Tit. VI § 4.

III. Zu der sächsischen Ersten Kammer gehören folgende Mitglieder: 1. die volljährigen Prinzen des königlichen Hauses; 2. das Hochstift Meißen durch einen Deputierten seines Mittels; 3. der Besitzer der Herrschaft Wildenfels; 4. die Besitzer der fünf schönburgischen Rezeßherrschaften Glauchau, Waldenburg, Lichtenstein, Hartenstein und Stein durch einen ihres Mittels; 5. ein Abgeordneter der Universität Leipzig; 6. der Besitzer der Standesherrschaft Königsbrück; 7. der Besitzer der Standesherrschaft Reibersdorf; 8. der evangelische Oberhofprediger; 9. der Dekan des Domstiftes St. Petri zu Budissin, zugleich in seiner Eigenschaft als höherer katholischer Geistlicher, und im Fall der Behinderung oder der Erledigung der Stelle einer der drei Kapitularen des Stiftes; 10. der Superintendent zu Leipzig; 11. ein Abgeordneter des Kollegiatstiftes zu Wurzen; 13. die Besitzer der vier schönburgischen Lehnsherrschaften Rochsburg, Wechselburg, Penig und Remissen durch einen ihres Mittels; 13. zwölf auf Lebenszeit gewählte Abgeordnete der Besitzer von Rittergütern und anderen größeren ländlichen Gütern; 14. zehn vom König nach freier Wahl auf Lebenszeit zu ernennende Rittergutsbesitzer; 15. die erste Magistratsperson der Städte Dresden und Leipzig; 16. die erste Magistratsperson in sechs vom Könige zu bestimmenden Städten; 17. fünf vom Könige nach freier Wahl auf Lebenszeit ernannte Mitglieder. Die unter Nr. 3, 4, 6, 7 und 12 benannten Personen können ihr Recht durch Stellvertreter ausüben. Die vom König ernannten Rittergutsbesitzer und die gewählten Vertreter der Großgrundbesitzer müssen einen Grundbesitz haben, welcher mit 4000 Steuereinheiten belegt ist; zur Teilnahme an der Wahl berechtigt ein Grundbesitz mit 3000 Steuereinheiten. Die Eigenschaft als Mitglied der ersten Kammer erlischt bei denjenigen Personen, welche die Stelle vermöge ihres Amtes innehaben, mit Verlust des Amtes, bei den vom König ernannten Rittergutsbesitzern mit Verlust der gesetzlichen Erfordernisse, bei den gewählten Vertretern des Großgrundbesitzes mit Verlust der Wählbarkeit, Eintritt oder Beförderung im Staats- oder Hofdienst. Die Abgeordneten der Stifter und der Universität sowie die Bevollmächtigten der Herrschaft Wildenfels und der schönburgischen Rezeßherrschaften behalten ihre Stelle, bis sich ein Nachfolger legitimiert. (Sächs. Verf. §§ 63—66, G., einige Abänderungen der Verfassungsurkunde vom 4. Sept. 1831, sowie der Nachtragsgesetze zu derselben vom 5. Mai 1851 und 19. Okt. 1861 betr., vom 3. Dez. 1868 Nr. III, Sächs. G., die Wahlen für den Landtag betr., vom 3. Dez. 1868 §§ 10—14).

IV. Die württembergische Erste Kammer (bis zum Gesetz vom 16. Juli 1906: „Kammer der Standesherren") besteht: 1. aus den Prinzen des königlichen Hauses; 2. aus den Häuptern der fürstlichen und gräflichen Familien, auf deren Besitzungen vormals eine Reichs- oder Kreistagsstimme geruht hat, sowie aus den Häuptern der gräflichen Familien von Rechberg und von Neipperg, solange sie sich im Besitz ihres mit Fideikommiß belegten, nach dem Rechte der Erstgeburt sich vererbenden Grundvermögens im Königreich befinden; 3. aus höchstens sechs vom König auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern; 4. aus acht Mitgliedern des ritterschaftlichen Adels, welche dieser aus seiner Mitte wählt; 5. aus den Präsidenten des evangelischen Konsistoriums und der evangelischen Landessynode und zwei evangelischen Generalsuperintendenten, ferner einem Vertreter des Bischöflichen Ordinariats (des Landesbischofs nebst dem Domkapitel) und einem von den katholischen Dekanen aus ihrer Mitte gewählten Mitgliede; 6. aus je einem Vertreter der Landesuniversität in Tübingen und der Technischen Hochschule in Stuttgart;

7. aus zwei Vertretern des Handels und der Industrie, zwei Vertretern der Landwirtschaft und einem Vertreter des Handwerks, welche sämtlich vom König auf Vorschlag der gesetzlich organisierten Berufskörperschaften (Landwirtschaftskammern, Handelskammern, Handwerkskammern) ernannt werden (Verf. §§ 129—132b, 156 Fassung vom 16. Juli 1906).

V. Die badische Erste Kammer setzt sich zusammen: 1. aus den Prinzen des großherzoglichen Hauses; 2. aus den Häuptern der standesherrlichen Familien; 3. aus dem katholischen Landesbischofe und dem Prälaten der evangelischen Landeskirche; 4. aus acht Abgeordneten des grundherrlichen Adels; 5. aus je einem Abgeordneten der drei Hochschulen; 6. aus sechs Abgeordneten, die von den gesetzlich organisierten Berufskörperschaften gewählt werden und zwar drei von den Handelskammern, zwei von der Landwirtschaftskammer und einer von den Handwerkskammern; 7. aus zwei Oberbürgermeistern der der Städteordnung unterstehenden Städte, aus einem Bürgermeister einer sonstigen Stadt mit mehr als 3000 Einwohnern und aus einem Mitglied eines der Kreisausschüsse; die Oberbürgermeister und der Bürgermeister werden von den Mitgliedern der Stadträte und der Gemeinderäte, das Mitglied des Kreisausschusses von sämtlichen Mitgliedern der Kreisausschüsse des Landes gewählt; 8. aus den vom Großherzog ernannten Mitgliedern (zwei höhere richterliche Beamte, auf die Dauer ihres Amtes, und weitere Mitglieder, jedoch nicht mehr als sechs, ohne Rücksicht auf Stand und Geburt für die vierjährige Landtagsperiode ernannt). — Den Häuptern adeliger Familien, deren im Großherzogtum befindlicher, als Stammgut anerkannter, nach dem Recht der Erstgeburt und nach der Lineal-Erbfolge vererblicher liegenschaftlicher Besitz nach Abzug des Lastenkapitals im Kataster der direkten Steuern auf mindestens eine Million Mark veranschlagt ist, kann durch Entschließung des Großherzogs das erbliche Recht der Mitgliedschaft in der ersten Kammer (erbliche Landstandschaft) verliehen werden. Fallen die Voraussetzungen der Verleihung weg, so erlischt die erbliche Landstandschaft (Bad. Verf. — Fassung der Novelle vom 24. Aug. 1904, §§ 27—32a). Die Standesherren und erblichen Landstände können (a. a. O. § 28 Abs. 3, 4) ihr Stimmrecht durch Stellvertreter ausüben. — Die näheren Vorschriften für die Wahl der Vertreter des grundherrlichen Adels, der Hochschulen, Berufskörperschaften und Kommunalverbände enthält das G., betr. das Verfahren bei den Wahlen zur Ständeversammlung (Landtagswahlgesetz) vom 24. Aug. 1904.

VI. Die Erste Kammer des Großherzogtums Hessen wird gebildet: 1. aus den Prinzen des großherzoglichen Hauses; 2. aus den Häuptern der standesherrlichen Familien, welche sich im Besitze einer oder mehrerer Standesherrschaften befinden; 3. aus dem Senior der Familie Riedesel, Freiherren zu Eisenbach; 4. aus dem katholischen Landesbischof oder einem andern katholischen Geistlichen als Stellvertreter; 5. aus einem Geistlichen der evangelischen Landeskirche, den der Großherzog dazu auf Lebenszeit mit der Würde eines Prälaten ernennt, oder einem andern protestantischen Geistlichen als Stellvertreter; 6. aus einem Mitgliede des akademischen Senats der Landesuniversität, das der Großherzog auf Vorschlag des akademischen Senats für die Dauer des Landtags beruft; 7. aus einem Mitgliede des großen Senats der Technischen Hochschule in Darmstadt, das der Großherzog auf Vorschlag des großen Senats für die Dauer des Landtags beruft; 8. aus zwei Mitgliedern, die der im Großherzogtum genügend mit Grundeigentum angesessene Adel aus seiner Mitte wählt; 9. aus den vom Großherzog auf Lebenszeit ernannten Mitgliedern (höchstens 12); 10. aus einem Vertreter des Handels und der Industrie, einem Vertreter der Landwirtschaft und einem Vertreter des Handwerks, die der Großherzog auf Vorschlag der gesetzlich eingerichteten Berufskörperschaften auf die Dauer des Landtags beruft (Hess. G., die Landstände betr., vom 3. Juni 1911, Art. 2).

Zur Ausübung des Stimmrechtes in der Ersten Kammer ist das Vorhandensein gewisser persönlicher Eigenschaften notwendig, welche den für die Zweite Kammer geforderten analog

sind: Staatsangehörigkeit, ein bestimmtes Alter, Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte und das Freisein von gewissen Hindernissen (Vormundschaft, Konkurs, Staatsdienst bei einem außerdeutschen Staate)[1]; nach manchen Einzelverfassungen auch Wohnsitz innerhalb des betreffenden Staates[2 3].

Die Frage, ob ein Mitglied der ersten Kammer befugt sei, auf seine Stelle zu verzichten, kann nicht allgemein, sondern nur auf Grund spezieller Prüfung derjenigen Bestimmungen entschieden werden, welche durch die Verfassungen für die einzelnen Kategorien von Mitgliedern aufgestellt sind. Wo die Annahme des Sitzes nicht von dem freien Belieben des einzelnen Mitgliedes abhängt, muß im Zweifel angenommen werden, daß dasselbe auch zur Resignation nicht befugt ist[4].

---

[1] Preuß. Verordnung vom 12. Okt. 1854 § 7, Bayr. Verf. Tit. VI § 5, Württ. Verf. § 134 und 135 (Fassung vom 16. Juli 1906; vgl. mit G. vom 31. Dez. 1861, betr. die Unabhängigkeitsstellung der staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis, und G., betr. einige Abänderungen des IX. Kapitels der Verfassungsurkunde, vom 26. März 1868 Art. 1), Hess. G. vom 8. Nov. 1872 Art. 10 und 11 (Fassung vom 3. Juni 1911).

[2] Preuß. V. vom 12. Okt. 1854 § 7.

[3] [Die Ansicht der Voraufl. (S. 309 N. 3), daß, wo die Landesgesetze Wohnsitz im Einzelstaate fordern, jetzt Wohnsitz im Reiche genüge, ist unbegründet. Sie läßt sich insbesondere nicht auf RV. Art. 3, auch nicht auf § 1 des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. Nov. 1867 stützen. Richtig Arndt, Komm. 392; v. Rönne-Zorn, Preuß. St.R. 1 285; Bornhak, Preuß. St.R. 1 402.]

[4] In Preußen besitzen die Mitglieder des Herrenhauses kein Recht, ihr Amt niederzulegen, da §§ 8 u. 9 der Verordnung vom 12. Okt. 1854 eine Anzahl von Erlöschungsgründen der Mitgliedschaft aufführen, unter welchen sich die Resignation nicht befindet. In diesem Sinne hat sich auch die Matrikelkommission des Herrenhauses ausgesprochen. And. Ans.: Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 403, 404; v. Stengel in Marquardsens Handb. 76; v. Frisch, Thronverzicht 13. Zweifelhaft äußern sich v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 56) 1 216 ff.; H. Schulze, Preuß. Staatsr. § 159. v. Rönne-Zorn 1 288 und Arndt, Komm. 393 halten die Niederlegung nur mit Genehmigung des Königs für zulässig. Für Bayern behauptet Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 244, 245 die Möglichkeit eines Verzichtes; dieser Auffassung entspricht auch die Praxis der bayrischen Reichsratskammer. Über Württemberg vgl. R. v. Mohl, Württemberg. Staatsr. § 99, der die Möglichkeit einer Resignation in Abrede stellt und v. Sarwey, Württemberg. Staatsr. 2 165, der sie bejaht. Durch § 158 der Württ. Verf. in der Fassung des G. vom 16. Juli 1906 ist der Austritt aus der Ersten Kammer durch „freiwilligen Entschluß" nunmehr ausdrücklich zugelassen. In Sachsen steht der freiwillige Austritt aus der Ersten Kammer gewissen Gruppen von Mitgliedern frei. Vgl. O. Mayer, Sächs. Staatsr. 122, 123. In Baden ist die Verzichtbarkeit der durch Wahl, durch Ernennung oder durch Berufung als Stellvertreter begründeten Landtagsmitgliedschaft jetzt ausdrücklich anerkannt: Verf. § 39 in der Fassung des G. vom 24. Aug. 1904. Der Verzicht ist bei versammeltem Landtage dem Präsidenten der betr. Kammer, sonst dem Präsidenten des Staatsministeriums schriftlich zu erklären; die Erklärung ist nicht widerruflich. — Ein allgemeines Recht der Mitglieder der ersten Kammern, auf ihre Stellung zu verzichten, behaupten Jellinek, System 174, 175 und v. Frisch, Thronverzicht 15, 16. Nun ist zuzugeben, daß die Ernennung durch den Monarchen an und für sich den Verzicht nicht ausschließt. Denn, wie Jellinek mit Recht ausführt, sind die vom Monarchen ernannten Mitglieder diesem gegenüber ebenso unabhängig wie die gewählten Abgeordneten gegenüber ihren

§ 99.

Die zweite Kammer geht ausschließlich oder vorwiegend aus Wahlen der Bevölkerung hervor. Dasselbe gilt vom Landtage überhaupt, wo dieser nur aus einer Kammer besteht. Die gesetzlichen Vorschriften über die Wahlen sind teils in den Verfassungen, teils in besonderen Wahlgesetzen enthalten[1].

Wählern. Es können aber andere Gründe vorliegen, welche die Niederlegung der Stellung als unzulässig erscheinen lassen. Namentlich ist eine solche bei denjenigen Personen ausgeschlossen, welche kraft der Bekleidung eines bestimmten Amtes der ersten Kammer angehören. Außerdem muß dieselbe da für nicht statthaft erachtet werden, wo die Erlöschungsgründe im Gesetz speziell fixiert sind und der Verzicht nicht erwähnt wird. Dieser Fall liegt namentlich in Preußen vor. Man kann gegen die Unzulässigkeit des Verzichtes auch nicht das Argument in das Feld führen, derartige Mitglieder der Ersten Kammer wären dann die einzigen Personen, für welche die Beibehaltung einer Organstellung absolute Pflicht sei (Jellinek a. a. O. 175 N. 1). Ein solcher Zwang zur Organstellung kommt auch sonst, namentlich bei nicht berufsmäßigen Beamten (Elemente der Selbstverwaltung), welche ihr Amt kraft allgemeiner staatsbürgerlicher Pflichten übernommen haben, und in einzelnen Ländern sogar bei aus Volkswahlen hervorgegangenen Abgeordneten vor. Vgl. § 102 N. 1, 9.

[1] Preuß. Verordnung über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer vom 30. Mai 1849. Diese V. war ursprünglich nur für die Wahl derjenigen Abgeordnetenversammlung bestimmt, welche die Revision der Verf. vornehmen sollte. Die rev. Verf. vom 31. Januar 1850 stellte in Art. 72 ein Wahlgesetz in Aussicht, bestimmte aber in Art. 115, daß bis zum Erlaß desselben die V. vom 30. Mai 1849 in Kraft bleiben sollte. Einzelne Bestimmungen der V. vom 30. Mai 1849, namentlich über das aktive Wahlrecht, stehen jedoch mit Vorschriften der Verfassung in Widerspruch. [Ein Zirkularreskript des Ministers des Innern vom 5. Nov. 1858 (vgl. v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 59) 1 238 N. 2 a) hat sich zutreffend dahin ausgesprochen, daß in dieser Beziehung die Vorschriften der Verordnung und nicht die der Verfassung anzuwenden seien. Dementsprechend ist in der Praxis verfahren und derselbe Standpunkt wird von den Schriftstellern über preußisches Staatsrecht vertreten: v. Rönne (§ 58) 1 224; v. Rönne-Zorn 1 294, 295; H. Schulze § 160; v. Stengel in Marquardsens Handb. 77, 78; Arndt, Komm. 272, 273, 381; Schwartz, Preuß. Verf.-Urk. 221; Frormann im Arch.ÖffR. 15 236 ff.; Anschütz, Jahrb.ÖffR. 1 198, 199. — Die V. vom 30. Mai 1849 hat als nachträglich genehmigte Notverordnung (unten § 161), an sich nur die Kraft eines einfachen, nicht die eines Verfassungsgesetzes. Trotzdem bedarf es, wie dies auch die Staatspraxis annimmt (vgl. G. vom 28. Juni 1906, dazu Anschütz a. a. O. 198) zu ihrer Abänderung eines verfassungsändernden Gesetzes aus folgenden Gründen: Durch Art. 115 der preuß. Verf. sind die Art. 70, 71, 72, 74 suspendiert; die V. vom 30. Mai 1849 ist ihnen gegenüber „bis zum Erlasse des im Art. 72 vorgesehenen Wahlgesetzes" aufrechterhalten und zwar in ihrer damaligen, zur Zeit des Inkrafttretens der Verf. bestehenden Gestalt, welche eben bis zum Erlaß des verheißenen Wahlgesetzes nicht abgeändert werden soll. Solche Abänderungen, also Wahlgesetznovellen vor Erlaß des künftigen (als Kodifikation der gesamten Materie gedachten) Wahlgesetzes, sind durch Art. 115 verboten, erlaubt also nur nach vorheriger oder unter gleichzeitiger Aufhebung dieses Verbotes, — eine Aufhebung, welche die Anwendung des Verfassungsänderungsverfahrens fordert, denn das Verbot, Art. 115, besitzt Verfassungsgesetzeskraft. Wollen solche wahlrechtlichen Novellen von den Grundsätzen der Art. 70—74 abweichen, so bedürfen sie der Form der Verfassungsänderung natürlich auch,

Aktives Wahlrecht (Wahlberechtigung) heißt das Recht zu wählen, passives Wahlrecht (Wählbarkeit) die Fähigkeit, gewählt werden zu können. Das aktive Wahlrecht hat den

noch aus diesem Grunde. Unrichtig Bornhak, Staatsr. 1 407, 408.] Die Einführung der V. vom 30. Mai 1849 ist erfolgt in den hohenzollernschen Landen durch das interimistische Wahlgesetz für die Wahl zur zweiten Kammer in den Fürstentümern Hohenzollern vom 30. April 1851, abgeändert durch G. vom 2. Juli 1900, in den im Jahre 1866 mit Preußen vereinigten Landesteilen durch: G., betr. die Abänderung des Art. 69 der Verfassungsurkunde und des Art. 1 des G. vom 30. April 1851, sowie diejenigen Abänderungen der V. über die Wahl der Abgeordneten vom 30. Mai 1849, welche behufs Anwendung derselben in den mit der preußischen Monarchie vereinigten Landesteilen erforderlich werden, vom 17. Mai 1867, und G., betr. die fernere Geltung der V. vom 30. Mai 1849, vom 11. März 1869; im früheren Herzogtum Lauenburg durch G., betr. die Vereinigung des Herzogtums Lauenburg mit der preußischen Monarchie vom 23. Juni 1876 § 2; in Helgoland durch G., betr. die Vereinigung der Insel Helgoland mit der preußischen Monarchie, vom 18. Febr. 1891 § 10. Abänderungen der V. vom 30. Mai 1849 erfolgten insbes. durch G., betr. Abänderung des Wahlverfahrens vom 24. Juni 1891, durch G. betr. Änderung des Wahlverfahrens vom 29. Juni 1893, G. betr. Abänderung der Vorschriften über das Verfahren bei den Wahlen zum Hause der Abgeordneten vom 28. Juni 1906. Die jetzt geltenden Ausführungsbestimmungen zu der V. vom 30. Mai 1849 sind enthalten in dem vom Staatsministerium erlassenen Reglement über die Ausführung der Wahlen zum Hause der Abgeordneten vom 14. März 1903, ergänzt und neu redigiert unter dem 30. Nov. 1906 (Min. Bl. d. inn. V. 1907 1 ff.). — Bayr. Landtagswahlgesetz vom 9. April 1906. — Sächs. Wahlgesetz für die zweite Kammer der Ständeversammlung vom 5. Mai 1909. — Württ. Landtagswahlgesetz vom 26. März 1868; abgeändert durch Gesetze vom 16. Juni 1882, 28. Jan. 1899, 16. Juli 1906. Es gilt heute in der ihrem durch die letztgenannte Novelle gegebenen Fassung in der Form der Min.-Bek. vom 16. Juli 1906. — Bad. G., betr. das Verfahren bei den Wahlen zur Ständeversammlung (Landtagswahlgesetz) vom 24. August 1904. — Hess. Gesetze, die Landstände betr. und die Zusammensetzung der Zweiten Kammer der Stände, insbes. der Bildung der Wahlkreise betr., beide vom 3. Juni 1911. — Sachsen-Weimar: Landtagswahlgesetz vom 10. April 1909. — Oldenburg: Landtagswahlgesetz vom 17. April 1909. — Braunschweig: G., betr. die Zusammensetzung der Landesversammlung vom 6. Mai 1899; abgeändert und ergänzt durch G. vom 2. März 1903, G. vom 16. März 1908, G. vom 23. Febr. 1911, u. 18. Mai 1912. — Sachsen-Meiningen: G. vom 24. April 1873 über die Wahl der Landtagsabgeordneten. — Sachsen-Altenburg: Patent zur Wiedereinführung des Gesetzes vom 3. Aug. 1850, die Wahlen der landschaftlichen Abgeordneten betr., vom 31. Mai 1870; abgeändert und ergänzt durch G. vom 22. Okt. 1873, 10. Febr. 1875, 15. Jan. 1898, 4. Jan. 1904 u. 29. März 1909. — Sachsen-Koburg und Gotha: Wahlordnung für die Landtage Koburg und Gotha vom 3. Mai 1852; abgeändert durch G. vom 14. Jan. 1867, 31. Jan. 1874 u. 9. März 1904; neu veröffentlicht nnter dem Titel: Landtagswahlordnung vom 9. März 1904. — Anhalt: Landtagswahlgesetz vom 27. April 1913 (mit Wirksamkeit vom 14. Nov. 1914); alle früheren einschlägigen Gesetze vom 19. Febr. 1872, 23. Aug. 1872, 8. Jan. 1873, 4. Febr. 1874, 7. April 1887, 1. März 1890, 19. Mai 1895 sind aufgehoben. — Schwarzburg-Rudolstadt: Wahlgesetz für den Landtag vom 16. Nov. 1870, mit Abänderungen vom 8. Aug. 1879 u. 28. Juni 1913. — Schwarzburg-Sondershausen: Wahlgesetz vom 14. Jan. 1856, mit Abänderungen vom 13. April 1881, 19. April 1904, 27. Febr. 1911 und 2. April 1912; neu abgefaßt vom 22. April 1912. — Waldeck: Wahlgesetz vom 17. Aug. 1852, abgeändert am 2. Aug. 1856 u. 4. Aug. 1879. — Reuß ä. L.: G., die Wahl der Abgeordneten zu den künftigen Landtagen betr., vom 24. April 1867, mit

Charakter eines subjektiven Rechtes[2]; dagegen besitzt das sogenannte passive Wahlrecht einen solchen nicht, es ist eine bloße Fähigkeit[3].

Das aktive Wahlrecht ist an den Besitz folgender Erfordernisse geküpft: 1. Besitz der Staatsangehörigkeit seit einer bestimmten Zeit, 2. männliches Geschlecht, 3. ein gewisses Alter[4], meist 25 (Preußen 24) Jahre, 4. Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte. Der Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte tritt nach den Bestimmungen des RStGB[5] in keinem Falle von Rechts wegen ein, die Entziehung muß vielmehr in dem Straferkenntnisse ausdrücklich ausgesprochen werden. Ob der Richter diese Entziehung aussprechen will, steht — von wenigen Ausnahmefällen abgesehen — in seinem Ermessen. Unbedingt zulässig ist sie neben Todes- und Zuchthausstrafe; neben Gefängnisstrafe nur dann, wenn die Dauer der erkannten Strafe drei Monate erreicht und entweder das Gesetz die Entziehung der bürgerlichen Ehrenrechte ausdrücklich gestattet oder die Gefängnisstrafe wegen Annahme mildernder Umstände an Stelle von Zuchthausstrafe ausgesprochen wird. Aufgehoben sind demnach diejenigen landesgesetzlichen Bestimmungen, welche als Strafe für die Wahlbestechung die Entziehung der Wahl-

---

wesentlichen Änderungen vom 18. Mai 1913. — Reuß j. L.: Landtagswahlgesetz vom 17. Jan. 1871, abgeändert am 8. Mai 1874. 30. April 1891 u. 8. Jan. 1913; Neuredaktion vom 8. Jan. 1913. — Schaumburg-Lippe: Wahlgesetz vom 17. Nov. 1868, abgeändert am 24. Dez. 1869 u. 22. März 1906; neu gefaßt am 22. März 1906. — Lippe: Landtagswahlgesetz vom 3. Juni 1876, abgeändert und neu bekannt gemacht am 19. Okt. 1912.

[2] Dies wird mit Unrecht von Laband, Staatsr. 1 309, 315 geleugnet. Vgl. dagegen auch Radnitzky, Parteiwillkür im öffentlichen Recht 30 ff.; Jellinek, System 159 ff.; v. Stengel im Verwaltungsarchiv 3 199. [Die Ausübung des Wahlrechts ist Beteiligung bei der Bildung des Staatswillens, also eine staatsorganschaftliche Handlung; der Wähler ist als solcher Staatsorgan. And. M. Kelsen, Hauptprobleme 481 ff., 679 ff.]

[3] Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 251; Dantscher von Kollesberg, Die politischen Rechte der Untertanen 97; Radnitzky a. a. O.

[4] Für Nr. 1—3 zu vgl. Preuß. Verf. Art. 70, V. vom 30. Mai 1849 § 8, [dieser § 8, nicht Art. 70 der Verf. stellt das geltende Recht dar; vgl. Anm. 1 dieses Paragraphen, sowie Anschütz, „Wahlmündigkeit", in der „Tägl. Rundschau" vom 19. Okt. 1898]. Bayr. LandtagsWG. Art. 3, Sächs. WG. § 9; Württ. Verf. § 142 (Fassung vom 16. Juli 1906); Bad. Verf. §§ 34, 35 (Fassung vom 24. Aug. 1904), Hess. G., die Landstände betr., vom 3. Juni 1911, Art. 6, Weimar. LandtagsWG. § 6, Oldenb. StGG. Art. 115 (Fassung vom 17. April 1909); Braunschw. WG. vom 6. Mai 1899 § 4, S.-Mein. WG. Art. 2, S.-Alt. WG. § 6, S.-Kob.-Goth. StGG. § 146, Anh. WG. vom 27. April 1913 § 2, Schw.-Sond. vom 22. April 1912 § 4 (G. vom 13. April 1881), Schw.-Rud. WG. § 1, Reuß. ä. L. Verf. § 55, Reuß j. L. WG. vom 8. Jan. 1913 § 3, Schaumb.-Lipp. WG. Art. 1, Lipp. WG. § 1. — Die preuß. V. vom 30. Mai 1849 § 8 fordert nur ein Alter von 24 Jahren. Die Mindestzeit, seit welcher der Besitz der Staatsangehörigkeit vorliegen muß, beträgt beispielsweise: in Bayern (Art. 3 Nr. 2) und Hessen (Art. 6 Nr. 2) ein Jahr, in Sachsen (§ 9) und Baden (Verf. § 34) zwei Jahre. Ähnliche „Karenzfristen" gelten für das passive Wahlrecht; vgl. unten Anm. 20 und c.

[5] RStGB. §§ 32—37.

rechte durch richterliches Erkenntnis anordnen[6], oder welche die Wahlunfähigkeit als unmittelbare Folge der Verurteilung wegen gewisser Verbrechen oder zu gewissen Strafen eintreten lassen[7]. Dagegen sind die Landesgesetze, welche Unbescholtenheit des Rufes als Erfordernis für das Wahlrecht hinstellen[8], durch das Reichsstrafgesetzbuch unberührt geblieben, da Bescholtenheit nicht bloß die Folge strafrechtlicher Verurteilung, sondern auch die Folge unehrenhaften Lebenswandels sein kann. Die Begnadigung des Verbrechers hebt auch den Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte auf, aber nur für die Zeit nach erfolgter Begnadigung, nicht rückwirkend für die Zeit von der Verurteilung bis zur Begnadigung[9]. 5. Ausgeschlossen von der Fähigkeit zu wählen sind solche Personen, die unter Vormundschaft stehen, sich im Konkurs befinden oder Armenunterstützung aus öffentlichen Mitteln erhalten, mitunter auch Personen, welche mit der Zahlung öffentlicher Abgaben im Rückstande sind[10]. 6. Außer diesen Erfordernissen haben einzelne Verfassungen und Wahlgesetze noch weitere aufgestellt, als Besitz eines eigenen Hausstandes[11], das Gemeindebürgerrecht

---

[6] S.-Alt. WG. § 7, S.-Kob.-Goth. StGG. § 149, Reuß ä. L. Verf. § 57. — Das RStGB. § 109 gestattet in diesem Falle Entziehung der bürgerlichen Ehrenrechte, schreibt sie aber nicht als notwendig vor.

[7] Sächs. WG. vom 3. Dez. 1868 § 2 (vgl. dazu Neufassung vom 27. März 1896), WG. vom 5. Mai 1909 § 10, S.-Kob.-G. StGG. § 148, Old. StGG. Art. 116 (abgeändert durch G. vom 17. April 1909), Reuß ä. L. Verf. § 56 (u. G. vom 21. Dez. 1911). — Opitz, Sächs. Staatsr. 2 52 N. 10, behandelt die Bestimmung des sächsischen Wahlgesetzes als fortbestehend.

[8] Reuß ä. L. Verf. § 55 (abgeändert durch G. vom 18. Mai 1913).

[9] Schwarze, Kommentar zum Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, zu § 36, Heinze in v. Holtzendorffs Handb. des deutschen Strafrechtes 2 635 N. 8; v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 59) 1 240; v. Rönne-Zorn (§ 25) 1 311.

[10] Preuß. V. vom 30. Mai 1849 § 8, Bayr. WG. Art. 4, Sächs. WG. vom 3. Dez. 1868 § 2, WG. vom 5. Mai 1909 § 10, Württ. Verf. G. vom 26. März 1868 Art. 4, Verf. § 142 in der Fassung vom 16. Juli 1906, Bad. Verf. (Fassung des G. vom 24. August 1904), § 35 Nr. 4, Hess. G., die Landstände betr., vom 3. Juni 1911 Art. 7, S.-Weim. WG. § 6, S.-Mein. WG. Art. 4, S.-Alt. WG. §§ 6 u. 8, S.-Kob.-Goth. StGG. § 27, 146 (G. vom 17. Mai 1911) 147 u. G. vom 17. März 1911, Braunschw. WG. § 4, Old. StGG. Art. 116, 117 dazu G. vom 17. April 1909, Anh. LandtagsWG. vom 27. April 1913 § 2, Schw.-Sondh. WG. vom 22. April 1912 § 4 (G. vom 13. April 1881), Schw.-Rud. WG. § 3, Reuß ä. L. Verf. § 56, Reuß j. L. WG. vom 8. Jan. 1913 § 4, Schaumb.-Lipp. WG. vom 22. März 1906 Art. 1, Lipp. WG. vom 19. Okt. 1912 § 2. [Gewisse Arten von Unterstützungen gelten nach manchen Landesgesetzen nicht als Armenunterstützungen in diesem Sinne; vgl. bayr. LandtagsWG. Art. 4 Nr. 3 (Schulunterstützungen für Kinder von Wahlberechtigten), Württ. Verf. § 142 Nr. 4 (Unterstützungen im Falle eines vorübergehenden Unglücks, welche später zurückerstattet worden sind). Die Wahlgesetze Sachsens (§ 10), Hessens (Art. 7) und Sachsen-Weimars (§ 6), S.-Kob.-Goth. StGG. § 27 u. 147 (G. vom 17. März 1911) sowie das badische G. vom 4. Juli 1910 (bad. GVBl. 295) schließen sich bezüglich der Frage, welche Unterstützungen ohne Einfluß auf den Besitz des Wahlrechts sind, genau dem einschlägigen Reichsgesetz, RG. betr. die Einwirkung von Armenunterstützung auf öffentliche Rechte vom 15. März 1909 (vgl. unten § 129) an.]

[11] S.-Alt. WG. § 6. Das in § 8 der preuß. V. vom 30. Mai 1849 vorgeschriebene Erfordernis der „Selbständigkeit" hat nicht diese Bedeutung,

bzw. das Recht der Teilnahme an den Gemeindewahlen in einer Gemeinde des Staates[12], Zahlung einer direkten Steuer an den Staat oder die Gemeinde[13]. — Das Wahlrecht ruht bei den zum aktiven Heere gehörigen Militärpersonen mit Ausnahme der Militärbeamten[14].

[Jeder Wahlberechtigte hat eine Stimme. Doch ist in manchen Staaten das sog. Pluralwahlrecht eingeführt: ein auf dem Prinzip der Ungleichheit beruhendes Wahlrechtsystem, wonach gewissen Wählerkategorien, die nach Ansicht des Gesetzgebers eine Bevorzugung verdienen, mehrere Stimmen („Zusatzstimmen") zustehen[a]].

Dem Wahlrecht steht vereinzelt eine Wahlpflicht gegenüber, die durch Androhung von Geldstrafen oder Kostenersatz akzentuiert wird[b].

Passives Wahlrecht heißt die Fähigkeit, gewählt werden zu können. Das passive Wahlrecht setzt mindestens dieselben

---

sondern ist gleichbedeutend mit Dispositionsfähigkeit. Vgl. v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 59) 1 238 N. 5; Zorn in der 5. Aufl. dess. (§ 25) 1 310 N. 1; H. Schulze, Preuß. Staatsr. (§ 160) 1 588 N. 1, Lehrb. des deutschen Staatsrechts (§ 176) 1 466. — Vgl. auch S.-Kob.-Goth. StGG. § 146 u. G. vom 17. März 1911.

[12] Preuß. Verf. Art. 70 [suspendiert; vgl. oben Noten 1 und 4]. Die V. vom 30. Mai 1849 [also das z. Z. in Preußen geltende Recht] kennt das Erfordernis nicht. Schw.-Sondh. WG. vom 22. April 1912 § 5 (G. vom 13. April 1881).

[13] Preuß. Verf. Art. 71 [suspendiert: vgl. die vorige Note], Bayr. LWG. Art. 3 Nr. 3, Sächs. WG. § 9, Hess. LandständeG. Art. 6 Abs. 1 Nr. 3, S.-Alt. WG. § 6, S.-Kob.-Goth. StGG. § 146, Schw.-Rud. WG. § 1, Reuß ä. L. Verf. § 55.

[14] Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 49. Braunschw. G. betr. die Zusammensetzung des Landtags vom 6. Mai 1899 § 7, S.-Mein. WG. Art. 3, Schw.-Rud. WG. § 2.

[a] Pluralwahlrecht gilt in Sachsen, Hessen und Oldenburg. In den beiden letzten Staaten beschränkt es sich darauf, daß Wähler höheren Lebensalters (in Hessen diejenigen, welche das 50., in Oldenburg die, welche das 40. Lebensjahr zurückgelegt haben: vgl. Hess. G. vom 3. Juni 1911 Art. 6 Abs. 3, Oldenb. WG. vom 17. April 1909 § 3) eine Zusatzstimme erhalten. Weiter ausgebaut ist das System in Sachsen (WG. vom 5. Mai 1909). Hier kann die Zahl der Zusatzstimmen bis auf drei, die einem Wähler zustehende Stimmenzahl also auf vier steigen. Der Anspruch auf die Zusatzstimmen kann sich nicht nur auf das Alter (Vollendung des 50. Jahres), sondern auch auf Einkommen von einer bestimmten Höhe, Grundbesitz (bevorzugt der land- oder forstwirtschaftlich benutzte), Besitz einer gewissen wissenschaftlichen Bildung stützen. Vgl. das Nähere in den §§ 11, 12 des sächs. WG. vom 5. Mai 1909; dazu den sorgfältigen Kommentar von Hettner, Wahlgesetze f. d. sächs. Landtag, und O. Mayer, Sächs. Staatsr. 123 ff., 130 ff. Auch Reuß j. L. hat sich mit dem neuen Wahlgesetz vom 8. Jan. 1913 dem Pluralwahlrecht angeschlossen (WG. § 5); zwei Stimmen gewährt ein Einkommen von 1800 M., drei ein solches von 2400 M., vier von 3000 M. Zusatzstimmen bringt ein die Vollendung des 50. Lebensjahrs und der Nachweis einer durch staatlich anerkannte Prüfung abgeschlossenen wissenschaftlichen oder technischen Vorbildung (Meistertitel, Einjährig-Freiwilligen-Zeugnis). Mehr als fünf Stimmen stehen keinem Wähler zu.

[b] Braunschw. WG. vom 6. Mai 1899 § 12, Wald. WG. § 17.

Erfordernisse wie das aktive voraus[15]. Nach einigen Gesetzen bestehen jedoch für das passive Wahlrecht höhere Erfordernisse. Diese sind: ein höheres Alter, meist 30 Jahre[16], Selbständigkeit[17], Unbescholtenheit[18], Zahlung eines höheren Steuerbetrages[19], Besitz der Staatsangehörigkeit während einer bestimmten Zeit[20]. Die letztere Bestimmung findet jedoch nach Maßgabe des Artikels 3 der Reichsverfassung nur Anwendung auf solche Personen, welche vor Erwerb der betreffenden Staatsangehörigkeit einem außerdeutschen, nicht auf solche, welche bisher einem deutschen Staate angehört haben[c]. Ausgeschlossen von der Wählbarkeit sind die

---

[15] Preuß. Verf. Art. 74, V. vom 30. Mai 1849 § 29, Bayr. LWG. Art. 7, Sächs. WG. § 14, Württ. Verf. §§ 135 u. 146 (Fassung vom 16. Juni 1906), Bad. Verf. § 36 (Fassung vom 24. Aug. 1904), Hess. WG. vom 3. Juni 1911 Art. 12, S.-Weim. WG. § 3, S.-Mein. WG. Art. 5, S.-Alt. WG. § 24, S.-Kob.-Goth. StGG. § 153, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 7, Old. StGG. Art. 115, WG. § 2, Anh. WG. vom 27. April 1913 § 10 u. 11, Schw.-Sondh. LGG. § 23, WG. § 5 (G. vom 13. April 1881), Schw.-Rud. WG. § 4, Reuß ä. L. Verf. § 58 (G. vom 18. Mai 1913), Reuß j. L. WG. § 3, Schaumb.-Lipp. WG. Art. 2, Lipp. WG. § 1, Wald. WG. § 8.

[16] Preuß. Verf. Art. 74, V. vom 30. Mai 1849 § 29, Bayr. LWG. Art. 7 (25 J.), Sächs. WG. § 14 (30 J.), Württ. Verf. § 134 Abs. 2 (25 J.), Bad. Verf. § 36 (30 J.), Hess. G. Art. 12 (25 J.), Weim. G. § 3 (30 J.), Sächs. Verf. § 73, WG, vom 3. Dez. 1868 § 4, Bad. G. vom 21. Dez. 1869 Art. 2, Verf. (G. vom 24. Aug. 1904) § 36, S.-Weim. WG. § 3, S.-Mein. WG. § 3, S.-Kob.-Goth. StGG. § 153, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtags § 7, Schw.-Sondh. LGG. § 23, WG. § 5, Reuß ä. L. Verf. § 58, Schaumb.-Lippp. WG. Art. 2, Lipp. WG. § 1, Wald. WG. § 8.

[17] Selbständigkeit ist in Preußen, V. vom 30. Mai 1849, § 29 vgl. m. § 8, Erfordernis nur der Wahlfähigkeit, nicht der Wählbarkeit. Vgl. Arndt, Komm. 398, 399 ff., Anschütz in der DJZ. (1900) 181, Schwartz, Komm. 229.

[18] S.-Weim. WG. §§ 3 u. 4.

[19] Sächs. WG. vom 3. Dez. 1868 § 20 (noch gültig für die Erste Kammer).

[20] Drei Jahre verlangen die Preuß. Verf. Art. 74 [suspendierte Vorschrift, vgl. oben Noten 1 u. 4], das Sächs. WG. § 14, das S.-Alt. WG. § 24; zwei Jahre die Bad. Verf. §§ 34, 36 (G. vom 24. Aug. 1904), das Wald. WG. § 8; ein Jahr die Preuß. V. vom 30. Mai 1849 § 29, das bayr. LandtagsWG. Art. 7 Nr. 2, das Hess. G. vom 3. Juni 1911 Art. 12 verbd. mit Art. 6, das S.-Mein. WG. Art. 5, das Reuß j. L. WG. vom 8. Jan. 1913 § 3, Schw.-Rud. WG. § 4 (G. vom 28. Juni 1913) Wohnsitz im Lande während eines Jahres, desgl. das Braunschw. G. über die Zusammensetzung des Landtags § 7.

[c] And. M. die Vorauflage (S. 315 N. 21), sowie die dort Zitierten, insbes. Haenel, Staatsr. 1 592 ff.; Bockshammer, Das Indigenat des Art. 3 RV. 25 ff. u. a., dazu jetzt noch Walz, Bad. Staatsr. 70 u. in Jahrb.Öff.R. 1 330, 331 sämtlich mit Bezug auf Art. 3 RV. Diese Bestimmung ist indessen nicht hierher zu beziehen. Abgesehen davon, daß die durch sie bewirkte Gleichstellung der Landesfremden mit den Angehörigen des Aufenthaltsstaates sich nur auf die bürgerlichen, nicht aber auf die politischen Rechte, also insbesondere nicht auf Wahlberechtigung und Wählbarkeit zum Landtage erstreckt, enthalten auch die im Text bezeichneten Vorschriften der Landesgesetze keine, jedenfalls keine formelle Zurücksetzung der Landesfremden. Denn eine Satzung wie etwa § 14 des Sächs. WG. vom 5. Mai 1909: „Als Abgeordneter ist wählbar der Sachse . . . der seit drei Jahren die sächs. Staatsangehörigkeit besitzt“ — bezieht sich gleichzeitig auf alle Sachsen, mögen sie ihre Staatsangehörigkeit durch Geburt oder Verleihung erworben haben. Der Vorteil, den der „Eingeborene“ gegenüber dem erst im wahlfähigen Alter in die Staatsangehörigkeit des Aufenthaltsstaates aufgenommenen Deuschen hat, ist, wie Glockner, Bad. Verf.R. 97 mit Recht

Mitglieder der ersten Kammer[21], mitunter Personen, welche sich im aktiven Staatsdienste eines außerdeutschen Staates, befinden[22], und nahe Verwandte von bereits gewählten Abgeordneten[23].

Die Wahl von Beamten ist in allen deutschen Staaten gestattet[24]. Ausgeschlossen sind mitunter einzelne Kategorien von Beamten oder die Wahl gewisser Beamten im Amtsbezirk[25]. Die Frage, ob ein Beamter zur Annahme der Wahl einer Genehmigung oder zum Eintritt in den Landtag der Erteilung von Urlaub seitens seiner vorgesetzten Behörde bedürfe, ist durch die meisten Verfassungen und Wahlgesetze ausdrücklich entschieden worden und zwar in der Regel in dem Sinne, daß eine solche nicht erforderlich sei[26]. In einzelnen Staaten gilt jedoch der entgegengesetzte

---

bemerkt, „nicht die Folge einer gesetzlichen ungleichen Behandlung, sondern eine unvermeidliche Folge tatsächlicher natürlicher Verhältnisse. Der Standpunkt der Voraufl. ist zuerst durch die badische Gesetzgebung bei Neuregelung des Landtagswahlrechts 1904 (vgl. Glockner a. a. O. 94 ff., dagegen Walz a. a. O.), sodann durch die neuen Wahlgesetze Bayerns (1906), Sachsens (1909), Hessens (1911) verworfen worden. Alle diese Gesetze statuieren eine Karenzfrist, vor deren Ablauf der in die Staatsangehörigkeit neu Aufgenommene nicht wählen bezw. gewählt werden kann. Vgl. auch oben N. 4.

[21] Preuß. Verf. Art. 78, Württ. Verf. § 146, Bad. Verf. § 32 b (G. vom 24. Aug. 1904), Hess. G. vom 3. Juni 1911 Art. 13. — Der Grundsatz, daß niemand Mitglied beider Kammern sein könne, gilt übrigens auch da, wo er nicht durch ausdrückliche Verfassungsbestimmung festgesetzt ist. In Baden besitzen die Mitglieder der ersten Kammer und die bei der Wahl der grundherrlichen Vertreter in der ersten Kammer wahlberechtigten Personen weder das aktive noch das passive Wahlrecht zur zweiten Kammer, in Hessen sind die adligen Grundherren bei den Wahlen zur zweiten Kammer zwar nicht wahlberechtigt, wohl aber wählbar (Art. 9).

[22] Sächs. WG. § 14 Abs. 3. „Ausländisch" im Sinne dieser Vorschrift heißt „außerdeutsch": Hettner, Wahlgesetze f. d. Sächs. Landtag 125, 126.

[23] Württ. Verf. § 148 bis zum G. vom 16. Juli 1906, S.-Alt. WG. § 27, Reuß j. L. WG. § 9.

[24] Vgl. G. Meyer, Parlamentar. Wahlrecht 476 ff., 494 ff.

[25] Diensttuende Staatsminister (Sächs. WG. vom 3. Dez. 1868 § 4 u. WG. vom 5. Mai 1909 § 14, Hess. G., die Landstände betr., vom 3. Juni 1911 Art. 15, S.-Weim. WG. § 3, S.-Alt. WG. § 28, Reuß j. L. WG. vom 8. Jan. 1913 § 10); der Präsident und die Mitglieder der Oberrechnungskammer (Preuß. G. betr. eine Zusatzbestimmung zum Art. 74 der Verf.-Urk. vom 27. März 1872, Bad. G. vom 25. Aug. 1876 Art. 4, Hess. G. vom 3. Juni 1911 Art. 15, Mitglieder der Regierung und der Rentkammer (Lipp. G. vom 3. Juni 1876, betr. die Zusammensetzung des Landtages § 7), Beamte im Amtsbezirke (Württ. Verf. § 146 (Fassung vom 16. Juli 1906), Bad. Verf. § 36 [die Bestimmung bezieht sich nur auf sog. Bezirksbeamte, sowie auf Notare und Ortsgeistliche]); ähnliche Bestimmungen wie das Württ. und Bad. Recht enthält das Hess. G. vom 3. Juni 1911 Art. 15. Vgl. auch das S.-Kob.-Goth. StGG. § 153.

[26] Preuß. Verf. Art. 78, Bayr. WG. Art. 35, Württ. Verf. § 146 Abs. 3 (Fassung vom 16. Juli 1906), S.-Weim. WG. § 45, S.-Alt. WG. § 28, S.-Kob.-Goth. StGG. § 154, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 10, Schw.-Rud. GG. § 12 ff. (G. vom 16. Nov. 1870, betr. die anderweite Abänderung des Grundgesetzes Art. 1 § 2), Schw.-Sondh. LGG. § 23 (G. vom 27. Febr. 1911), Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 19, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 7 (in den Landtag gewählte Beamte haben aber die Kosten ihrer Vertretung selbst zu tragen!), Wald. Verf. Art. 50.

Grundsatz[27]. Wo es an einer positiven Bestimmung fehlt, ist zwar zur Annahme der Wahl eine Genehmigung der vorgesetzten Behörde nicht notwendig[28], der Beamte muß aber zum Eintritt in den Landtag Urlaub erbitten, wenn er durch seine landtägliche Tätigkeit in Ausübung dienstlicher Funktionen gehindert wird[29]. Die Bestimmung, daß Beamte zum Eintritt in den Landtag keines Urlaubes bedürfen, bezieht sich jedoch nur auf die eigenen Beamten des Staates, da nur diese der Gesetzgebung desselben unterworfen sind. Wird der Beamte eines Staates in einem anderen Staate in den Landtag gewählt, so muß er bei seiner Regierung um Urlaub nachsuchen. Ebensowenig kann der für die Landesbeamten aufgestellte Grundsatz, daß eine Einholung von Urlaub nicht erforderlich sei, auf Reichsbeamte oder Personen des Soldatenstandes angewandt werden. Die Landesgesetzgebungen sind nicht befugt, über die dienstlichen Verhältnisse dieser Bestimmungen zu treffen und das Reichsbeamten- und Reichsmilitärgesetz haben darüber nichts festgesetzt[30]. Dagegen müssen die Vorschriften über die Staatsbeamten auf Kommunalbeamte ausgedehnt werden, welche diesen in allen wesentlichen Beziehungen gleichstehen[31 32].

---

[27] Sächs. Verf. § 75 (G. vom 19. Okt. 1861), Old. StGG. Art. 121, Reuß ä. L. Verf. § 60. Die Bestimmungen sind sehr allgemein gehalten, ohne daß zwischen Genehmigung zur Annahme der Wahl überhaupt und Urlaub für die einzelne Session unterschieden wird. — Genauere Vorschriften enthält das S.-Mein. WG. Art. 18, welches zur Annahme der Wahl eine Genehmigung erfordert, dagegen einen speziellen Urlaub für die einzelne Session nicht verlangt. So waren auch die Bestimmungen des Anh. G. vom 19. Febr. 1872 § 8 (aufgehoben durch das WG. vom 27. April 1913) und des Zivilstaatsdienergesetzes vom 22. Dez. 1875 § 20 zu verstehen. — Die Erlaubnis soll in der Regel nur aus überwiegenden Gründen des Dienstes verweigert (Sächs. Verf. § 75, S.-Mein. WG. Art. 18, Reuß ä. L. Verf. § 60), die Verweigerungsgründe dem Landtage mitgeteilt (Sächs. Verf. § 75 (G. vom 19. Okt. 1861 sub. V.), S.-Mein. WG. Art. 18) oder sogar die Zustimmung desselben zu der Verweigerung eingeholt werden (Old. StGG. Art. 121 § 2).

[28] And. Ans.: v. Gerber, St.R. § 41 136 N. 7 und v. Campe, Lehre von den Landständen 319.

[29] H. A. Zachariä, St.R. § 115 1 644; Zöpfl, St.R. (§ 354) 2 277; Held, System d. Verf.R. (§ 415) 2 497 u. 498 N. 1.

[30] Das Reichsbeamtengesetz vom 17. Mai 1907 § 14 erwähnt unter den Abwesenheitsfällen, für welche ein Urlaub nicht erforderlich ist, nur den Eintritt in den Reichstag. Übereinstimmend: Thudichum, Ann.D.R. (1876) 280; v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 59) 1 243 u. 244 N. 1 b; Zorn in der 5. Aufl. dess. 314, 315 N. 1. Übrigens erscheint der Kaiser kraft des ihm in § 14 eingeräumten Verordnungsrechtes befugt, festzusetzen, daß die Reichsbeamten zum Eintritt in den Landtag eines deutschen Staates eines Urlaubes nicht bedürfen. Die V. vom 2. Nov. 1874 bestimmt jedoch nichts über diesen Gegenstand. Vgl. übrigens § 142 N. 7.

[31] Übereinstimmend: v. Rönne, Preuß. Staatsr. 1 244; Schoen, Recht der Kommunalverbände 153 N. 3; Schwartz, Preuß. Verf.-Urk. 231; Arndt, Komm. z. Preuß. Verf.-Urk., Art. 78 N. 5 und Reichsstaatsr. 138, 139. — Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes preuß. Staatsr. a. a. O. 316 äußert sich zweifelhaft.

[32] Über die Frage der Stellvertretungskosten vgl. § 150.

§ 100.

Zum Zweck der Wahl ist der Staat in Wahlkreise oder Wahlbezirke eingeteilt. Die Gliederung der Wahlkreise beruht in der Regel auf gesetzlicher Feststellung [1], nur in wenigen Staaten erfolgt die Bildung derselben nach Ermessen der Regierung [2]. Zum Zweck der Stimmabgabe zerfallen die Wahlkreise in Stimmbezirke, welche entweder eine oder mehrere Gemeinden, im größeren Städten nur Teile einer Gemeinde umfassen. Zur Ausübung des Wahlrechtes ist Wohnsitz in dem betreffenden Stimmbezirk oder der Gemeinde erforderlich.

Die Gliederung der Bevölkerung nach Ständen, welche in den älteren Verfassungsurkunden zum größten Teil den Wahlen zugrunde gelegt war [3], ist durch spätere Gesetze überall beseitigt worden. Dagegen besteht eine Einteilung der Wähler nach Steuerklassen in Preußen [4], und einigen anderen

---

[1] Preuß. Verf. Art. 69, G., betr. die Feststellung der Wahlbezirke für das Haus der Abgeordneten, vom 27. Juni 1860. Für die neuen Provinzen ist die Bildung der Wahlkreise auf Grund des G. vom 17. Mai 1867 durch V. vom 14. Sept. 1867 erfolgt. Dieselbe bleibt bis zur gesetzlichen Abänderung in Kraft. G. vom 11. März 1869. Abänderungen sind erfolgt durch G. vom 15. Febr. 1872, G. betr. den Rechtszustand des Jahdegebiets vom 23. März 1873 § 4, Kr. O. für Hannover vom 6. Mai 1884 § 1, für Hessen-Nassau vom 7. Juni 1885 § 1, G., betr. die Teilung von Kreisen in den Provinzen Posen und Westpreußen, vom 6. Juni 1887 § 2, G., betr. die Erweiterung der Stadtgemeinde und des Stadtkreises Altona, vom 31. März 1890 § 2, G., betr. die Vereinigung der Insel Helgoland mit der Preuß. Monarchie vom 18. Febr. 1891 § 3, G., betr. die Eingemeindung der Stadt Bockenheim in den Bezirk der Stadt Frankfurt a. M. vom 31. März 1895 § 2, G., betr. die Erweiterung des Stadtkreises Breslau vom 29. März 1897 § 2 und seitdem zahlreiche ähnliche Gesetze, welche die Grenzen von Stadt- und Landkreisen abändern, G., betr. Vermehrung der Mitglieder des Hauses der Abgeordneten vom 28. Juni 1906, Bayr. Landtagswahlgesetz Art. 2, Anlage und G. vom 11. März 1912, Sächs. WG. §§ 4, 5 und Anlage, Württ. Verf. § 133 (Fassung vom 16. Juli 1906), Bad. G., betr. die Wahlkreiseinteilung für die Wahlen zur Zweiten Kammer der Ständeversammlung vom 24. Aug. 1904, Hess. G., die Zusammensetzung der Zweiten Kammer der Stände, insbesondere die Bildung der Wahlkreise betr., vom 3. Juni 1911, S.-Mein. WG. Art. 6 nebst Anlage (dazu Änderung vom 10. Juni 1879), S.-Alt. WG. §§ 2 u. 3 nebst Beilagen, S.-Kob.-Goth. Landtagswahlordnung vom 9. März 1904 § 1 nebst Beilagen, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtags vom 6. Mai 1899 §§ 2 bis 5, Old. WG. vom 17. April 1909 § 5, Anh. WG. vom 27. April 1913 § 18 nebst Anlage, Reuß ä. L. WG. § 19 Beilage A, abgeändert vom 31. Dez. 1883, 23. Jan. 1901 u. 18. Mai 1913; Reuß j. L. WG. vom 8. Januar 1913, Anlage zu § 12, Lipp. WG. §§ 5 u. 7, Wald. WG. § 1, Schw.-Sondh. WG. vom 22. April 1912 § 20, Schw.-Rud. WG. vom 16. Nov. 1870 Anlage D, abgeändert vom 8. August 1879, 28. März 1890.

[2] S.-Weim. WG. § 33, Schaumb.-Lipp. WG. vom 17. Nov. 1868, 22. März 1906 Art. 8.

[3] Vgl. G. Meyer, Parlam. Wahlr. 106 ff. in Verbindung mit 243 ff.

[4] In Preußen besteht eine Einteilung der Wähler in drei Steuerklassen. Diese Einrichtung ist durch die V. vom 30. März 1849 §§ 10—14 geschaffen worden, hat aber später Umgestaltungen erfahren. Nach dem jetzt maßgebenden G., betr. Änderungen des Wahlverfahrens, vom 29. Juni 1893 werden die Wähler in jedem Urwahlbezirk nach Maßgabe der von ihnen zu ent-

Staaten[5]. Außerdem sind neben den aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Vertretern der Bevölkerung zuweilen oft besondere Repräsentanten einzelner Stände und Klassen vorhanden[6]. Dazu kommen in einzelnen kleineren Staaten Mitglieder, welche vom Landesherrn entweder auf Lebenszeit oder für die jedesmalige Legislaturperiode berufen werden[7].

§ 101.

Die Bestimmungen über das Wahlverfahren sind sehr verschieden.

Die Wahl ist entweder eine direkte oder indirekte. Bei

---

richtenden direkten Staats-, Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Provinzialsteuern in drei Abteilungen geteilt, und zwar in der Art, daß auf jede Abteilung ein Dritteil der Gesamtsumme der Steuerbeträge aller Urwähler fällt. Für jede nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagte Person ist ein Betrag von 3 Mark zum Ansatz zu bringen. Die nicht zu einer Staatssteuer veranlagten Urwähler wählen in der dritten Abteilung. Verringert sich infolgedessen die auf die erste und zweite Abteilung entfallende Gesamtsteuersumme, so findet die Bildung dieser Abteilungen in der Art statt, daß von der übrigbleibenden Summe auf die erste und zweite Abteilung je die Hälfte entfällt. Wo direkte Gemeindesteuern nicht erhoben werden, treten an deren Stelle die vom Staate veranlagte Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer. Jede Abteilung wählt ein Dritteil der zu wählenden Wahlmänner.

[5] Herzogtum S.-Altenburg (WG. §§ 10—13), wo aber die Berechnung der Steuern für den ganzen Wahlbezirk, Fürstentum Lippe (WG. vom 19. Okt. 1912 §§ 3—7), wo sie für das ganze Land erfolgt und Fürstentum Waldeck, wo die Wahlmänner nach Maßgabe der Bestimmungen für die Gemeinderäte gewählt werden (vgl. § 101 N. 3), Wald. WG. § 3 (G. vom 2. Aug. 1856) u. § 5.

[6] Eine besondere Vertretung der Höchstbesteuerten ordnen an das S.-Weim. WG. §§ 2, 25, 28, S.-Mein. WG. Art. 1 u. 2, S.-Alt. WG. § 1, 9, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages §§ 4 u. 5, WG. §§ 30—48, Anh. WG. v. 27. April 1913 §§ 1, 3—5, Schw.-Sondh. WG. § 1, 7—9, Schw.-Rud. GG. § 12 ff. (G. vom 16. Nov. 1870, die anderweite Abänderung des Grundgesetzes betr.), WG. § 1, Reuß j. L. WG. §§ 1 u. 11; eine Vertretung der Rittergutsbesitzer und Besitzer anderen gebundenen Grundbesitzes die Reuß ä. L. Verf. § 53 (G. vom 18. Mai 1913). In dem Landtage von Reuß j. L. hat der Besitzer des Reuß-Köstritzer Paragiates einen ständigen Sitz (WG. § 11). Im braunschweigischen Landtage besteht eine besondere (2) Vertretung der evangelischen Kirche (G. über Zusammensetzung des Landtages § 4), außerdem auch der Großgrundbesitzer (4), der gewerbetreibenden (3), der wissenschaftlichen Berufsstände (4) und der höchstbesteuerten Einkommensteuerpflichtigen (5). Im Landtage von Schaumburg-Lippe sind: 1 Vertreter des inländischen ritterschaftlichen Grundbesitzes, 1 Vertreter der Prediger und 1 Vertreter der in amtlicher Stellung befindlichen Juristen, Mediziner, Schulmänner sowie der Ärzte, Anwälte und examinierten Privatlehrer (Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 14). In Weimar entsenden besondere Abgeordnete: 5 die größeren Grundbesitzer, 5 die übrigen Höchstbesteuerten, 1 der Senat der Universität Jena, je 1 die Handels-, die Handwerks-, die Landwirtschafts- und die Arbeitskammern. Ähnlich gibt es im Anhalter Landtag 8 Vertreter der meistbesteuerten Grundbesitzer, 5 der meistbesteuerten Handels- und Gewerbetreibenden und je 1 der Handels-, der Landwirtschafts-, der Handwerks- und der Arbeitskammern.

[7] Anh. WG. vom 27. April 1913 § 1, Schw.-Sondh. WG. §§ 1—3, Reuß ä. L. Verf. § 53 (G. vom 18. Mai 1913), Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 14.

der direkten Wahl bezeichnen die Wähler unmittelbar den zu wählenden Abgeordneten[1]. Wo indirekte Wahl besteht, wählen die Wähler sogenannte Wahlmänner, welche ihrerseits den Abgeordneten zu wählen haben[2]. Die Wahlmänner müssen in der Regel zu den stimmberechtigten Urwählern des betreffenden Bezirkes gehören[3].

Die Abstimmung ist in den meisten Staaten eine geheime durch Stimmzettel[4], in anderen eine öffentliche, entweder mündlich zu Protokoll oder durch Stimmzettel, welche mit Unterschrift versehen sind[5]. Die Ausübung des Stimmrechtes muß in Person geschehen.

Die Wahlen erfolgen meist nach absoluter[6], nur sehr ver-

---

[1] Bayr. LandtagsWG. Art. 14, Sächs. WG. §§ 20 ff., Württ. Verf. § 133a, Bad. Verf. § 33 (Fassung vom 24. Aug. 1904), Hess. G., die Landstände betr., vom 3. Juni 1911 Art. 4, S.-Weim. WG. vom 10. April 1909 §§ 33 ff., Anh. WG. vom 27. April 1913 § 15, Old. StGG. Art. 113 (Fassung vom 17. April 1909), S.-Mein. WG. Art. 12, S.-Alt. WG. § 4, Schw.-Rud. GG. § 12 ff. (ersetzt durch G. vom 16. Nov. 1870, die anderweite Abänderung des GG. betr.) u. WG. § 11, Reuß ä. L. G. vom 18. Mai 1913 Art. II § 7, Reuß j. L. WG. vom 8. Januar 1913 § 12, Schaumb.-Lipp. WG. Art. 7 ff., Lipp. WG. vom 19. Okt. 1912 § 14. Auch da wo sonst indirekte Wahlen bestehen, wählen die Höchstbesteuerten direkt (Schw.-Sondh. WG. vom 22. April 1912 § 16).

[2] Preuß. Verf. Art. 72, Verord. vom 30. Mai 1849 § 1, Braunschw. WG. vom 6. Mai 1899 §§ 1—3, S.-Kob.-Goth. StGG. § 143, Schw.-Sondh. WG. § 19.

[3] Eigentümliche Bestimmungen gelten in Waldeck, wo die Wahl der Wahlmänner nach den Bestimmungen für die Wahl der Gemeinderäte erfolgt (WG. vom 17. Aug. 1852 §§ 3 u. 4, u. G. vom 2. Aug. 1856).

[4] Bayr. LandtagsWG. Art. 14, 20, Sächs. WG. § 22, Württ. Verf. § 142a, Bad. Verf. § 33, LandtagsWG. § 44, Hess. G. vom 3. Juni 1911 Art. 34, S.-Weim. WG. § 38 verbd. mit § 20, S.-Mein. WG. Art. 10 u. 11, S.-Alt. WG. § 23 (G. vom 15. Jan. 1898 u. vom 4. Jan. 1904), S.-Kob.-Goth. WO. §§ 19, 31, Old. WG. vom 17. April 1909 § 1, Braunschw. WG. vom 6. Mai 1899 § 11, Anh. WG. vom 27. April 1913 §§ 13 u. 14, Schw.-Rud. GG. § 12 (G. vom 16. Nov. 1870), WG. §§ 9 u. 10, Reuß ä. L. WG. § 4 u. G. vom 18. Mai 1913, den Landtag betr., Art. II § 7, Schw.-Sondh. WG. vom 22. April 1912 §§ 28 vbd. mit 16, Reuß j. L. WG. vom 8. Jan. 1913 § 16, Schaumb.-Lipp. WG. vom 22. März 1906 Art. 13, Lipp. WG. § 12.

[5] Preuß. Verordn. vom 30. Mai 1849 §§ 21 u. 30, abgeändert durch G., betr. Abänderung der Vorschriften usw. vom 28. Juni 1906 (danach findet in Gemeinden mit mehr als 50000 Einwohnern die Wahl der Wahlmänner als „Fristwahl", d. h. in einer nach Anfangs- und Endtermin festzusetzenden Abstimmungsfrist an Stelle der Abstimmung in gemeinschaftlicher Versammlung der Urwähler zu bestimmter Stunde — „Terminswahl" — statt. Urwählerabteilungen, die mehr als 500 Wähler zählen, können in Abstimmungsgruppen geteilt werden. Dieselben Vorschriften — Fristwahl statt Terminswahl, Bildung von Gruppen — können vom Minister des Innern auch für die Wahl der Abgeordneten getroffen werden).

[6] Preuß. Verordn. vom 30. Mai 1849 §§ 21 u. 30, Württ. Verf. § 144 (Fassung vom 16. Juli 1906), Hess. G. vom 3. Juni 1911 Art. 52, Old. WG. vom 17. April 1909 § 36, Sächs. WG. § 34, S.-Weim. WG. § 39 vbd. mit § 32, Braunschw. WG. § 16, S.-Kob.-Goth. WG. § 33, S.-Mein. WG. Art. 12, Anh. WG. vom 27. April 1913 § 15, Schw.-Sondh. WG. §§ 16 u. 28, Schw.-Rud. WG. § 11, Reuß ä. L. WG. § 17 u. G. vom 18. Mai 1913 § 10, Reuß j. L. WG. vom 8. Jan. 1913 § 19, Schaumb.-Lipp. WG. Art. 22, Lipp. WG. vom 19. Okt. 1912 § 14, Wald. WG. § 15.

einzelt nach relativer Majorität[7]. In einigen Staaten genügt für die Wahl der Wahlmänner relative Majorität, während für die der Abgeordneten absolute erfordert wird[8]. Erlangt in der ersten Abstimmung niemand die erforderliche Majorität, so findet eine engere Wahl (Stichwahl) und zwar in der Regel unter denjenigen beiden Personen statt, welche die höchste Stimmenzahl besitzen[9]; doch kommt auch die Einrichtung vor, daß die Beschränkung auf zwei erst im dritten Wahlgange stattfindet oder zwar eine engere Wahl nicht eintritt, bei der zweiten Abstimmung aber relative Mehrheit entscheidet[10]. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

Zur Feststellung der Wähler wird vor der Wahl eine Liste aufgestellt. Diese liegt eine Zeitlang öffentlich aus; die Wähler, welche ausgelassen sind, haben das Recht, Einsprache dagegen zu erheben und die nachträgliche Aufnahme zu beantragen. Die Eintragung in die Liste ist die Voraussetzung der Ausübung des Stimmrechtes[11]. Nur sehr vereinzelt kommt eine permanente Liste der Wahlberechtigten vor[12].

Die früher vielfach übliche Wahl von Stellvertretern ist in neuerer Zeit meistens aufgehoben worden, sie kommt nur noch ganz vereinzelt vor[13].

---

[7] Bayr. WG. Art. 14, Sächs. WG. vom 3. Dez. 1868 § 30, S.-Alt. WG. § 23 (G. vom 15. Jan. 1898 u. 4. Jan. 1904).

[8] Braunschw. WG. §§ 1 u. 16.

[9] So in Preußen (V. vom 30. Mai 1849 §§ 23, 30), Sachsen (WG. § 34), Hessen (G. vom 3. Juni 1911 Art. 52), Sachsen-Weimar (LandtagsWG. §§ 32, 39), Oldenburg (WG. § 36, relative Mehrheit bei Nachwahl), Braunschw. WG. § 16, S.-Mein. WG. Art. 12, Anh. WG. § 15, Schw.-Sondh. WG. § 16 u. 28 (undeutlich; es wird sofort zu einer engeren Wahl geschritten), Schw.-Rud. WG. § 11, Reuß ä. L. WG. § 17 u. G. vom 18. Mai 1913 die Landstände betr. § 10, Reuß j. L. WG. vom 8. Jan. 1913 § 19, Schaumb.-Lipp. WG. vom 22. März 1906 Art. 23, Lipp. WG. vom 19. Okt. 1912 § 14, Wald. WG. § 15.

[10] Keine engeren Wahlen (Stichwahlen) kennen: Bayern (LandtagsWG. Art. 14: Wahl erfolgt durch relative Mehrheit mit der Einschränkung, daß der Gewählte mindestens ein Drittel der gültigen Stimmen auf sich vereinigen muß; bei dem eventuell erforderlichen zweiten Wahlgange fällt diese Einschränkung weg), Württemberg (Vgl. § 144: im ersten Wahlgang entscheidet absolute, im zweiten relative Mehrheit), Baden (LandtagsWG. §§ 64 ff: im ersten Wahlgang absolute Mehrheit, im zweiten relative, doch kommen für den zweiten nur diejenigen Kandidaten in Betracht, welche mindestens 15 % der abgegebenen Stimmen erhielten). Vgl. ferner: S.-Kob.-Goth. § 33, wonach alle diejenigen auf die engere Wahl kommen, die zusammen soviel Stimmen haben, daß ihre Zahl sich auf mehr als die Hälfte der sämtlichen abgegebenen Stimmen beläuft.

[11] Preuß. V. vom 30. Mai 1849 § 15, Bayr. LandtagsWG. Art. 9, Sächs. WG. § 18, Württ. LandtagsWG. Art. 1—9, Bad. LWG. §§ 31 ff., Hess. WG. Art. 22 ff., S.-Weim. WG. § 15, S.-Mein. WG. Art. 8, S.-Alt. WG. §§ 14 bis 19 u. 32 (u. V. vom 10. Febr. 1875), S.-Kob.-Goth. WO. §§ 9—14, Old. WG. § 15—18, Braunschw. WG. § 14, Anh. WG. vom 27. April 1913 § 20, Schw.-Sondh. WG. vom 22. April 1912 §§ 24 u. 25 (G. vom 13. April 1881), Schw.-Rud. WG. § 7, Reuß ä. L. WG. §§ 13, 14, 20, 21 u. G. vom 18. Mai 1913 Art. II § 5, Reuß j. L. WG. vom 8. Jan. 1913 § 14, Schaumb.-Lipp. WG. vom 22. März 1906 Art. 9, Lipp. WG. vom 19. Okt. 1912 § 11.

[12] Im Fürstentum Reuß ä. L. (WG. § 14) für die Besitzer von Ritter- und anderen gebundenen Gütern.

[13] In Reuß ä. L. Verf. § 53, G. vom 18. Mai 1913.

§ 102.

Die Eigenschaft als Abgeordneter entsteht durch die Annahme der Wahl. Dies steht im Belieben des Gewählten, der darüber binnen einer bestimmten Zeit eine Erklärung abzugeben hat[1].

Die Eigenschaft als Abgeordneter erlischt teils aus Gründen, welche den ganzen Landtag oder die ganze Kammer betreffen, teils aus Gründen, welche in der Person des einzelnen Abgeordneten liegen. Die Existenz des Landtages oder der Kammer erreicht ihr Ende:

1. durch Ablauf der Wahl- oder Legislaturperiode [auch „Landtagsperiode"] d. h. der Zeit, für welche die Abgeordneten gewählt sind[2]. Als Wahlperiode kommt die Zeit von 6[3], 5[4], 4[5] und 3[6] Jahren vor. Die Erneuerung ist in der Regel eine Total- oder Integralerneuerung, d. h. sämtliche Abgeordnete werden zu gleicher Zeit neu gewählt. In einigen Staaten findet Partialerneuerung statt, d. h. es scheidet jedesmal nur

---

[1] Preuß. V. vom 30. Mai 1849 § 31, Bayr. WG. Art. 29, Sächs. WG. vom 3. Dez. 1868 § 7 u. WG. vom 5. Mai 1909 § 38, Württ. Verf. § 153 (Fassung vom 16. Juli 1906), Bad. LWG. § 69, Hess. G., die Landstände betr., vom 3. Juni 1911 Art. 56, S.-Weim. WG. § 40, S.-Alt. WG. § 25, S.-Mein. WG. Art. 17, S.-Kob.-Goth. WO. § 36, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 19, Old. StGG. Art. 119, WG. vom 17. April 1909 § 11, Schw.-Rud. Reglement z. WG. vom 19. Nov. 1870 § 35, Schw.-Sondh. LGG. § 24, WG. §§ 18 u. 28, Reuß j. L. WG. vom 8. Jan. 1913 § 23, Schaumb.-Lipp. WG. vom 22. März 1906 Art. 26, Lipp. WG. vom 19. Okt. 1912 § 17, Wald. WG. § 9. — Eine Verpflichtung zur Annahme der Wahl, soweit dem Gewählten nicht besondere Exkusationsgründe zur Seite stehen, besteht in S.-Altenburg (WG. § 26, Landschaftl. Gesch. Ordn. vom 23. Dez. 1858 § 57) und Reuß ä. L. (Verf. § 59).

[2] [Wahlperiode und Legislaturperiode sind identische Begriffe. Der Versuch Arndts, AnnDR. (1903) 721 ff., DJZ. 7 477, zwischen beiden einen Unterschied zu konstruieren, muß, jedenfalls für das preußische und Reichsrecht als mißlungen bezeichnet werden. Gegen Arndt insbesondere Perels, Die Legislaturperiode des preuß. H. d. Abg. und des Deutschen Reichstags, ArchÖffR. 19 4 Anm. 4, 6, 22; Herrfurth im VArch. 14 101; dagegen wieder Arndt, VArch. 14 506 ff.]

[3] Bayr. Verf. Tit. VI § 13, Sächs. Verf. § 71 (G. vom 3. Dez. 1868 Nr. III u. vom 15. Mai 1909), Württ. Verf. § 157 (G. vom 16. Juli 1906), Hess. WG. Art. 61, S.-Mein. WG. Art. 19, Anh. LO. § 15, Reuß ä. L. Verf. § 54 (G. vom 18. Mai 1913), Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 21.

[4] Preuß. G., betr. die Abänderung des Art. 73 der Verfassungsurkunde, vom 27. Mai 1888, Old. StGG. Art. 120 (G. vom 17. April 1909).

[5] Bad. G., die Änderung einiger Bestimmungen der Verfassungsurkunde betr., vom 16. April 1870 Art. 1 u. 2, jetzt Verf. § 37 (Fassung des G. vom 24. August 1904), S.-Kob.-Goth. StGG. § 74 u. G. vom 14. April 1902, Braunschw. G., betr. d. Zusammensetzung d. Landesvers. vom 6. Mai 1899 § 11 (G., die Abänderung verschiedener Bestimmungen der neuen LO. betr., vom 26. März 1888), Schw.-Sondh. WG. § 4, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr. vom 3. Juni 1876 § 8.

[6] S.-Alt. WG. § 29 (u. G., die Dauer der Landtags- und Wahlperioden betr., vom 2. Mai 1872), S.-Weim. WG. § 6, Schw.-Rud. GG. § 12 ff. (G., Abänd. d. GG. betr., vom 16. Nov. 1870 Art. 1 § 3), Reuß j. L. StGG. § 81 (dazu G. vom 7. Mai 1910), Wald. WG. §§ 6—10 (u. G. vom 4. Aug. 1879).

ein Teil der Abgeordneten aus und wird durch Neuwahlen ergänzt[7]. Die Wahlperiode beginnt im Zweifel mit dem Tage der Wahl[8];

2. durch Auflösung des Landtages oder der betreffenden Kammer. [S. unten § 103.] Die Auflösung hat die Vornahme von Neuwahlen im Gebiete des ganzen Staates zur Folge. Diese erfolgen ebenso wie die ordentlichen Wahlen, für eine volle Legislaturperiode[9].

Die Eigenschaft der einzelnen Abgeordneten erlischt:

1. durch Tod;

2. durch Niederlegung des sog. Mandates. Eine solche ist jedem Abgeordneten gestattet[10];

---

[7] Hess. WG. Art. 61 Abs. 2, Reuß ä. L. Verf. §§ 53 u. 54 (G. vom 18. Mai 1913).

[8] R. v. Mohl, Württ. Staatsr. § 100 N. 6; v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 58) 1 234; Zorn in der 5. Aufl. dess. (§ 24) 1 305 und DJZ. 16 668 ff.; H. Schulze, Preuß. Staatsr. § 160; v. Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 250 (ausführlicher ist die Frage in der 2. Aufl. desselben Werkes 1 434 ff., von Seydel behandelt); Schwartz, Preuß. Verfassungsurk. 222 ff.); Anschütz im Preuß. Verw. Bl. 19 157 ff. und in der Enzykl. 146; Perels im ArchÖffR. 19 6 ff., 10 ff. (mit ausführlicher und überzeugender Begründung); K. Herrfurth im VArch. 14 89 ff. Vgl. übrigens auch die Erörterung der Frage für den Reichstag, unten § 130. — And. Ans.: Herrfurth in der DJZ. 8 2 ff.; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 419; Arndt, Komm., zu Art. 73, in AnnDR. (1903) 735, in der DJZ. 7 477, im VArch. 14 506 ff. und in den Preuß. Jahrb. (1903) 3 460; Graf Hue de Grais, Handb. der Gesetzgebung; Der preußische Staat, (Berlin 1903) 1 23 N. 112, welche den Tag des Zusammentritts als den Beginn der Legislaturperiode ansehen. In Preußen ist dies auch die — in der Praxis zum Ausdruck gebrachte — Meinung der Kgl. Staatsregierung, während das Haus der Abgeordneten in der Sitzung vom 28. Jan. 1899 sich zu dem im Text vertretenen Standpunkt bekannt hat; vgl. Perels a. a. O. 11 ff., 14; K. Herrfurth im Verw.Arch. 14 95. Den Grundsatz, daß die Legislaturperiode mit dem Tag des Zusammentritts beginne, stellt ausdrücklich auf S.-Weim. WG. § 43 u. Old. StGG. Art. 120 (G. vom 17. April 1909), wogegen die Württ. Verf. § 157 (Fassung vom 16. Juli 1906) und die Bad. Verf. (Fassung vom 24. Aug. 1904) § 37 Abs. 3 die im Text vertretene und herrschende Meinung sanktionieren; ebenso das RG. über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911, § 8 Abs. 3.

[9] Nach dem Old. StGG. Art. 150 § 3 (dazu G. vom 17. April 1909) tritt der neugewählte Landtag nur in die Periode des aufgelösten ein. Denselben Grundsatz will R. v. Mohl, Württemb. Staatsr. § 100 N. 6 auch für Württemberg in Anwendung bringen, doch bietet die württembergische Gesetzgebung keinerlei Anhalt für eine derartige Auffassung.

[10] Ausdrücklich wird dies ausgesprochen durch Bayr. LandtagsWG. Art. 36, Sächs. WG. § 2, Württ. Verf. § 158, Bad. Verf. § 39, Hess. WG. Art. 56, S.-Mein. WG. Art. 17, S.-Kob.-Goth. StGG. § 87, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtags § 13, Old. StGG. Art. 119 u. 122, Schw.-Sondh. LGG. § 24, Schw.-Rud. GG. § 19, Wald. WG. § 11. — Die Genehmigung der Kammer zur Niederlegung des Mandates erfordert das Sächs. WG. vom 3. Dez. 1868 § 8, wenn dieselbe während der Dauer einer Sitzungsperiode erfolgt. — Wo die Annahme des Mandates eine Pflicht ist, bleibt natürlich auch die Niederlegung ohne Vorhandensein der gesetzlichen Gründe ausgeschlossen. S.-Alt. WG. § 26, Gesch.-Ordn. § 57, Reuß ä. L. Verf. § 59. Zur Frage der Verzichtbarkeit des Rechts als Abgeordneter vgl. Laband, St.R. 1 340 N. 2; Jellinek, System 341 f.; Schoenborn, Studien zur Lehre vom Verzicht im öffentl. Recht (1908) 79, 85.

3. durch Verlust der zur Wählbarkeit erforderlichen Eigenschaften[11];

4. nach vielen Verfassungen und Wahlgesetzen durch Eintritt in den Staats- oder Hofdienst und durch Beförderung in demselben[12];

5. durch Ausschluß zur Strafe entweder kraft eines Beschlusses der Versammlung[13] oder kraft gerichtlichen Urteils[14].

Da, wo indirektes Wahlverfahren besteht, erfolgt in diesen Fällen die erforderlich werdende Nachwahl durch die Wahlmänner, welche bei den letzten ordentlichen Wahlen gewählt worden sind, während bei Ablauf der Wahlperiode oder im Falle der Auflösung neue Wahlmänner gewählt werden müssen[15].

3. Die Sitzungsperioden des Landtages.

§ 103.

Verschieden von der Wahl- oder Legislaturperiode, d. h. dem Zeitraum, für welchen die Wahlen der Abgeordneten erfolgen, ist die Sitzungsperiode, d. h. der Zeitraum, innerhalb dessen eine Versammlung des Landtages stattfindet[1]. Die Sitzungsperioden oder Sessionen des Landtages sind teils ordentliche, teils außerordentliche. Erstere finden innerhalb gesetzlich bestimmter Zeitabschnitte[2], letztere auf Grund besonderer Veranlassungen statt.

---

[11] Bayr. LandtagsWG. Art. 7 Abs. 2, Sächs. WG. § 2, Württ. Verf. § 158, Bad. Verf. § 39 Abs. 2, Hess. WG. Art. 61, S.-Weim. WG. § 5, S.-Alt. WG. § 29, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 13, Old. StGG. Art. 122, Schw.-Rud. GG. § 19, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 22, Wald. WG. § 11.

[12] Preuß. Verf. Art. 78, Bayr. WG. Art. 36, Sächs. WG. § 2, Württ. Verf. § 146 Abs. 4, Bad. Verf. § 40 a (G. vom 21. Dez. 1869), Hess. WG. Art. 61 Abs. 4 Nr. 4, Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtags § 13, Old. StGG. Art. 122, Schw.-Sondh. WG. § 6, Schw.-Rud. GG. § 12 ff. (G. vom 16. Nov. 1870 Art. 1 § 2), Reuß j. L. StGG. § 85, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 22, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 7, Wald. Verf. § 51, WG. § 11. — Über die in bezug auf diesen Punkt in Preußen entstandenen Streitfragen vgl. v. Rönne-Zorn, Preuß. Staatsr. 1 335 ff.; Arndt, Komm. zu Art. 78 N. 7—9, Preuß. Staatsr. (§ 61) 1 264 ff.

[13] Braunschw. G. über Zusammensetzung des Landtages § 13, Old. StGG. Art. 122, Wald. WG. § 11. Vgl. auch das hessische G. über die landständ. Geschäftsordn. vom 17. Juni 1874, Art. 55 und unten § 105 N. 24.

[14] RStGB. §§ 81, 83, 87, 88, 89, 90, 95.

[15] Preuß. V. vom 30. Mai 1849 § 18, Braunschw. WG. § 1 Nr. 7 (dazu G. vom 23. Febr. 1911), Schw.-Sondh. WG. § 23, Wald. WG. § 6.

[1] Vgl. Perels, ArchÖffR. 19 23 ff.

[2] Die Berufung des Landtags erfolgt entweder jährlich (Preuß. Verf. Art. 76 (G. vom 18. Mai 1857), Hess. Verf. Art. 64 (Fassung vom 27. Juni 1900), Old. StGG. Art. 145 (G. vom 17. April 1909), Wald. Verf. § 55, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 23, dazu G. vom 24. Dez. 1877) oder alle zwei Jahre (Sächs. Verf.-Urk. § 115 u. G. vom 3. Dez. 1868 Nr. III, Bad. Verf. § 79 (Fassung vom 24. Aug. 1904), Braunschw. NLO. § 128 (Fassung vom 26. März 1888 § 2), Schw.-Sondh. LGG. § 26, dazu G. vom 1. April 1904, Lipp. G., die Zusammen-

Die Berufung des Landtages geschieht durch den Monarchen[3]. Dieser ist aber für die Berufung der ordentlichen Landtage nicht nur an die gesetzlich festgestellten Perioden, sondern außerdem häufig noch an bestimmte Termine gebunden[4]. Über die Einberufung außerordentlicher Landtage entscheidet sein Ermessen, soweit nicht die Verfassungsurkunden an den Eintritt gewisser Ereignisse die Pflicht zur Einberufung knüpfen[5]. Eine Versammlung der Stände ohne Berufung gestatten nur sehr wenige Verfassungsurkunden und auch sie nur in ganz vereinzelten Fällen[6]. Jede gesetzlich nicht ausdrücklich für zulässig erklärte Selbstversammlung des Landtages ist verfassungswidrig, die Beschlüsse einer solchen Versammlung sind nichtig.

Der Monarch hat das Recht, die Sitzungsperioden des Landtages zu schließen[7]. Ausdrückliche Vorschriften über die Zeit-

---

setzung des Landtags betr., vom 3. Juni 1876 § 8) oder alle drei Jahre (Bayr. Verf. Tit. VII § 22 (die Etatsperiode ist jedoch seit G. vom 10. Juli 1865 eine zweijährige), Württ. Verf. § 127, S.-Weim. RGG. § 6, S.-Mein. GG. Art. 51, S.-Alt. GG. § 219 u. G. vom 2. Mai 1872, die Dauer der Landtags-Wahlperioden betr., Anh. LO. § 16, Schw.-Rud. GG. § 39, Reuß ä. L. Verf. § 78, Reuß j. L. StGG. § 81, dazu G. vom 7. Mai 1910). — Das S.-Kob.-Goth. StGG. § 80 schreibt die Berufung im ersten und vierten Jahre der vierjährigen Wahlperiode vor.

[3] Preuß. Verf. Art. 51, Bayr. Verf. Tit. VII § 22, Sächs. Verf. § 115, Württ. Verf. § 127, Bad. Verf. § 42, Hess. Verf. Art. 63, S.-Weim. RGG. § 6, S.-Mein. GG. Art. 51, S.-Alt. GG. § 219, S.-Kob.-Goth. StGG. § 76, Braunschw. N. LO. § 129, Old. StGG. Art. 144, Anh. LO. § 16, Schw.-Sondh. LGG. § 26, Schw.-Rud. GG. § 36, Reuß ä. L. Verf. § 78, Reuß j. L. StGG. § 82, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 23, Lipp. Landständ. Verf.-Urk. § 24, Wald. Verf. § 52.

[4] Preuß. G. vom 18. Mai 1857 (von Anfang November bis Mitte Januar), Braunschw. N. LO. § 128 u. G. vom 26. März 1888 § 2 (Januar), Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 23 (im Februar seit G. vom 24. Dez. 1877), Wald. Verf. § 55 (Oktober), Reuß j. L. StGG. § 81 (Januar seit G. vom 7. Mai 1910).

[5] Die Einberufung des Landtags ist in der Regel für den Fall eines Regierungswechsels vorschrieben; sie kann notwendig werden, weil ein Beschluß über Regentschaft gefaßt werden muß. Preuß. Verf. Art. 56 u. 57 (sofort), Sächs. Verf. § 115 (in vier Monaten), Württ. Verf. § 127 (in vier Wochen), S.-Weim. RGG. § 68 (vor Huldigung), Braunschw. G. vom 16. Febr. 1879 (Regentschaftsges.) § 3 (unverzüglich), Reuß ä. L. Verf. § 78 (in drei Monaten).

[6] Bei nicht rechtzeitiger Anordnung neuer Wahlen im Falle einer Auflösung S.-Weim. RGG. § 34 (in drei Monaten), Old. StGG. Art. 150 § 2 (in zwei Monaten), beim Regierungswechsel S.-Kob.-Goth. StGG. §§ 158 (spätestens am vierten Tage) u. 160, Old. StGG. Art. 198 § 2 (am 14. Tage) — Ein umfassenderes Selbstversammlungsrecht („Konvokationsrecht") gewährt die Braunschw. N. LO. §§ 113, 125 und G. vom 26. März 1888 § 3; vgl. dazu Rhamm, Verfassungsgesetze des Herzogtums Braunschweig 165 ff. und braunschweigisches Staatsr. 20, 27. Direkt verboten in Hessen Verf. Art. 63, S.-Mein. GG. Art. 51, Lipp. Landständ. Verf.-Urk. § 24.

[7] Preuß. Verf. Art. 51, Bayr. Verf. Tit. VII § 22, Sächs. Verf. § 116, Württ. Verf. § 186, Hess. Verf. Art. 101, S.-Weim. RGG. § 34, S.-Mein. GG. Art. 51, S.-Alt. Geschäfts-Ordn. § 61, Braunschw. N. LO. § 146, Old. StGG. Art. 148 u. 151, Anh. LO. § 27, Schw.-Sondh. LGG. § 27, Schw.-Rud. GG. § 41, Reuß ä. L. Verf. 78, Reuß j. L. StGG. § 96, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 23, Wald. Verf. § 56.

dauer derselben kommen nur vereinzelt vor[8]. Der Monarch kann den Landtag vertagen, d. h. eine Unterbrechung der Sitzungen anordnen[9]. Durch solche Anordnungen zerfällt die Sitzungsperiode in Unterabschnitte: Tagungen[10]. Zu den Sitzungen der Landtage gehören aber nicht bloß die Plenar-, sondern auch die Abteilungs- und Kommissionssitzungen; es können daher auch Sitzungen dieser Art während der Zeit der Vertagung ohne besondere gesetzliche Vorschrift oder Ermächtigung nicht stattfinden[a]. Die Vertagung erfolgt regelmäßig auf bestimmte Zeit, nach deren Ablauf der Landtag seine Tätigkeit von selbst wieder aufnimmt. Es kann jedoch die Vertagung auch auf unbestimmte Zeit geschehen; in diesem Falle erfordert die Wiederaufnahme der parlamentarischen Arbeiten eine neue Berufung durch den Monarchen. Auch bei der Vertagung auf bestimmte Zeit ist der Monarch befugt, schon vor Ablauf derselben den Landtag zur Wiederaufnahme seiner Arbeiten zu berufen. Im Falle der Vertagung bleibt der Landtag in seiner alten Konstituierung bestehen; Vorstand, Kommissionen und Abteilungen dauern fort und die Arbeiten werden an dem Punkte wieder aufgenommen, an dem sie abgebrochen waren. Ist der Landtag geschlossen worden, so kann er stets nur infolge einer besonderen Berufung wieder zusammentreten, es ist eine neue Konstituierung erforderlich, und alle Vorlagen müssen von neuem eingebracht werden. Den Grundsatz, daß Vorlagen nicht aus einer Session in die andere übergehen können, bezeichnet man als den Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden[11]. Die Vertagung des

---

[8] Bayr. Verf. Tit. VII §§ 22 (durchschnittlich zwei Monate) u. 23, Braunschw. N. LO. § 146 (nur drei Monate), Lipp. Landständ. Verf.-Urk. § 33 (2—3 Wochen obsolet), Old. StGG. Art. 147 (nicht unter sechs Wochen). Die in diesen Bestimmungen bestimmten Zeiten können aber vom Monarchen verlängert werden.

[9] Preuß. Verf. Art. 52, Bayr. Verf. Tit. VII § 23, Sächs. Verf. § 116, Württ. Verf. § 186, Bad. Verf. § 42, Hess. Verf. Art. 63, S.-Weim. RGG. § 34, S.-Alt. Geschäfts-Ordn. § 61, S.-Kob.-Goth. StGG. § 78, Braunschw. N. LO. § 147, Old. StGG. Art. 148, Schw.-Sondh. LGG. § 28, Reuß ä. L. Verf. § 78, Reuß j. L. § 97, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 28, Wald. Verf. § 54.

[10] Vgl. Perels a. a. O. 25.

[a] Übereinstimmend: v. Seydel-Piloty, Bayr. StR. 1 289; Arndt, Komm. z. preuß. Verf., zu Art. 52 N. 1; wohl auch Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 436; a. M. dagegen (für den Reichstag) Laband, Staatsr. 1 343 N. 2; Thoma im Jahrb.Öff.R. 5 366 und Dambitsch, Komm z. RV. 311 ff. Vgl. auch unten § 131.

[11] R. v. Mohl, Württemberg. Staatsr. § 106; v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 65) 1 279; H. Schulze, Preuß. Staatsr. § 167; v. Sarwey, Württemberg. Staatsr. 2 198 ff. — Gegen den Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden: Zorn in der 5. Aufl. von v. Rönnes Preuß. Staatsr. (§ 30) 1 349, weil derselbe in der Verfassung nicht ausgesprochen sei. Derselbe beruht aber auf einem zweifellosen und allgemein anerkannten Gewohnheitsrechte. [In Deutschland dürfte die Positivität dieses Gewohnheitsrechts für Reichstag (vgl. unten § 131 N. 5) und Landtage keinem Zweifel unterliegen: so auch Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 439. Auch Jellinek, Staatsl. 316 Anm. 1 will wohl mit seinen vergleichenden Hinweisen auf die abweichende Theorie

Landtages durch den Monarchen ist nach vielen Verfassungen beschränkt; sie darf ohne Zustimmung des Landtages einen bestimmten Zeitraum nicht übersteigen, also auch nicht auf unbestimmte Zeit erfolgen und in derselben Session nicht wiederholt werden[12]. Für die Schließung des Landtages bestehen in der Regel keine positiven Beschränkungen; doch liegt es in der Natur der Sache, daß dieselbe erst dann zulässig ist, wenn die notwendigen Geschäfte erledigt sind. Zu den letzteren gehört namentlich, da die Sitzungsperioden regelmäßig mit den Finanzperioden zusammenfallen, die Feststellung des Staatshaushaltsetats. Der Landtag besitzt nicht das Recht, sich selbst zu vertagen[13], doch steht ihm bzw. jeder Kammer frei, durch Hinausschiebung der Sitzungen eine tatsächliche Unterbrechung der Verhandlungen eintreten zu lassen[b].

Der Monarch hat endlich das Recht der Auflösung des Landtages[14]. [Die Auflösung eines neugewählten Landtages kann auch schon vor der ersten Einberufung erfolgen[15].] Die Folge der Auflösung ist der Eintritt von Neuwahlen. Von derselben werden daher nur die gewählten Mitglieder betroffen; eine Auflösung der ersten Kammer kann also da, wo diese aus lauter erblichen und lebenslänglichen Mitgliedern besteht, überhaupt nicht stattfinden. Die Auflösung bewirkt zugleich den Schluß der

---

und Praxis in auswärtigen Staaten einen solchen Zweifel nicht aufwerfen. Laband, Staatsr. 1 342 beruft sich zur Stütze des Grundsatzes der Diskontinuität auf den „parlamentarischen Sprachgebrauch und die konstitutionelle Praxis". Diese Tatsachen begründen aber für sich allein noch kein Gewohnheitsrecht.]

[12] Die höchste Frist der Vertagung beträgt: 30 Tage in Preußen (Verf. Art. 52), S.-Weim. (RGG. § 34) und Reuß j. L. (StGG. § 97), 60 Tage in Schaumb.-Lipp. (Verfassung Art. 25), zwei Monate in Waldeck (Verf. § 54), drei Monate in Braunschweig (N. LO. § 147), sechs Monate in Sachsen (Verf. § 116, dazu G. vom 12. Okt. 1874 Nr. IV), Oldenburg (StGG. Art. 149) und Reuß ä. L. (Verf. § 78). — Eine Wiederholung in derselben Session schließen aus die angeführten Bestimmungen der Preuß., S.-Weim., Old., Reuß j. L. und Wald. Verf.

[13] R. v. Mohl, Württemberg. Staatsr. § 106; v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 65) 1 276; Zorn in der 5. Aufl. dess. (§ 30) 1 346; H. Schulze, Preuß. Staatsr. § 167; Schwartz, Preuß. Verfassungsurk. 227 ff.

[b] Über den Unterschied dieser faktischen von der rechtlichen Vertagung vgl. Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 436, 437.

[14] Preuß. Verf. Art. 51, Bayr. Verf. Tit. VII § 23, Sächs. Verf. § 116, Württ. Verf. § 186 (Fassung vom 16. Juli 1906), Bad. Verf. § 42—44 (§ 43 neugefaßt vom 24. Aug. 1904), Hess. Verf. Art. 63, S.-Weim. RGG. § 34, S.-Mein. GG. Art. 52, S.-Alt. Geschäfts-Ordn. § 61, S.-Kob.-Goth. StGG. § 78, Braunschw. N. LO. § 147, Old. StGG. Art. 148, Anh. LO. § 28, Schw.-Sondh. LGG. § 28, Schw.-Rud. GG. § 19, Reuß ä. L. Verf. § 78, Reuß j. L. StGG. § 97, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 22, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 9, Wald. Verf. § 52.

[15] [Denn das Dasein des Landtags beginnt nicht erst mit der Berufung, sondern mit der Wahl. Zustimmend: Perels a. a. O. 30, 31 und K. Herrfurth im Verw.Arch. 14 116 (welcher das. Anm. 108 die sonstigen Zustimmenden zitiert); and. M. Bornhak und Arndt an den oben § 102 N. 8 zitierten Stellen.]

Session und zwar auch für die von der Auflösung nicht betroffene Kammer, weil es nur Sessionen des ganzen Landtags, nicht solche der einzelnen Kammern gibt[16]. Im Falle der Auflösung müssen in der Regel binnen einer bestimmten Frist die Neuwahlen stattfinden, und binnen einer weiteren Frist muß der neue Landtag einberufen sein[17]. — Da durch Auflösung des Landtags das Dasein desselben beendet wird und die Mandate erlöschen, kann der aufgelöste Landtag nicht wieder berufen werden[c].

In manchen deutschen Mittel- und Kleinstaaten besteht für die Zeit, wo der Landtag nicht versammelt ist, ein *ständischer Ausschuß*, welcher sich aus dem oder den Präsidenten der letzten Session und einer Anzahl gewählter Mitglieder zusammensetzt. Ihm liegt die Wahrung der Rechte des Landtages, die Vorbereitung von Vorlagen für denselben und meist eine Kontrolle der Finanzverwaltung ob[18].

---

[16] Die entgegengesetzte Meinung wurde 1862 im preußischen Herrenhause und seitens der preußischen Staatsregierung aufgestellt auf Grund des freilich nicht ganz korrekten Ausdruckes des Art. 77 der preuß. Verf.: „Wird eine Kammer aufgelöst, so wird die andere gleichzeitig *vertagt*". Vgl. v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 65) 1 279 ff.; Zorn in der 5. Aufl. 1 350 ff. Die hier vertretene Ansicht wird von den meisten Schriftstellern geteilt: v. Rönne und Zorn a. a. O.; Zöpfl, St.R. (§ 371) 2 320; Grotefend, St.R. § 602; H. Schulze, Preuß. Staatsr. § 167, Lehrb. d. deutsch. Staatsr. (§ 183) 1 497; v. Kirchenheim, Lehrb. d. deutsch. Staatsr. 257; Opitz, Sächs. Staatsr. 1 175; v. Stengel in Marquardsens Handb. 86 N. 1. And. Ans.: Campe Landstände 354.

[17] Sofortige, gleichzeitige Ausschreibung neuer Wahlen in S.-Mein. (GG. Art. 52). In Preußen müssen in 60 Tagen die Wähler, in 90 Tagen der neue Landtag versammelt sein. Preuß. Verf. Art. 51. Derselbe Grundsatz gilt in Oldenburg (StGG. Art. 150 § 1) und Lippe (G. über die Zusammensetzung des Landtages vom 3. Juni 1876 § 9). Die Vornahme der Neuwahl binnen drei Monaten verlangt die Bayr. Verf. Tit. VII § 23, Bad. Verf. § 42, S.-Weim. RGG. § 34. Die Eröffnung des neuen Landtags soll erfolgen in 60 Tagen nach dem Reuß j. L. StGG. § 97, in drei Monaten nach der Wahl-Verf. § 52, in vier Monaten nach der Reuß ä. L. Verf. § 78, in sechs Monaten nach der Sächs. Verf. § 116, Württ. Verf. § 186, Hess. Verf. Art. 64, S.-Kob.-Goth. StGG. § 79, Braunschw. N. LO. § 147, Schw.-Sondh. LGG. § 29, Schw.-Rud. GG. § 21, Schaumb.-Lipp. Art. 29.

[c] Vgl. unten § 130 (Auflösung des Reichstags) und Zitate das. N. 5.

[18] Württ. Verf. §§ 187—192, G. vom 20. Juni 1821, die Einberufung der abwesenden Mitglieder des ständischen Ausschusses betr. Vgl. v. Sarwey, Württemberg. Staatsr. 2 232 ff.; Göz, Württ. Staatsr. § 34. Bad. Verf. § 51, S.-Mein. GG. Art. 60, S.-Alt. GG. §§ 249—265 (größtenteils aufgehoben), S.-Kob.-Goth. StGG. §§ 91—103, Braunschw. N. LO. §§ 118—127, 149—151, 189 u. 190 (G. vom 18. Mai 1912), G. über Zusammensetzung der Landesversammlung §§ 14—19, G. vom 5. März 1891, Gesch.-Ordn. vom 19. Mai 1912 §§ 78—81, Old. StGG. Art. 166—178, Anh. LO. §§ 35—40 (großenteils aufgehoben), Schw.-Sondh. LGG. §§ 72—87, Schw.-Rud. GG. §§ 42—44, Reuß ä. L. G., den Landtag betr., vom 18. Mai 1913 Art. III § 23, Reuß j. R. StGG. §§ 98—101 u. G. vom 15. März 1860, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 44—47. — In Sachsen-Weimar werden diese Befugnisse teils durch den Landtagsvorstand, teils durch den Rechnungsausschuß wahrgenommen (RGG. §§ 14, 44).

4. Die Geschäftsformen des Landtages[1].

§ 104.

Die Hauptgrundsätze über die Formen der Geschäftsbehandlung auf den Landtagen sind durch die Verfassungen festgestellt. Die näheren Ausführungsbestimmungen finden sich in besonderen Geschäftsordnungen. Diese haben teils den Charakter von Gesetzen und können insoweit nur unter Zustimmung aller gesetzgebenden Organe abgeändert werden[2], teils beruhen sie auf autonomischen[a] Festsetzungen des Landtages oder der be-

---

[1] Das Hauptwerk über das Verfahren des englischen Parlaments ist Thomas Erskine May, A treatise on the law, privileges and usage proceedings of parliament, 11. edit., London 1906, Buch 1 u. 2 von T. L. Wobster, Buch 3 von W. E. Grey, in das Deutsche übersetzt von O. G. Oppenheim, 2. Aufl. (nach der 8. engl.) Leipzig 1880. Vgl. außerdem Poudra et Pierre, Traité pratique de droit parlementaire, 2ème édition, Paris 1879, Supplément 1879 bis 1880; Eugène Pierre, Traité de droit politique électoral et parlementaire, Paris 1893; Oppenheim, Art. „Parlamentarische Geschäftsordnungen" Staatswörterbuch 7 700 ff.; R. v. Mohl, Die Geschäftsordnungen der Ständeversammlungen. Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 1 281 ff., Parlamentarische Studien, Preuß. Jahrb. 3 153 ff.; F. Brockhaus, Art. „Geschäftsordnung" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 2 133 ff.; Plate, Die Geschäftsordnung des Preußischen Abgeordnetenhauses, ihre Geschichte und ihre Anwendung (Berlin 1903). Ein Verzeichnis der Geschäftsordnungen der deutschen Parlamente gibt Binding, die Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder (1914) 34 ff.

[2] Bayr. G. vom 19. Jan. 1872, den Geschäftsgang des Landtags betr., Abänderungen durch G. vom 1. Juli 1886 u. vom 4. Juli 1904; Sächs. Landtagsordnung vom 12. Okt. 1874 mit Abänderungen vom 15. März 1894 u. 9. Aug. 1904, Hess. G., die landständische Geschäftsordnung betr., vom 17. Juni 1874 mit Abänderungen vom 11. Juni 1875, 20. Okt. 1894 u. 18. Mai 1901, S.-Weim. Revidierte Geschäftsordnung für den Landtag vom 1. April 1878, S.-Mein. G. vom 23. April 1868, die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betr. Änderungen dieses Gesetzes könnnen, soweit sie nur den parlamentarischen Brauch, nicht die Rechte des Landesherrn, Landtages und der herzoglichen Kommissarien betreffen, jederzeit vom Landtage selbst beschlossen werden. S.-Alt. landschaftliche Geschäftsordnung vom 23. Dez. 1858 mit Abänderungen vom 27. Okt. 1868 u. 21. Jan. 1910. S.-Kob.-Goth. StGG., Geschäftsordnung für die Landtage der Herzogtümer Koburg und Gotha vom 29. März 1908, Geschäftsordnung für die Landesversammlung des Herzogtums Braunschweig vom 19. Mai 1912, Old. G., betr. die Geschäftsordnung des Landtages, vom 22. April 1853, Abänderungen vom 11. Jan. 1873, 28. Febr. 1876, 17. April 1900 (Neuredaktion), 7. Jan. 1902, 24. Dez. 1902, 11. Dez. 1906 u. 5. März 1909, Anh. G., die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betr., vom 24. Jan. 1876, Abänderung vom 26. Febr. 1891, Schw.-Sondh. Geschäftsordnung für den Landtag vom 15. Febr. 1912, Schw.-Rud. G. vom 19. Januar 1872, die Einführung einer neuen Geschäftsordnung für den Landtag betr., mit Ergänzungen vom 25. März 1904.

[a] Das Wort Autonomie wird hier in einem uneigentlichen, übertragenen Sinne gebraucht. Autonomie ist Selbstgesetzgebung; mithin kann Autonomie nur demjenigen zustehen, der ein „Selbst" im Rechtssinne, d. h. juristische Persönlichkeit, besitzt. Das ist aber, wie oben § 96 331 hervorgehoben, beim Landtage nicht der Fall. Vgl. auch oben § 72 235. Zustimmend: W. van Calker, Hess. St.R. 56 N. 1, sowie Hermann F. Schmid, Parlamen-

treffenden Kammer[3]; alsdann kann der Landtag bzw. jede Kammer die Geschäftsordnung auf dem durch diese selbst oder durch Gesetz vorgeschriebenen Wege einseitig abändern[4].

Bei der Einführung parlamentarischer Institutionen in Deutschland waren die Einrichtungen des englischen Parlaments nur wenig bekannt, wegen ihrer Kompliziertheit auch schwer verständlich. Man schloß sich daher auch in bezug auf die Geschäftsbehandlung wesentlich an französische Vorbilder an. Erst in späterer Zeit hat man sich in einzelnen Beziehungen dem englischen System genähert.

Der Landtag wird entweder durch den Monarchen in Person oder durch einen bevollmächtigten Minister mit einer sogenannten Thronrede eröffnet, welche er nach Ermessen durch eine Adresse beantwortet. Die ersten Geschäfte des Landtages sind die Beeidigung der neu eingetretenen Mitglieder auf die Verfassung, die Prüfung der Legitimation der Mitglieder, die Wahl oder Bestellung der Präsidenten, Schriftführer und anderen Beamten, die Verlosung der Mitglieder in die Abteilungen, wo eine derartige Einteilung üblich ist. In allen deutschen Staaten besitzen die Landtage und da, wo Zweikammersystem besteht, die einzelnen Kammern das Recht, die Legitimation ihrer Mitglieder, insbesondere

---

tarische Sondergewalt und Disziplin, Arch.Öff.R. 32 454 ff. Letzterer erklärt, davon ausgehend, daß der die Geschäftsordnung festsetzende Parlamentsbeschluß nicht die Willenserklärung einer Einheit, sondern die übereinstimmende Willenserklärung einer Vielheit darstellt, die Geschäftsordnung für objektives Recht, welches durch Vereinbarung geschaffen ist, wendet also den oben S. 54 erörterten Rechtsbegriff der Vereinbarung (des Gesamtakts) auf die sog. parlamentarische Autonomie an.

[3] Preuß. Verf. Art. 78, Württ. Verf. § 164 a (G. vom 23. Juni 1874 Art. 3), Reuß ä. L. Verf. § 79, Reuß j. L. StGG. § 87, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 24, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 6, Wald. Verf. § 60. Formell gelten diese autonomen Geschäftsordnungen immer nur für eine Landtagsperiode: de facto werden sie aber stets von den folgenden übernommen. Preußen GO. für das Herrenhaus in der Fassung vom 15. Juni 1892 u. 9. April 1908, Abgeordnetenhaus, amtliche Ausg. vom Dez. 1910; Württ. GO. der Ersten Kammer vom 13. Juli 1910 u. 5. Okt. 1912, der Zweiten Kammer vom 12. Aug. 1909, abgeändert vom 7. April 1914; Gemeinsame Gesch.-Ordn. beider Kammern vom 5. Juli 1907, 14. Aug. 1909 [Erste Kammer] u. 12. Aug. 1909 [Zweite Kammer], Reuß ä. L. GO. undatiert, Reuß j. L. undatiert, Schaumb.-Lipp. GO. undatiert, Lipp. GO. vom 25. Jan. 1877, abgeändert 1910 [eine grundsätzliche Umgestaltung in Vorbereitung], Wald. GO. vom 13. Nov. 1869. — Auch in Bayern und Sachsen haben die Kammern das Recht, über die Behandlung der Geschäfte autonomische Bestimmungen innerhalb der durch die im § 2 angeführten Gesetze gezogenen Schranken zu erlassen. [In Baden wird das Recht zur autonomen Regelung der Geschäftsordnung von den Kammern in Anspruch genommen und auch von der Regierung nicht bestritten, obwohl es in der Verfassung nicht erwähnt ist. Vgl. Walz in der unten N. 6 angegebenen Schrift, Sonderabdruck 14 ff. und derselbe, Bad. Staatsr. 82, 83.]

[4] [Vgl. hierzu den Aufsatz von Laband, „Parlamentarische Rechtsfragen", in DJZ. (1903) 5 ff. Daselbst insbes. auch Erörterungen über die Zuständigkeit zur Auslegung der Geschäftsordnung und über die Folgen der Nichtbeachtung der Geschäftsordnung durch die jeweilige Majorität.]

die Ordnungsmäßigkeit der Wahlen zu prüfen[5]. Die Entscheidung des Landtages bzw. einer Kammer über die Legitimation ihrer Mitglieder ist ein Akt der Rechtsprechung und soll nach Rechtsgrundsätzen erfolgen[6]. Bei der Wahlprüfung kann die Entscheidung nur auf Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahl lauten; es kann nicht etwa an Stelle des Gewählten ein anderer zum Abgeordneten erklärt werden[7].

In der Regel haben die Landtage bzw. die Kammern die Befugnis, ihre Präsidenten und Vizepräsidenten zu wählen[8], vereinzelt kommt jedoch die Ernennung durch den Monarchen aus drei präsentierten Personen oder die Bestätigung des gewählten Präsidenten seitens des Monarchen vor[9]. Die Präsidenten der

---

[5] Preuß. Verf. Art. 78, Bayr. Geschäftsgangs-G. Art. 5, Sächs. G., die Wahlen für den Landtag betr.. vom 3. Dez. 1868 § 6, LO. § 6, WG. vom 5. Mai 1909 § 32, Württ. Verf. §§ 159 u. 160 (dazu G. vom 1. Juli 1876 u. 16. Juli 1906), WG. vom 16. Juli 1906 Art. 22, Bad. Verf. § 41, Hess. Verf. Art. 87, GO. Art. 7 u. 8, S.-Weim. GO. §§ 6 u. 7, WG. vom 10. April 1909 §§ 40—42 (Mitwirkung des Staatsministeriums), S.-Mein. GO. § 2, S.-Alt. landschaftl. GO. § 3, S.-Kob.-Goth. GO. §§ 6—9, StGG. § 81 (G. vom 31. Jan. 1874), Braunschw. G. über Zusammensetzung der Landesversammlung § 7, WG. § 49 (G. vom 23. Febr. 1911 Art. 3), Gesch.-Ordn. vom 19. Mai 1912 §§ 1 ff., 10 ff., Old. StGG. Art. 124 dazu G. vom 17. April 1909, GO. §§ 2—4, Anh. GO. §§ 3—6, Schw.-Sondh. LGG. § 25, GO. § 4, Schw.-Rud. GO. §§ 5—9, Reuß ä. L. Verf. § 61, Reuß j. L. StGG. § 87, LandtagsWG. vom 8. Jan. 1913 § 25, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 24, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 3, Wald. Verf. § 58. Vgl. R. v. Mohl, Über die Untersuchung bestrittener ständischer Wahlen, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 1 207 ff.; R. v. Mohl, Württemberg. Staatsr. § 102; v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 76) 1 328 ff.; G. Leser, Untersuchungen über das Wahlprüfungsrecht des Deutschen Reichstags (1908).

[6] Sehr nachdrücklich wird dieser Standpunkt de lege lata und de lege ferenda vertreten von Walz, Über die Prüfung der parlamentarischen Wahlen, zunächst nach badischem Recht, in der Ztschr. f. bad. Verwaltung, 1902 Nr. 14 ff., auch im Sonderabdruck erschienen.

[7] H. Jacques, Die Wahlprüfung in den modernen Staaten, Wien 1885; Jellinek, Ein Verfassungsgerichtshof für Österreich (1885) 10 ff.; Seydel, Gutachten, in den Verhandl. des 19. deutsch. Juristentages 1 130 ff.; Seydel-Piloty, Bayr. St.R. 1 269 ff.; Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft 262 ff., Walz a. a. O. 23, 24; G. Leser, Untersuchungen über das Wahlprüfungsrecht des Deutschen Reichstags 18 ff.

[8] Preuß. Verf. Art. 78, Bayr. Geschäftsgangs-G. Art. 6 (zweiter Präsident der Reichsratskammer und alle Präsidenten der Abgeordnetenkammer), Sächs. Verf. § 67 (G. vom 12. Okt. 1874), Württ. Verf. § 164 dazu G. vom 23. Juni 1874, vom 16. Juli 1906 u. 13. Juli 1912 (Präsident und Vizepräsident der Zweiten Kammer, Vizepräsident der Ersten Kammer. Letzterer muß jedoch aus den standesherrlichen Mitgliedern genommen werden, falls der Präsident nicht dazu gehört), Bad. Verf. § 45 (G. vom 21. Dez. 1869 Art. 4 zweite Kammer), Hess. GO. Art. 3 u. 4, Art. 9 u. 10 (Präsidenten der zweiten, zweiter Präsident der ersten Kammer), S.-Weim. RGG. §§ 8—11, GO. § 8, S.-Mein. GO. § 5, S.-Kob.-Goth. GO. §§ 17—19, Braunschw. N. LO. § 136 (G. vom 18. Mai 1912), GO. 67, Old. StGG. Art. 125. GO. § 9, Schw.-Sondh. LGG. § 59, GO. § 9, Schw.-Rud. GO. § 13, Reuß ä. L. Verf. § 79, Reuß j. L. StGG. § 87, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 24, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 3, Wald. Verf. § 60.

[9] S.-Alt. ldschftl. GO. §§ 2, 4, 8, Anh. GO. §§ 7 u. 8, Braunschw. N. LO. § 136 (G. vom 18. Mai 1912).

ersten Kammer werden in einigen Staaten vom Monarchen ernannt[10]. Die Schriftführer sind in den größeren parlamentarischen Versammlungen in der Regel den Mitgliedern des Hauses entnommen. Die kleineren Landtage haben einen besonderen Landsyndikus, welcher die Protokollführung besorgt, ständische Schriften abfaßt und Rechtskonsulent der Stände ist, aber nicht Mitglied des Landtages zu sein braucht[11]. Außerdem kommen Quästoren, welche Mitglieder der Kammer sind, für die Besorgung der finanziellen Angelegenheiten, sowie ständige Beamte für Kanzlei, Bibliothek, Archiv usw. vor.

Die Verhandlungen im Landtage werden teils durch Vorlagen der Regierung, teils durch Anträge der Mitglieder veranlaßt. Die meisten Geschäftsordnungen schreiben vor, daß diejenigen Gegenstände, welche im Plenum zur Verhandlung kommen, vorher in einer Kommission (einem Ausschuß) durchberaten werden müssen. Ausnahmsweise kann auch eine sofortige Verhandlung im Plenum stattfinden, bei Regierungsvorlagen ist jedoch meistens die Zustimmung der Regierung erforderlich[12]. In diesem Falle werden für die Erörterung im Plenum vom Präsidenten ein oder mehrere Berichterstatter bestellt. Nach einigen neueren Geschäftsordnungen findet über jede Vorlage eine dreimalige Beratung statt; zwischen der ersten und zweiten Beratung kann dieselbe einer Kommission überwiesen werden, worüber nach Beendigung der ersten Beratung Beschluß zu fassen ist[13]. Die Kommissionen werden entweder von dem Plenum des Landtages bzw. der Kammer[14] oder von den Abteilungen gewählt, so daß auf jede

---

[10] Bayr. G., die Ernennung des ersten Präsidenten der Kammer der Reichsräte betr., vom 28. Mai 1852, Württ. Verf. § 164 (dazu Fassung vom 13. Juli 1912), Bad. Verf. § 45 (G. vom 21. Dez. 1869), Hess. GO. Art. 2, Sächs. Verf. § 67.

[11] So in S.-Alt. GG. § 228, Schw.-Sondh. LGG. § 60, Lipp. Landst.-Verf.-Urk. § 39 u. in Braunschweig N. LO. § 115 u. G. v. 18. Mai 1912 Art. 2, GO. §§ 14—19; vgl. dazu die interessanten Ausführungen Rhamms, Verf.-Gesetze des Herzogtums Braunschweig 167 ff. und Braunschw. Staatsr. 28.

[12] GO. für das preuß. Herrenhaus vom 9. April 1908 § 14, Bayr. Geschäftsgangs-G. Art. 22 u. 24, Württ. Verf. § 173 (Fassung vom 16. Juli 1906), GO. der Ersten Kammer vom 5. Okt. 1912 § 29, GO. der Zweiten Kammer vom 12. Aug. 1909 § 28, Sächs. Landsch.O. § 15, Bad. G. vom 21. Dez. 1869 Art. 6, Hess. GO. (Zweite Kammer) § 36, S.-Weim. RGG. § 31, S.-Mein. GO. § 11, S.-Alt. GO. § 15 (u. V. vom 27. Okt. 1868), S.-Kob.-Goth. GO. § 28, Oldenb. GO. § 26, G. vom 11. Jan. 1873 Nr. 6. — Die Schw.-Rud. GO. § 58 stellt es in das Ermessen des Landtages, ob eine Kommissionsberatung eintreten soll oder nicht.

[13] GO. für das preuß. Abgeordnetenhaus (Ausg. 1910) § 16, Anh. GO. § 17—30. — Die S.-Weim. GO. §§ 47, 49 u. 50 hat ähnliche Einrichtungen, kennt aber nur eine zweimalige Lesung, ebenso Schw.-Sondh. LGG. § 64 (G. vom 27. Febr. 1911).

[14] Bayr. Geschäftsgangs-G. Art. 6, Württ. GO. für die Erste Kammer v. 1912 § 48 für die Zweite Kammer § 17 (v. 1909), Bad. GO. für die Erste Kammer § 61, Hess. GO. (Zweite Kammer) § 18, S.-Weim. GO. § 52, S.-Mein. GO. § 12, S.-Alt. GO. § 17, S.-Kob.-Goth. GO. § 29, Braunschw. GO. § 21, Old. GG. § 26, Schw.-Rud. GO. § 59, Schw.-Sondh. GO. vom 15. Febr. 1912

Abteilung eine entsprechende Anzahl von Kommissionsmitgliedern fällt[15]. Ganz vereinzelt kommt die Ernennung durch den Präsidenten vor[16]. Die Kommissionen beenden ihre Tätigkeit mit Schluß der Sitzungsperiode; es ist jedoch in einigen Staaten ausnahmsweise gestattet, daß Kommissionen in der Zeit zwischen zwei Sitzungsperioden versammelt bleiben, um Vorlagen für die nächste Session vorzuberaten[17]. In diesem Falle kommt der Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden nicht zur Anwendung.

Die Leitung der Verhandlungen liegt in den Händen des Präsidenten, der auch die Disziplin zu handhaben hat. Er wird dabei von den Vizepräsidenten und Schriftführern unterstützt, welche in Gemeinschaft mit ihm das „Bureau" des Hauses bilden. Minister und Regierungskommissare haben Zutritt zu den Verhandlungen und es muß ihnen auf Verlangen jederzeit das Wort erteilt werden[18]; die Kammern sind befugt, die Anwesenheit der Minister zu verlangen[19]. Die Regierungsvertreter stehen, wenn sie nicht Mitglieder der betreffenden Kammern sind, nicht unter der Disziplinargewalt des Präsidenten[20]; sie

---

§ 36. — Die Anh. GO. § 26 bestimmt, daß in jedem einzelnen Falle vom Plenum des Landtages über die Art und Weise der Wahl Beschluß gefaßt werden soll.

[15] GO. für das preußische Herrenhaus § 15, für das Abgeordnetenhaus (Ausg. 1910) § 26. Diese Einrichtung besteht auch in Sachsen (Opitz, Sächs. Staatsr. 2 183; O. Mayer, Sächs. St.R. 143) und in modifizierter Gestalt in der zweiten badischen Kammer (GO. § 69, 72).

[16] Im Einverständnis mit der Landschaft nach der S.-Alt. GO. § 17.

[17] Sächs. Verf. § 114, dazu G. vom 12. Okt. 1874 Nr. III (sog. Zwischendeputationen, vgl. O. Mayer, Sächs. St.R. 143); Schw.-Sondh. LGG. § 81. — In Bayern sind solche Kommissionen zu wiederholten Malen durch besondere Gesetze angeordnet.

[18] Preuß. Verf. Art. 60, Bayr. Verf. Tit. VII § 24, Geschäftsgangsges. Art. 15, Sächs. LO. §§ 29 u. 30, Württ. Verf. § 169 (Fassung vom 16. Juli 1906), Bad. Verf. § 76 (G. vom 21. Dez. 1869, Art. 9), Hess. GO. Art. 43, S.-Weim. RGG. § 29, GO. §§ 16 u. 66, S.-Alt. GG. §§ 232 u. 233, Landschaftl. GO. § 23, S.-Kob.-Goth. GO. § 56, S.-Mein. GO. § 19, Braunschw. GO. § 53, Old. StGG. Art. 155 u. 156, Anh. GO. § 46, Schw.-Sondh. LGG. §§ 65 u. 66, Schw.-Rud. GO. § 37, Reuß ä. L. Verf. § 83, Reuß j. L. StGG. 89, GO. § 36, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 25, Lipp. GO. § 26, Wald. Verf. § 63.

[19] Preuß. Verf. Art. 60, Schw.-Sondh. LGG. § 65, Reuß j. L. StGG. § 89, Wald. Verf. § 64.

[20] v. Gerber, St.R. (§ 42) 139 N. 6; H. A. Zachariä, StR. (§ 120) 1 677; v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 85) 1 343 N. 3; Zorn in der 5. Aufl. dess. (§ 35) 1 414 N. 1; H. Schulze, Preuß. Staatsr. § 166; Opitz, Sächs. Staatsr. 2 227; Arndt, Komm. z. preuß. Verf., zu 60 N. 5; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 453; v. Seydel-Piloty, Bayr. St.R. 1 300; Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit 422 ff., 440; H. Pohl, Der Bundesratsbevollmächtigte im Reichstag (in der Zitelmann-Festschrift, 1913). Vgl. auch unten § 132 über die Stellung der Bundesratsbevollmächtigten zum Reichstag. Ausführlich wird die Stellung des Parlamentspräsidenten zu den Regierungsvertretern erörtert bei Hermann F. Schmid, Parlamentar. Sondergewalt u. Disziplin (vgl. oben N. a) 40 ff. — Ausdrückliche Bestimmungen über diesen Gegenstand enthalten die Reuß ä. L. Verf. § 83, welche die Regierungsvertreter „selbstverständlich" von der Disziplinargewalt des Präsidenten ausschließt, und die S.-Kob.-Goth. GO. § 82, welche wegen Ungehörigkeiten derselben Beschwerde beim Herzog gestattet.

haben aber auch das parlamentarische Privileg der Redefreiheit nicht für sich in Anspruch zu nehmen. Es kann daher wegen ihrer Reden nicht nur Beschwerde beim Monarchen erhoben, sondern auch eine gerichtliche Klage angestellt werden, wenn dieselben den Tatbestand einer strafbaren Handlung enthalten. Übrigens hat der Präsident das Recht, die Regierungsvertreter zu unterbrechen, wenn dies für die Zwecke der Geschäftsleitung erforderlich ist[21].

Zur Beschlußfähigkeit des Landtages oder der Kammer ist die Anwesenheit einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern erforderlich[22]. Die Beschlußfassung erfolgt, soweit nicht etwas anderes vorgeschrieben ist, mit absoluter Majorität[23]. Stimmengleichheit gilt als Ablehnung[24], sofern nicht für diesen

---

[21] v. Rönne a. a. O.: Zorn a. a. O.; H. Schulze a. a. O.; Hubrich a. a. O. 420, 421, 442; Pohl a. a. O. 27, 28 (des Sep.-Abdr.).

[22] Die Anwesenheit der Mehrheit der Mitglieder fordern: Preuß. Verf. Art. 80 (für das Abgeordnetenhaus), Bayr. Geschäftsgangs-G. Art. 25 (Fassung vom 4. Juli 1904), Sächs. Verf. § 128 (G. vom 3. Dez. 1868 Nr. III), Württ. Verf. § 160 (für die Erste Kammer); die Anwesenheit von zwei Drittel der Mitglieder: Württ. Verf. § 160 (für die Zweite Kammer), S.-Weim. RGG. § 13, GO. §§ 21 u. 75, S.-Mein. GO. § 9, S.-Alt. GO. § 33, S.-Kob.-Goth. StGG. § 88, Braunschw. N.LO. § 139 (G. vom 18. Mai 1912 Art. VI), GO. § 59, Old. StGG. Art. 159, GO. § 42, Anh. GO. § 2, Schw.-Sondh. LGG. § 67 (Fassung vom 27. Febr. 1911), Reuß j. L. Verf. § 92, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 27, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 5, Wald. Verf. § 57. Zur Beschlußfähigkeit des preußischen Herrenhauses ist die Anwesenheit von 60 Mitgliedern notwendig (G., betr. die Abänderung der Verf.-Urk. vom 31. Jan. 1850 in Ansehung der Benennung der Kammern und der Beschlußfähigkeit der Ersten Kammer vom 30. Mai 1855 § 2), zur Beschlußfähigkeit der badischen Ersten Kammer die Anwesenheit von 15, der Zweiten die Anwesenheit von 37 Mitgliedern (Bad. Verf. [Fassung vom 24. August 1904] § 72), zur Beschlußfähigkeit der beiden hessischen Kammern die von 12 bzw. 27 Mitgliedern (Hess. Verf. Art. 93, dazu G. vom 3. Sept. 1849 Art. 24 u. GO. Art. 46), des Rudolstädter Landtages die von 11 Mitgliedern (Schw.-Rud. GG. § 20, des Landtages von Reuß ä. L. die von 10 Abgeordneten (Verf. § 82 u. G. vom 18. Mai 1913), u. falls sonst Regierungsvorlagen unerledigt bleiben würden, von 8 Abgeordneten. — Nicht blos für Beschlußfassungen, sondern auch für Beratungen fordert die Anwesenheit einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern Sächs. Verf. § 127, S.-Weim. RGG. § 13, S.-Alt. GO. § 33, Old. GO. § 42. Reuß ä. L. Verf. § 82 (dazu G. vom 18. Mai 1913).

[23] Preuß. Verf. Art. 80, Bayr. Geschäftsgangs-G. Art. 32, Sächs. Verf. § 128, Württ. Verf. § 176, Bad. Verf. § 71, Hess. Verf. Art. 93, S.-Weim. GO. § 75, S.-Mein. GO. § 29, S.-Alt. GG. § 243, landschaftl. GO. § 49, S.-Kob.-Goth. StGG. § 88 u. GO. § 68, Braunschw. N. LO. § 140, GO. § 66, Old. StGG. Art. 160, Anh. GO. § 53, Schw.-Sondh. LGG. § 68, Schw.-Rud. GG. § 20, GO. § 54, Reuß ä. L. Verf. § 82, Reuß j. L. StGG. § 93, Schaumb.-LO. § 54, Reuß ä. L. Verf. § 82, Reuß j. L. StGG. § 93, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 27, Lipp. G., die Zusammensetzung des Landtages betr., vom 3. Juni 1876 § 5, Wald. Verf. § 62. — Eine höhere Majorität wird meist bei Verfassungsänderungen gefordert (vgl. § 157), für einzelne Wahlen genügt oft schon eine relative Majorität.

[24] Ausdrücklich sprechen dies aus: GO. für das preuß. Herrenhaus § 57, für das Abgeordnetenhaus § 58, Bayr. Geschäftsgangs-G. Art. 32, Hess. Verf. Art. 93 u. GO. Art. 46 (mit der Ausnahme, daß bei Stimmengleichheit

Fall dem Präsidenten eine entscheidende Stimme beigelegt ist[25]. Abgelehnte Entwürfe dürfen in derselben Session nicht wieder vorgebracht werden[26].

Die Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen ist seit dem Jahre 1848 in allen deutschen Staaten eingeführt worden[27]. Es können jedoch auch geheime Sitzungen stattfinden. Zum Ausschluß der Öffentlichkeit genügt entweder schon das Verlangen der Regierung oder einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern oder es ist dazu ein förmlicher Beschluß des Landtages oder der Kammer erforderlich, der natürlich ebenfalls in geheimer Sitzung gefaßt wird[28]. Die Öffentlichkeit der Sitzungen hat die doppelte Bedeutung, daß zu denselben Zuhörer zugelassen und daß über dieselben Berichte veröffentlicht werden dürfen.

5. Die persönliche Stellung der Landtagsmitglieder.

§ 105.

Die persönliche Rechtsstellung der Landtagsmitglieder ist durch eine Reihe verfassungsmäßiger und gesetzlicher Vorschriften geregelt. Diese Vorschriften haben den Charakter objektiver Rechtssätze; sie begründen aber gleichzeitig sub-

---

der Antrag der Regierung entscheidet, sonst die Meinung für das Bestehende und bei Beschwerden gegen öffentliche Behörden oder Einzelne die diesen günstigere Ansicht), S.-Weim. GO. § 75, S.-Mein. GO. § 29, S.-Alt. GO. § 49, S.-Kob.-Goth. GO. § 68, Old. StGG. Art. 161, Schw.-Sondh. LGG. § 69, Schw.-Rud. GO. § 54, Wald. Verf. § 62.

[25] Sächs. Verf. § 128, Württ. Verf. § 176, Bad. Verf. § 71 Abs. 2, Braunschw. GO. vom 19. Mai 1912 § 66, Reuß ä. L. Verf. § 82. — Nach dem S.-Mein. GG. Art. 95 entschied bis zur GO. von 1868 bei Stimmengleichheit der Landesherr.

[26] Preuß. Verf. Art. 64, Bayr. Verf. Tit. VII § 28, Sächs. Verf. § 95, Württ. Verf. § 183, Hess. Verf. Art. 91, S.-Weim. RGG. § 60, GO. 78, S.-Alt. landschaftl. GO. § 50, S.-Kob.-Goth. GO. § 69 (ausnahmsweise auf Antrag der Regierung), Braunschw. N.LO. § 143, Old. GO. § 77, Schw.-Rud. GO. § 55, Reuß j. L. StGG. § 74.

[27] Über die Entwicklung des Grundsatzes der Öffentlichkeit in bezug auf die Landtagsverhandlungen vgl. Hubrich in AnnDR. (1897) 30 ff. Preuß. Verf. Art. 79, Bayr. Geschäftsgangs-G. Art. 13, Sächs. Verf. § 135, Württ. Verf. Art. 167 (Verf. G. vom 23. Juni 1874 Art. 4), Bad. Verf. § 78, Hess. Verf. Art. 99 u. 100, GO. Art. 36, S.-Weim. RGG. § 13, GO. § 23, S.-Mein. GO. § 9, S.-Alt. GO. § 32, S.-Kob.-Goth. StGG. § 89, GO. § 46, Braunschw. GO. § 32, Old. StGG. Art. 157, Anh. GO. § 35, Schw.-Sondh. LGG. § 62, GO. § 25, Schw.-Rud. GG. § 38, GO. § 17 u. 18, Reuß ä. L. Verf. § 81, Reuß j. L. Verf. § 91, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 26, Wald. Verf. § 61, Lipp. Verf.-Urk. § 33 (V., die Öffentlichkeit der Sitzungen des Landtages betr., vom 4. Aug. 1869).

[28] Preuß. Verf. Art. 79, Bayr. Geschäftsgangs-G. Art. 13, Württ. Verf. § 168 (G. vom 23. Juni 1874 Art. 5), Sächs. Verf. § 135, LO. § 12, Bad. Verf. § 78, Hess. GO. Art. 38, S.-Weim. GO. § 23, S.-Mein. GO. § 9, S.-Alt. landschaftl. GO. § 32, S.-Kob.-Goth. StGG. § 89, GO. § 46, Braunschw. GO. § 33, Old. StGG. Art. 157, Anh. GO. § 35, Schw.-Sondh. LGG. § 62, GO. § 63, Schw.-Rud. GG. § 38 u. GO. §§ 17 u. 18, Reuß ä. L. Verf. § 81, Reuß j. L. StGG. § 91, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 26, Wald. Verf. 61 u. GO. § 21, Lipp. V. vom 4. Aug. 1869 § 2.

jektive Rechte und Pflichten der einzelnen Abgeordneten. Die hier in Frage kommenden Rechte sind öffentliche, nicht Privatrechte. Sie können daher weder im Wege der Klage geltend gemacht, noch kann auf dieselben wirksam verzichtet werden, dagegen ist ihre Aufhebung im Wege der Gesetzgebung jederzeit und ohne Entschädigung des Berechtigten zulässig[1].

1. Ihren Wählern gegenüber sind die Mitglieder des Landtages vollkommen unabhängig. Als Vertreter des gesamten Volkes haben sie von den Einwohnern ihres Wahlkreises keinerlei Aufträge oder Instruktionen entgegenzunehmen[2]. Sie stimmen lediglich nach ihrer eigenen pflichtmäßigen Überzeugung[3]. [Die „Volksvertreter" sind im Rechtssinne niemandes „Vertreter", es sei denn des Staates. Vertreter des „Volkes" können sie im Rechtssinne schon deshalb nicht sein, weil das Volk, abgezogen vom Staat, überhaupt keine Persönlichkeit, kein rechtsfähiges, also auch kein repräsentables Wesen ist. Ebensowenig sind sie Vertreter der Faktoren, auf deren Willen ihre Parlamentsmitgliedschaft beruht. Es besteht weder zwischen den Abgeordneten und ihren Wählern noch zwischen der Krone und den von ihr ernannten Mitgliedern der Ersten Kammer irgendwelches Rechtsband oder Verantwortlichkeitsverhältnis[4].]

2. Die Mitglieder des Landtages haben die Verpflichtung, den Sitzungen beizuwohnen. Für den Fall der Verhinderung bedürfen sie eines Urlaubes, der auf kürzere Zeit vom Präsidenten, auf längere vom Landtag oder der betreffenden Kammer erteilt wird.

---

[1] Mit Rücksicht auf diese Momente will Laband, Reichs-Staatsr. 1 355 ff., dem sich Bornhak, Preuß. Staatsr. 1. Aufl. 1 396 (abweichend E. A. 1 424) anschließt, den betreffenden Rechten den Charakter von subjektiven Rechten überhaupt absprechen. Dieselben beweisen aber nicht, daß hier keine subjektiven Rechte, sondern nur, daß keine Privatrechte vorliegen. Vgl. auch Gierke in SchmollersJ. 7 1137 N. 1; Seidler, Immunität 86 ff., 99; Jellinek, System 170 ff.; Sonntag in der N. 5 zitierten Schrift 22 ff.; Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit 341.

[2] Preuß. Verf. Art. 83, Bayr. Verf. Tit. VII § 27, Sächs. Verf. § 81, Württ. Verf. § 155, Bad. Verf. § 48 u. 48 a (G. vom 21. Okt. 1867), Hess. Verf. Art. 88, GO. Art. 13, S.-Weim. RGG. § 17, S.-Mein. WG. Art. 21, S.-Alt. GG. § 199, S.-Kob.-Goth. StGG. § 84, Braunschw. N. LO. § 133, Old. StGG. Art. 129, Anh. WG. vom 27. April 1913 § 31, Schw.-Sondh. LGG. § 30, Schw.-Rud. GG. § 17, Reuß ä. L. Verf. § 63, Reuß j. L. StGG. § 52, Schaumb.-Lipp. Verf.-Urk. Art. 16, Lipp. Verf. vom 6. Juli 1836 § 27, Wald. Verf. § 62.

[3] Seidler, Über den Gegensatz des imperativen und freien Mandates der Volksvertreter in GrünhutsZ. 24 123 ff. führt aus, daß der Ausschluß des imperativen Mandates der Abgeordneten nicht durch ein theoretisches Prinzip, sondern durch praktische Bedürfnisse herbeigeführt sei. Dies ist vollkommen richtig. Trotzdem muß aber entgegen seiner Anschauung daran festgehalten werden, daß Instruktionen der Abgeordneten durch die Wähler mit der in den Verfassungen enthaltenen Charakterisierung derselben als Vertreter des gesamten Volkes unvereinbar sind. Wer von jemand Instruktionen erhält, ist eben nur Vertreter desjenigen, der ihn instruiert.

[4] [Seydel, Bayr. Staatsr. 2. Aufl. 1 350 (= 3. Aufl. 1 217, 218; etwas abweichend der Standpunkt Pilotys das. Anm. 32); Anschütz, Enzykl. 106, 139.

3. Die Mitglieder des Landtages besitzen das Recht der freien Meinungsäußerung[5]. In England hatte der Grundsatz, daß ein Parlamentsmitglied wegen seiner Reden außerhalb des Parlamentes nicht zur Verantwortung gezogen werden könne, durch die declaration of rights[6] seine definitive gesetzliche Anerkennung erhalten. Von hier ging er in die Verfassung der Vereinigten Staaten, die französische Verfassung vom 3. September 1791 und die belgische Verfassung[7] über. Unter dem Einfluß dieser Vorbilder wurde das Prinzip der Unverantwortlichkeit der Ständemitglieder auch in die neueren deutschen Grundgesetze aufgenommen, während es den altständischen Verfassungen Deutschlands fremd war. Eine „Freiheit der landständischen Stimme" nahmen die Landstände allerdings auch in den Territorien der Reichszeit in Anspruch; aber diese Forderung bezweckte nur, Eingriffe des Landesherrn und der von ihm abhängigen Behörden bei mißfälligen Äußerungen der Ständemitglieder, dagegen nicht das Einschreiten der Gerichte bei strafbaren Handlungen derselben auszuschließen. Selbst in den neueren Grundgesetzen erfuhr der Grundsatz der Redefreiheit mannigfache Einschränkungen. Für den Fall, daß in den Äußerungen ein strafbares Vergehen enthalten war, wurde die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens entweder unbedingt[8] oder wenigstens mit Genehmigung des Landtages[9]

---

[5] Herrmann, Über die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Mitglieder der Ständeversammlungen. Arch.Kriminalr. N. F. (1853) 340 ff. Die sogenannte Unverletzlichkeit der Landtagsabgeordneten, Gießen 1853; R. Schleiden, Die Disziplinargewalt und Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen über ihre Mitglieder, 2 Hefte, Berlin 1879; R. Heinze, Die Straflosigkeit parlamentarischer Rechtsverletzungen und die Aufgabe der Reichsgesetzgebung, Stuttgart 1879; C. v. Kießling, Die Unverantwortlichkeit der Abgeordneten und der Schutz gegen Mißbrauch derselben, 2. Aufl., Wien 1885; John, Art. „Redefreiheit" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 312 ff.; L. Fuld, Die Immunität der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen, im Arch.Öff.R. 4 341 ff.; G. Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper nach österreichischem Recht, Leipzig und Wien 1891; E. Sonntag, Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstags und der deutschen Landtage gegen Strafverfolgung und Verhaftung, Breslau 1895; Jos. Sládečez; Über die Immunität der parlamentarischen Rede und Berichterstattung in Z. f. ges. Strafrechtswiss. 16 127 ff.; Martini, Parlamentarische Verantwortlichkeit (1898); Schwedler, Parlamentarische Rechtsverletzungen nach deutschem Reichsrecht (1898, Heft 16, d. strafrechtl. Abhandl., herausgeg. von Beling); E. Hubrich, Die parlamentarische Redefreiheit und Disziplin, Berlin 1899; Derselbe, Parlamentarische Immunität und Beamtendisziplin (Berlin 1901); J. v. Muralt, Die parlamentarische Immunität in Deutschland und der Schweiz (Zürich 1902). Vgl. auch die Kommentare zum StrGB. von Olshausen und Frank, zu § 11, StrGB., sowie die unten zu § 133 (Immunität der Reichstagsabgeordneten) zitierte Literatur.

[6] Declaration of rights chap. 9.

[7] Verf. der Ver. Staaten, Art. 1, sect. 6, § 1, Franz. Verf. vom 3. Sept. 1791, tit. III, chap. I, sect. 5 § 7, Belg. Verf. Art. 44.

[8] Sächs. LandtO. vom 12. Okt. 1874 § 27, Hess. Verf. Art. 83, S.-Weim. RGG. § 18, Reuß ä. L. Verf. § 65, Wald. Verf. § 68.

[9] S.-Kob.-Goth. StGG. § 85, Old. StGG. Art. 131, Schw.-Sondh. LGG. § 32, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 17.

gestattet. Nur wenige deutsche Verfassungen und Gesetze, namentlich solche aus späterer Zeit, brachten das Prinzip der Redefreiheit vollständig zur Geltung [10]. Zu ihnen gehörte die preußische Verfassung, welche im Artikel 84 bestimmte: Sie (die Mitglieder beider Kammern) können für ihre Abstimmungen in der Kammer niemals, für ihre darin ausgesprochenen Meinungen nur innerhalb der Kammer auf Grund der Geschäftsordnung zur Rechenschaft gezogen werden." Ein Beschluß des Obertribunals vom 29. Januar 1866 [11] legte diesen Artikel dahin aus, daß unter Meinungen lediglich Resultate des Denkvermögens, dagegen nicht Behauptungen und Verbreitungen von Tatsachen zu verstehen seien. Die Mitglieder der beiden Häuser des Landtages könnten daher wegen der in Ausübung ihrer Funktionen ausgesprochenen Verleumdungen gerichtlich verfolgt werden, während bei bloßen Beleidigungen ohne verleumderischen Charakter eine solche Verfolgung nicht stattfinde. Diese Interpretation war jedoch weder durch den Wortlaut noch durch die Entstehungsgeschichte des Art. 84 zu rechtfertigen [12]. Der Versuch, die Angelegenheit auf dem Wege der preußischen Gesetzgebung durch eine Deklaration der Verfassungsurkunde zu erledigen, blieb erfolglos, dagegen wurde in das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich als § 11 folgende Bestimmung aufgenommen: „Kein Mitglied eines Landtages oder einer Kammer eines zum Deutschen Reiche gehörigen Staates darf außerhalb der Versammlung, zu welcher das Mitglied gehört, wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen zur Verantwortung gezogen werden." Hierdurch sind alle früheren Vorschriften der Landesverfassungen, welche die strafrechtliche Verfolgung von Abgeordneten zuließen, aufgehoben worden [13]. Außerdem schließt der Wortlaut des § 11

---

[10] Bayr. Verf. Tit. VII § 27, Württ. Verf. § 185 (G. vom 23. Juni 1874 Art. 9), Bad. Verf. § 48 a (G. vom 21. Okt. 1867 Art. 2), Braunschw. N. LO. § 134 u. GO. vom 19. Mai 1912 § 55 (Verweis auf RStrGB. § 11), S.-Mein. GG. Art. 99, Reuß j. L. StGG. § 94 (G. vom 18. Juni 1868). Über die Entwicklung der deutschen Gesetzgebung vgl. Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit 174 ff.

[11] Entscheidungen des preuß. Obertribunals 55 20.

[12] Vgl. v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 72) 1 299 ff.; Zorn in der 5. Aufl. dess. (§ 33) 1 370 ff; H. Schulze, Preuß. Staatsr. § 161, in Marquardsens Handb. 55; H. A. Zachariä, Über Art. 84 der preußischen Verfassungsurkunde, Leipzig 1866; v. Bar, Die Redefreiheit der Mitglieder gesetzgebender Versammlungen, (Leipzig 1868) 28 ff.; Hubrich a. a. O. 276 ff. — Zweifelnd Arndt, Komm., zu Art. 84 N. 1 und Bornhak, Preuß. StR. 1 425. Einige Verteidiger des Obertribunalsbeschlusses führen v. Rönne a. a. O. 304 N. 1 und Zorn a. a. O. 374 N. 1 an. [Zu den Gegnern gehörte, begreiflicherweise, auch das Haus der Abgeordneten, welches den Plenarbeschluß des OTr. am 10. Februar 1866 für verfassungswidrig erklärte. Indem es das tat, wollte es sich nicht die Stellung einer Instanz über dem obersten Gerichtshof oder sonst richterliche Gewalt anmaßen, sondern seiner Ansicht Ausdruck geben. Dazu war es befugt. Inwiefern also der Beschluß des H. d. Abg. vom 10. Febr. 1866 einen Verfassungsbruch enthalten soll (Arndt und Bornhak a. a. O.) ist nicht ersichtlich.]

[13] Die Bestimmungen des RStGB. werden in einzelnen Landesgesetzen [unnötiger und inkorrekter Weise] ausdrücklich wiederholt. Sächs. LandtO.

StrGB. eine Interpretation wie diejenige, welche dem Obertribunalsbeschluß vom 29. Januar 1866 zugrunde liegt, aus[14]. Die Unverantwortlichkeit bezieht sich mithin sowohl auf Behauptungen von Tatsachen als auf Mitteilungen von Resultaten des Denkvermögens. Sie bezieht sich auf alle Äußerungen[a], welche in Ausübung des Berufes getan sind, also nicht bloß auf diejenigen im Plenum, sondern auch auf die in Abteilungen, Kommissionen und Deputationen, gleichviel ob die betreffende Sitzung oder Verhandlung innerhalb oder außerhalb des Parlamentsgebäudes stattfindet[b]. Es ist dadurch nicht bloß jede [straf- und zivil-] gerichtliche sondern auch jede disziplinarische Verfolgung, und zwar zu jeder Zeit[c], ausgeschlossen[15]. Die Äußerungen und Abstimmungen

---

vom 12. Okt. 1874 § 27, Württ. Verf. G. vom 23. Juni 1874 Art. 9 zu Verf. § 185, Braunschw. GO. § 55. [Die Aufhebung der betreffenden Vorschriften der Landesverfassungen ist eine vollständige, sie beschränkt sich nicht auf das Gebiet des Strafrechts; vgl. Anm. 15. — And. M. insbes. Seydel-Piloty, Bayr. St.R. 1 284.]

[14] [Die Wahl des Ausdrucks „Äußerungen" statt — wie Art. 84 Preuß. Verf. sagt — „Meinungen" erfolgte eingestandenermaßen zu dem Zwecke, um der Auslegung des OTr. den Boden zu entziehen, denn das OTr. hatte, die Verschiedenheit der durch die beiden Worte bezeichneten Begriffe betonend, selbst zugegeben, daß ein Ausdruck wie „Äußerungen" weit genug sei, um auch die bloße Behauptung von Tatsachen einzuschließen.]

[a] Das Privileg bezieht sich nicht bloß auf mündliche, sondern auch auf schriftliche, sowie auf solche Äußerungen, welche durch Geberden (Nicken oder Schütteln des Kopfes) oder sonstige schlüssige Handlungen (Sitzenbleiben beim Hoch auf den Landesherrn) kundgegeben werden, nicht dagegen auf anderweite Handlungen und Tätlichkeiten. Vgl. Hubrich a. a. O. 360, sowie die strafrechtliche Lit. zu § 11 StrGB.

[b] Durch die Immunität würden also auch gedeckt sein z. B. die Rede des Sprechers einer zum Monarchen entsandten Deputation des Landtags und die Äußerungen bei den Verhandlungen einer nach außerhalb entsandten parlamentarischen Untersuchungskommission (oben S. 333). Doch muß es sich immer um eine innerhalb des parlamentarischen Berufes getane Äußerung handeln. Hierunter fallen nicht z. B. Zwiegespräche privater Natur zwischen zwei Landtagsmitgliedern, Reden des Abgeordneten vor seinen Wählern (denn zwischen diesen und dem Abgeordneten besteht, wie oben 371 dargelegt, kein Rechtsverhältnis, also kann es auch nicht im Rahmen des „Berufs", d. h. der staatsrechtlichen Eigenschaft des Abgeordneten liegen, „seinen" Wähler irgendwelche Mitteilungen zu machen: richtig Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 427), Verhandlungen in Parteiversammlungen oder Fraktionssitzungen (denn die politischen Parteien und die Organisationen ihrer parlamentarischen Vertreter, die Fraktionen, sind keine Institutionen des Staatsrechts).

[c] Das heißt: eine durch § 11 StrGB. ausgeschlossene Verfolgung darf weder während noch nach Schluß der Sitzungsperiode, sie darf überhaupt niemals, auch nicht nach dem Erlöschen der Landtagsmitgliedschaft (durch Beendigung der Legislaturperiode, Niederlegung oder sonstigen Verlust des Mandats) stattfinden. Klar bringt dies, zugunsten der Reichstagsmitglieder, Art. 30 RV. (vgl. unten § 133) zum Ausdruck; es ist unbedingt anzunehmen, daß StrGB. § 11 die Landtagsmitglieder in dieser Beziehung nicht ungünstiger stellen wollte als Art. 30 die Mitglieder des Reichstags.

[15] Daß StrGB. § 11 die disziplinarische Verfolgung verbietet, ist (obwohl dabei das Bedenken zu überwinden ist, daß die Disziplinargerichtsbarkeit außerhalb des Zuständigkeitskreises der Reichsgesetzgebung liegt), kaum bestritten; vgl. die strafrechtliche Lit. zu § 11, z. B. Frank, Komm.

der Abgeordneten haben aber, wenn sie den Tatbestand einer Straftat enthalten, nicht den Charakter erlaubter Handlungen. Sie können daher, wenn wegen derselben auch eine Strafe nicht verhängt werden darf, doch unter anderen Gesichtspunkten, z. B. bei den Fragen der Notwehr, der Retorsion, der Anstiftung, Gegenstand strafrechtlicher Würdigung werden [16]. Von der Zeugnispflicht sind die Abgeordneten auch in bezug auf Äußerungen, die sie in Ausübung ihres Berufes getan, nicht befreit [17 d]; [ebensowenig von der Pflicht, sich in Strafprozessen, die

---

N. IV, jetzt auch Olshausen N. 4 (früher and. M.); ferner Hubrich a. a. O. 359 ff.; Schwedler a. a. O. 23 ff.; Arndt, Komm. 296; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 427; ebenso die Lit. zu dem gleichlautenden Art. 30 RV., vgl. unten bei § 133. Bestrittener ist, ob § 11 auch Zivilklagen aus Anlaß parlamentarischer Äußerungen (z. B. auf Schadenersatz wegen Offenbarung von Fabrikationsgeheimnissen) verbieten will. Dies ist im Hinblick auf die ganz allgemein gehaltene Fassung des § 11, welche Unterscheidungen zwischen den einzelnen Arten der außerparlamentarischen Verfolgung völlig ausschließt, zu bejahen: so auch Olshausen a. a. O.; Oppenhoff, Komm. zu StrGB. § 11; Binding, Handb. d. Strafr. 1 676; Arndt, Komm. z. preuß. Verf. 295; Dambitsch, Komm. z. RV. 461; Hubrich a. a. O. 370; v. Muralt a. a. O. 95. And. M. Frank zu § 11 StrGB. N. IV, Laband, St.R. 1 357 N. 1 und besonders Wittmaack, Arch.Öff.R. 21 359 ff. Letzterer arbeitet wesentlich mit der Behauptung, daß die Inanspruchnahme im Wege des Zivilprozesses „keine gerichtliche Verfolgung" sei. Dies ist nicht einleuchtend. — Nicht aufgehoben sind diejenigen landesgesetzlichen Bestimmungen, welche den Landtagsmitgliedern, die gegen öffentliche Beamte die Beschuldigung pflichtwidrigen Betragens erheben, die Verpflichtung auferlegen, diese der Regierung namhaft zu machen. Sächs. LO. § 14. S.-Weim. GO. § 29. And. Ans.: Zimmermann im Arch. Strafrecht 33 314. Übereinstimmend: Hubrich, Parlamentar. Redefreiheit 412 N. 56. — [Die nach Maßgabe der Landesgesetze zulässige Versetzung eines Beamten in den endgültigen oder einstweiligen Ruhestand (unten § 154) ist keine Disziplinarstrafe, überhaupt kein „Ziehen zur Verantwortung", mithin durch die Bestimmungen über die parlamentarische Immunität, durch § 11 StrGB. auch bei weitester Auslegung, nicht ausgeschlossen: Arndt in DJZ. (1899) 445, Komm. z. Preuß. Verf., (Art. 84) 296; Rehm in DJZ. (1900) 112, 113; Geigel im Arch.Öff.R. 17 446 ff. A. M. Hubrich a. a. O. 317, 393 und Parlamentarische Immunität und Beamtendisziplin (1901). Bornhak, Preuß. St.R. 1 427 N. 8 meint, daß die Zurdispositionstellung der konservativen Gegner der Kanalvorlage, welche politische Beamte waren (1899) mit dem Wortlaut, nicht aber mit dem Geist der Verfassung vereinbar gewesen sei, — bleibt aber den Beweis hierfür schuldig.

[16] So mit Recht Binding, Handb. d. deutsch. Strafrechts 676 N. 14, Zimmermann im Arch. f. Strafr. 31 197 ff., 32 313 ff.; Seidler, Immunität 82 ff.; v. Liszt, Lehrb. d. deutsch. Strafr. (1 8. Aufl.) § 24 S. 117; Hubrich, Parlam. Redefreiheit 340, 346 ff., gegen das Reichsgericht (Entscheid. Strafs. 4 14 ff.); Fuld im Gerichtssaal 35 532 ff.; Sonntag, Schutz usw. 16. — Hubrich a. a. O. 350 will gegenüber parlamentarischen Reden auch Kompensationen und Wahrheitsbeweis ausschließen, weil damit ein Rechtsnachteil für den Abgeordneten vorhanden sei. Die Worte „zur Verantwortung gezogen" wollen den Abgeordneten aber nicht vor jedem Rechtsnachteil, sondern nur vor gerichtlichen und disziplinärem Verfahren schützen. Weitere Literatur zu diesen Fragen: Olshausen, Komm. z. StrGB. § 11; Schwedler, Parlament. Rechtsverletzungen 21, 24, 28 ff., 40.

[17] Gegen Befreiung von der Zeugenpflicht: Laband, StR. 1 357 und DJZ. 11 953 ff.; Mittelstädt in den Preuß. J. 57 557; O. Lewald im Gerichtssaal 39 54 ff.; Altsmann im Arch.Öff.R. 1 589 ff.; Zimmermann im Arch.Strafr.

nicht gegen sie selbst, sondern gegen Dritte eingeleitet sind, einer Beschlagnahme oder Durchsuchung zu unterwerfen. Zu Maßregeln der letzteren Art bedarf es auch, wenn sie während der Sitzungsperiode in den Räumen des Landtagsgebäudes vorgenommen werden wollen, keiner Genehmigung des Landtags bzw. der betr. Kammer[e].

---

32 314; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 427, 428; Arndt, Komm. 296; Seydel-Piloty, Bayr. Staatsr. 1 284 N. 24; Wittmaack, Arch.Öff.R. 21 353 ff.; Sonntag, DJZ. 11 1010 ff.; Dambitsch, Komm. z. RV. 463, 469 ff.; Seidler a. a. O. 92 ff.; Hubrich a. a. O. 371 ff.; Schwedler a. a. O. 36; für dieselbe: Fuld im Gerichtssaal 35 535 ff.; Arch.Öff.R. 4 344 ff.; Ann.D.R. (1888) 6 ff.; Müller-Meiningen, Ann.D.R. (1906) 641 ff.; die Abgeordneten Haenel und Windthorst im Reichstage, 10. März 1886. Vgl. zu der Frage noch: Lahner in GrünhutsZ. 37 183 ff.

[d] Die Erfüllung der Zeugnispflicht kann im Falle unbegründeter Weigerung durch die in den Prozeßordnungen vorgesehenen Mittel (Androhung und Vollzug von Geld- und Haftstrafen) erzwungen werden. StrGB. § 11 steht dem nicht entgegen, denn Zwangsvollstreckung ist kein „zur Verantwortung ziehen" im Sinne des § 11; wollte man aber das Gegenteil annehmen, so müßte man doch zugeben, daß die Verhängung der Zeugniszwangsstrafe nicht wegen einer in Ausübung des parlamentarischen Berufes getanen Äußerung, sondern wegen der Verweigerung des Zeugnisses, mithin wegen einer selbständigen, durch § 11 nicht geschützten Handlung erfolgt. Übereinstimmend: Laband, DJZ. 11 953 ff.; Sonntag das. 1010 ff.; Dambitsch, Komm. z. RV. 463 und (besonders beachtenswert) Wittmaack, Arch.Öff.R. 21 368 ff. Das Zeugniszwangsverfahren ist auch nicht ausgeschlossen durch Bestimmungen wie Art. 84 Abs. 2 Preuß. Verf. (s. u. 379), wonach kein Landtagsmitglied ohne die Genehmigung seiner Kammer während der Sitzungsperiode „wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden kann", — denn landesrechtliche Bestimmungen dieser Art sind durch EStrPO. § 6 Nr. 1 (s. u. Anm. 28, 30) nur insoweit aufrechterhalten, als sie sich auf die Einleitung oder Fortsetzung einer „Strafverfolgung gegen Mitglieder einer gesetzgebenden Versammlung" beziehen; auf sie kann sich der Abgeordnete nur berufen in einem Verfahren, welches gegen ihn als Angeschuldigten, nicht in einem solchen, welches gegen einen Dritten eingeleitet ist. Endlich fällt die Zeugniszwangshaft auch nicht unter den Begriff „Verhaftung wegen Schulden" im Sinne von Bestimmungen wie Preuß. Verf. Art. 84 Abs. 3, — abgesehen davon, daß partikularrechtliche Bestimmungen dieses Inhalts durch die ZPO. aufgehoben sind. Privilegien auf dem Gebiete des Zeugniszwangs können die Abgeordneten nur insoweit beanspruchen, als die einschlägigen Gesetze, insbesondere also die ZPO. und die StrPO. sie ihnen ausdrücklich zubilligen. Die StrPO. kennt dergleichen Privilegien nicht, wohl aber die ZPO. Wenn nämlich ZPO. § 390 Abs. 2 Satz 2 bestimmt: „Die Vorschriften über die Haft im Zwangsvollstreckungsverfahren finden (nämlich auf die zur Erzwingung des Zeugnisses im Falle wiederholter Weigerung verhängte Haft) entsprechende Anwendung, so ist hiermit auch auf §§ 904, 905 ZPO. verwiesen, wonach die zivilprozessuale Vollstreckungshaft gegen Mitglieder deutscher gesetzgebender Versammlungen während der Sitzungsperiode ohne Genehmigung der Versammlung nicht vollstreckt werden darf und auf Verlangen der Versammlung unterbrochen werden muß (richtig Roth, DJZ. 11 1361). Zu beachten ist, daß die Verweisung auf §§ 904, 905 nur dem zweiten, nicht dem ersten Absatz des § 390 ZPO. beigefügt ist, woraus sich ergibt, daß die Landtagsmitglieder nur gegen die Haft des Abs. 2 (d. h. die im Falle wiederholter Weigerung verhängte), nicht gegen die des Abs. 1 (Haft, welche an Stelle der nicht beitreiblichen Geldstrafe tritt) geschützt sind.

[e] Laband, DJZ. 11 955; Dambitsch, Komm. z. RV. 464; and. M. Müller-Meiningen in Ann.D.R. (1906) 655 ff. Über die Rechtslage in England vgl. Hatschek, Das Asylrecht des engl. Parlaments, Ann.D.R. (1906) 801 ff.

Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen der Landtage bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei[18]. Dieser Grundsatz ist eine Konsequenz einerseits der Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen, andrerseits der den Landtagsmitgliedern eingeräumten Redefreiheit[19]. Derselbe war ursprünglich weder in England noch in den Vereinigten Staaten anerkannt und hat sich in beiden Ländern erst sehr allmählich durchgesetzt[20]. Dagegen ist er unter dem Einfluß der französischen Verfassungsentwicklung in Deutschland eingeführt[21] und durch das Reichsstrafgesetzbuch reichsrechtlich festgestellt worden[22]. Ob ein Bericht ein wahrheitsgetreuer ist, kann nur nach Lage des einzelnen Falles entschieden werden. Jedenfalls bezieht sich die Straffreiheit nur auf Berichte über eine ganze parlamentarische Verhandlung oder eine ganze Sitzung, nicht auf den Abdruck einer einzelnen Rede[23].

4. Die Landtagsmitglieder sind der Disziplin des Landtages oder der betreffenden Kammer unterworfen. Dieselbe wird durch den Präsidenten ausgeübt, welcher bei unpassenden oder beleidigenden Äußerungen den Ordnungsruf ergehen läßt. In einigen Staaten besitzt der Landtag oder die Kammer sogar das Recht, ein Mitglied wegen unwürdigen Betragens oder beharrlicher Versäumnis der Sitzungen auszuschließen[24].

---

[18] L. Fuld, Die Straffreiheit wahrheitsgetreuer Reichstagsberichte, in Ann.D.R. (1887) 251 ff.; Hubrich, Die Immunität der parlamentarischen Berichterstattung ebenda (1897) 1 ff.; Sládečez in der N. 5 angeführten Abhandlung.

[19] Während Hubrich a. a. O. 2, 44 ff., den Grundsatz lediglich als eine Folge der Öffentlichkeit ansieht, will ihn Sládečez a. a. O. 128 gerade aus der Immunität der Abgeordneten herleiten. Beide Auffassungen sind einseitig; es hat bei der Festsetzung derselben sowohl das eine als das andere Moment mitgewirkt.

[20] In England ist erst in diesem Jahrhundert durch ein ausdrückliches Gesetz (Acte 3 u. 4 Vict. c. 9) bestimmt worden, daß Veröffentlichungen, welche auf Befehl des Parlamentes erfolgen, straffrei sind; dieses Privileg seit 44 u. 45 Vict. c. 60 auf alle wahrheitsgetreuen Zeitungsberichte über Verhandlungen in öffentlichen Versammlungen ausgedehnt. Während früher die Gerichte von der Ansicht ausgingen, daß für derartige Berichte eine volle Verantwortlichkeit bestehe (May, Law of parliament Bd. I chap. IV), hat sich in neuerer Zeit die entgegengesetzte Meinung verbreitet (vgl. die Äußerungen des Lord Chief Justice bei Bar, Redefreiheit 16; Hubrich in Ann.D.R. (1897) 9, 10; Hatschek, Englisches Staatsr. 1 420). In den Vereinigten Staaten ist die Verantwortlichkeit offizieller Veröffentlichungen anerkannt. Hinsichtlich der privaten Berichte waren die amerikanischen Juristen verschiedener Meinung, indem z. B. Kent, Commentaries on american law, 8 ed., New-York 1854, P. II, Sect. XI Nr. 4, sich für, Cooley, a treatise on the constitutional limitations, 3. ed., Boston 1874, chap. XII p. 459 u. 460 gegen die Verantwortlichkeit aussprach. Letztere Ansicht darf aber jetzt als die maßgebende angesehen werden. Vgl. Hubrich a. a. O. 11, 12; Freund, Amerik. Staatsr. 46.

[21] Hubrich a. a. O. 12 ff.

[22] RStrGB. § 12.

[23] Vgl. auch Entsch. R.G. Strafs. 15 32 ff., 18 207 ff.; Binding, Handb Strafr. 680 ff.

[24] Preuß. GeschO. des H. d. Abg. § 64 (Fassung vom 6. Mai 1910), Bayr. G. vom 19. Jan. 1872 Art. 26—28 (dazu G. vom 4. Juli 1904), Württ. GeschO.

Vereinzelt kommt eine besondere Gerichtsbarkeit des Staatsgerichtshofes über Mitglieder des Landtages oder des ständischen Ausschusses wegen Handlungen vor, welche auf den Umsturz der Verfassung gerichtet sind[25].

5. Den Landtagsmitgliedern stehen besondere Privilegien in bezug auf Verhaftung und, weitergehend, auf Einleitung und Fortsetzung strafgerichtlicher Untersuchungen zu. Auch sie waren den früheren ständischen Einrichtungen Deutschlands unbekannt und sind unter dem Einfluß ausländischer Vorbilder in die kon-

---

der Zweiten Kammer § 43, Hess. GO. Art. 55, S.-Weim. GO. §§ 17—25 (bei Verletzung der Verschwiegenheit), S.-Mein. GG. Art. 99, S.-Kob.-Goth. GO. § 3, Braunschw. GO. § 36, Old. GO. § 101, Anh. GO. § 63, Schw.-Rud. GG. § 19 bei Eröffnung des Kreditverfahrens, Schw.-Sondh. GO. vom 15. Febr. 1912 § 22, Reuß ä. L. Verf. § 65, Wald. Verf. § 69 u. GeschO. § 38. [Eine eingehende systematische Darstellung des Inhalts dieser Bestimmungen unter vergleichender Berücksichtigung des ausländischen Rechtes gibt Hermann F. Schmid, Parlamentarische Disziplin, Arch. Öff. R. 32 439 ff.; vgl. auch Binding, Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder (1914), 26 ff. Besonders beachtenswert ist § 64 Abs. 2 der GeschO. Preuß. AbgH.: „Im Falle besonders grober, die Würde des Hauses schädigender Verletzung der Ordnung kann der Präsident den Abgeordneten für den Rest des Tages von der Sitzung ausschließen". Die Rechtsgültigkeit dieser Bestimmung ist gelegentlich eines Anwendungsfalles (am 9. Mai 1912 wurde der Abgeordnete Borchardt von der Sitzung ausgeschlossen, und als er sich weigerte, der Ausschließung Folge zu leisten, durch Polizeibeamte, welche der Präsident des Hauses zu diesem Zwecke requiriert hatte, gewaltsam aus dem Sitzungssaale entfernt) eingehend erörtert und von einigen Schriftstellern (vgl. Bendix, JW. 1912 665 ff.; Werthauer, das. 834 ff.; Horstmann in der Monatsschr. f. Kriminalpsychologie u. Strafrechtsreform 10 153 ff.; Kritik: Schmid a. a. O. 523 ff.) wegen angeblich mangelnder gesetzlicher Grundlage und wegen Widerspruchs mit StrGB. § 105 (welcher die gewaltsame Entfernung von Mitgliedern gesetzgebender Versammlung aus ihrer Versammlung mit Strafe bedroht) angefochten worden. Indessen fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage keineswegs: Art. 78 Abs. 1 der Preuß. Verf. ermächtigt die Kammern, ihre Disziplin durch die Geschäftsordnung zu regeln und das Disziplinarmittel des Ausschlusses von der Sitzung ist bisher auch außerhalb Preußens (vgl. Schmid a. a. O. 79 ff.) überall für zulässig gehalten worden. StrGB. § 105 richtet sich nur gegen denjenigen, welcher rechtswidrig Gewalt gegen einen Volksvertreter gebraucht. „Ob eine mit Strafe bedrohte Handlung rechtswidrig ist, läßt sich niemals aus der betreffenden Strafdrohung allein beurteilen, sondern immer nur vermöge ihres Zusammenhaltens mit dem Gesamtkomplex aller übrigen auf die Handlung bezüglichen Rechtsnormen" (Goldschmidt, JW. 1912, 562). Der Präsident, welcher auf Grund der GeschO. einen Abgeordneten aus dem Saale entfernen läßt, handelt ebensowenig rechtswidrig, wie der Scharfrichter, welcher einen Menschen vorsätzlich tötet. Demgemäß und aus noch anderen Gründen für die Rechtsgültigkeit des § 64 a. a. O.: Hamm, DJZ. 17 649 ff.; Hubrich a. a. O. 456 ff.; Hatschek, DJZ. 15 559 ff.; Goldschmidt, JW. 1912, 562 ff.; Schmid a. a. O. 523 ff.; jetzt auch (Lehrb. d. Strafrechts II 2, 821 und Notwehr der Parlamente gegen ihre Mitglieder 27) Binding, der sich früher, Handb. d. Strafr. 1 673 gegen die Zulässigkeit des Ausschlusses erklärt hatte. Die Zulässigkeit ist sodann in dem gegen den Abgeordneten Borchardt wegen Hausfriedensbruchs und Widerstands gegen die Staatsgewalt eingeleiteten Strafverfahren auch von den Gerichten anerkannt worden, insbesondere vom Reichsgericht: Urteil des zweiten StrSen. vom 6. Mai 1913, Entsch. Strafs. 47 270 ff.]

[25] Württ. Verf. §§ 195 u. 199, Braunschw. N. LO. § 108.

stitutionellen Verfassungen übergegangen[26]. Diese gestatten die Verhaftung eines Landtagsmitgliedes oder überhaupt die Einleitung einer strafgerichtlichen Untersuchung gegen Landtagsmitglieder während der Sitzungsperiode nur mit der Einwilligung des Landtages oder der betreffenden Kammer, wovon höchstens der Fall des Ergreifens auf frischer Tat eine Ausnahme macht[27]. Der Zweck dieser Bestimmungen ist nicht, einen Verbrecher deshalb, weil er Landtagsmitglied ist, der gerichtlichen Bestrafung zu entziehen, sondern nur tendenziösen Verfolgungen vorzubeugen, welche angestellt werden, um Kammermitglieder an der Ausübung ihres Berufes zu hindern. Aus diesem Grunde und weil die betreffenden Bestimmungen den Charakter von Privilegien haben, also eng ausgelegt werden müssen, sind sie auf Verhaftungen, welche erfolgen, damit ein Landtagsmitglied eine rechtskräftig erkannte Strafe verbüße, nicht anzuwenden[28]; ebensowenig auf Verhaftungen, welche angeordnet werden, um das Erscheinen des Angeklagten vor Gericht, insbesondere in der Hauptverhandlung, zu erzwingen[f]. Einige

---

[26] Im englischen und nordamerikanischen Rechte bezieht sich das Privileg nur auf die Verhaftung wegen Schulden, dagegen nicht auf eine Verhaftung wegen begangener Verbrechen. (May a. a. O. chap. V; Verf. der Ver. St. Art. I sect. 6 § 1, Freund, Amerik. Staatsr. 108; Hatschek, Engl. Staatsr. 1 425). Erst die kontinentalen Verfassungen haben dasselbe auch auf Verhaftungen in Kriminalsachen ausgedehnt (Franz. Verf. vom 3. Sept. 1791, tit. III, chap. 1 sect. 5 § 8, Franz. Charte vom 4. Juni 1814 §§ 34, 51, 52, Belg. Verf. Art. 45). Vgl. Seidler in GrünhutsZ. 24 234 ff.

[27] Unzulässig ist nicht nur die Verhaftung sondern überhaupt die Einleitung einer Untersuchung in Preußen (Verf. Art. 84), Bayern (Verf. Tit. VII § 26, Fassung vom 6. Juli 1908), Württemberg (Verf. § 184, Fassung vom 16. Juli 1906), Sachsen-Weimar (RGG. § 19), Sachsen-Altenburg (G., die Sicherstellung der Abgeordneten gegen persönliche Haft betr., vom 23. Nov. 1848), Reuß j. L. (StGG. § 94), Schaumb.-Lippe (Verf. Art. 18); nur die Verhaftung in Sachsen (Verf. § 84, doch interpretiert Sonntag, Schutz usw. 73 die Bestimmung weiter), Baden (Verf. § 49), Hessen (Verf. Art. 84, vgl. Zeller im Arch.Öff.R. 11 420 ff.), Sachsen-Koburg-Gotha (StGG. § 86), Oldenburg (StGG. Art. 132), Braunschweig (N. LO. § 135), Reuß ä. L. (Verf. § 65). — Die Bestimmung der S.-Mein. GG. § 100 befreit nur von der Haft in bürgerlichen Rechtssachen und Polizeisachen und läßt die Kriminaluntersuchung zu.

[28] Über die Interpretation des Art. 31 der R. Verf. vgl. § 133. Dieselbe ist auch für die landesgesetzlichen Vorschriften von Wichtigkeit, da diese mit denen der Reichsverfassung zum Teil wörtlich übereinstimmen. — Übereinstimmend: H. Schulze, Lehrb. Deutsch. Staatsr. (§ 180) 1 487, Preuß. Staatsr. § 160; v. Rönne, Preuß. Staatsr. (§ 72) 1 317; Zorn in der 5. Aufl. dess. 1 386 ff.; v. Sarwey, Württemberg. Staatsr. 2 209; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 429, 431; v. Kirchenheim, Lehrb. Deutsch. Staatsr. 265; Fuld im Magazin f. d. deutsche Recht der Gegenwart 7 1 ff.; Seidler, Immunität 105 ff.; van Calker, Hess. Staatsr. 57. [Daß die oben erörterten landesgesetzlichen Bestimmungen sich nur auf die Haft zum Zwecke der Strafverfolgung (Untersuchungshaft), nicht auf die Strafvollstreckungshaft beziehen, ergibt sich auch aus EStrPO. § 6 Nr. 1 (s. u. N. 30), woselbst nur diejenigen landesgesetzlichen Normen aufrechterhalten werden, welche Vorschriften enthalten „über die Voraussetzungen, unter welchen gegen Mitglieder einer gesetzgebenden Versammlung während der Dauer einer Sitzungsperiode eine Strafverfolgung eingeleitet oder fortgesetzt werden kann".]

[f] StrPO. §§ 229, 235. Vgl. RG. Strafs. 38 179 ff.; Adam, DJZ. 9 358; Dambitsch, Komm. z. RV. 469, 470. Die Verhaftung zum Zweck der Vor-

Verfasssungen enthalten noch die weitergehende Bestimmung, daß jedes Strafverfahren gegen ein Landtagsmitglied, sowie jede Untersuchungshaft während der Dauer der Session auf Verlangen des Landtages oder der betreffenden Kammer suspendiert werden muß[29]. Alle diese Vorschriften der Landesgesetzgebungen sind durch das Einführungsgesetz zur RStPO.[30] ausdrücklich aufrechterhalten worden. Die betreffenden Vorschriften sind Landesgesetze, daher bindend nur für die Gerichte desjenigen Staates, von dem sie herrühren, nicht für die Gerichte anderer deutscher Staaten[31]. Während der Zeit, in welcher eine Strafverfolgung nicht stattfinden kann, ruht die Verjährung, ebenso während des Verfahrens, das eingeleitet wird, um eine Entscheiduug über die Zulässigkeit der Verfolgung herbeizuführen[32].

Ähnliche Bestimmungen wie für die Untersuchungshaft bestanden nach einzelnen Verfassungen, insbesondere nach der preuß. Verf. (Art. 84 Abs. 3) auch für die Verhaftung wegen Schulden. Durch die RZPO. ist diese Angelegenheit für das ganze Gebiet des Deutschen Reiches einheitlich geregelt worden. Nach derselben ist eine Haft in Zivilsachen gegen Mitglieder eines deutschen Landtages während der Sitzungsperiode nur insoweit zulässig, als sie von der Versammlung genehmigt wird, und sie muß auf Verlangen der Versammlung während der Dauer der Sitzungsperiode unterbrochen werden[33]. Diese Vorschriften sind reichsgesetzliche Vorschriften und daher für alle deutschen Gerichte maßgebend, einerlei welchem Staate der betreffende Abgeordnete angehört[34].

Nach den Bestimmungen der Reichsjustizgesetze und der Militärstrafgerichtsordnung kann außerdem eine Vernehmung der Landtagsmitglieder als Zeugen oder Sachverständige außerhalb des Sitzes der Versammlung während der Sitzungsperiode nur mit Zustimmung des Landtages oder der betreffenden Kammer stattfinden[35].

---

führung (Zwangsgestellung) ist nicht Untersuchungshaft, auf welche sich das im Text erörterte Privileg ausschließlich bezieht (vgl. die vorige Anm.) — sondern Zwangsmittel.

[29] Preuß. Verf. Art. 84, Bayr. Verf. VII § 26 (Fassung des G. vom 6. Juli 1908), Württ. Verf. § 184 (Fassung vom 16. Juli 1906), S.-Weim. RGG. § 19, S.-Alt. G. vom 23. Nov. 1848. (Ebenso die RV. Art. 31 Abs. 3; vgl. § 133.

[30] EG. § 6 Nr. 1. Vgl. N. 28 a. E.

[31] So mit Recht: Weismann in Z. Strafrechtswiss. 9 380 ff.; Fuld im Arch.Öff.R. 4 371; Seidler, Immunität 115 ff. And. Ans.: Gareis in Z. Strafrechtswiss. 7 633 ff.; v. Savigny im WStVR. 1 18; v. Kries im Arch.Öff.R. 5 371 ff., [auch Piloty in der DJZ. 19 521 ff. und in der Berliner „Voss. Ztg." vom 29. März 1914. Präzedenzfall: Verhaftung des bayrischen Abgeordneten Abresch in Mannheim, März 1914; darüber Piloty a. a. O. und Kahn in der Frankfurter Ztg. vom 5. April 1914, sowie Loening im PrVBl. 35 493 ff., welcher ebenso wie Kahn der im Text vertretenen Meinung zustimmt.]

[32] RG., betr. die Abänderung des § 69 des RStGB. vom 26. März 1893.

[33] ZPO. §§ 904 u. 905. [Diese Vorschriften finden auch Anwendung auf die im Falle wiederholter Verweigerung des Zeugnisses verhängte Zwangshaft: ZPO. § 390 Abs. 2; vgl. oben N. d.]

[34] And. Ans.: Sonntag, Schutz usw. 82 ff.

[35] ZPO. §§ 382 u. 402, RStPrO. §§ 49 u. 72, RMilStPO. § 207, 208.

Die Landtagsmitglieder haben in allen deutschen Staaten Anspruch auf Tagegelder und Ersatz der Reisekosten[36]. Ausgenommen sind nur die erblichen und durch Geburt berufenen Mitglieder oder die Mitglieder der ersten Kammer überhaupt[37], mitunter auch diejenigen Mitglieder, welche am Orte der Versammlung ihren Wohnsitz haben[38]. Häufig wird Anwesenheit in den Sitzungen — Krankheitsfälle ausgenommen — als Voraussetzung des Diätenbezugs hingestellt[39]. Ein Verzicht auf Diäten ist nach einigen Verfassungen unstatthaft[40].

7. Den Landtagen und Landtagsmitgliedern ist ein besonderer strafrechtlicher Schutz gewährt[41].

---

[36] Preuß. Verf. Art. 85, G., betr. die Reisekosten und Diäten der Mitglieder des Abgeordnetenhauses, vom 30. März 1873 und 24. Juli 1876, Bayr. G. vom 30. Jan. 1908, Sächs. G. vom 19. Februar 1909; Württ. G. vom 12. Aug. 1907, Bad. G. vom 31. Jan. 1910, Hess. GO. Art. 54 (abg. u. neugefaßt vom 20. Okt. 1894, S.-Weim. RGG. § 20, GO. § 91, S.-Mein. G. vom 26. Nov. 1883, betr. die Tagegelder und Transportkosten der Landtagsabgeordneten, S.-Alt. GG. § 246 u. Beschluß vom 25. Febr. 1909, S.-Kob.-Goth. GO. vom 29. März 1908 § 85, Braunschw. GO. vom 19. Mai 1912 § 82—89, abg. vom 18. März 1913, Old. StGG. Art. 164, GO. § 107—109, abg. vom 11. Dez. 1906 u. 5. März 1909, Anh. WG. vom 27. April 1913 § 32, Schw.-Sondh. G., betr. die Tagegelder und Reisekosten der Landtagsmitglieder vom 2. März 1912, Schw.-Rud. G. vom 3. März 1913, betr. die Tagegelder und Reisekosten der Landtagsabgeordneten, Reuß ä. L. Verf. § 86, Reuß j. L. StGG. § 95 u. GO. Regulativ vom 30. Okt. 1872, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 20, Lipp. Verf. § 34 u. GO. Regulativ für die Diäten usw.; Wald. Verf. § 70 u. G., betr. die Diäten der Landtagsabgeordneten, vom 11. Aug. 1875. Eine eingehende Darstellung dieser Materie gibt Leonidas Pitamic, Das Recht des Abgeordneten auf Diäten (Wien u. Leipzig 1913).

[37] Vgl. die N. 36 angeführten Bestimmungen der preußischen, bayrischen, sächsischen, württembergischen, badischen und hessischen Gesetze.

[38] Bayr. WG. Art. 36, Hess. G. vom 20. Okt. 1894. — Andere Gesetze bestimmen nur, daß die am Orte der Versammlung wohnhaften Mitglieder einen niedrigeren Diätensatz erhalten als die auswärtigen. Bad. G. vom 31. Jan. 1910 § 2, S.-Kob.-Goth. GO. § 85, Braunschw. GO. § 82, S.-Alt. GG. § 246 u. Beschluß vom 25. Febr. 1909, Old. StGG. Art. 164, Schw.-Sondh. G. vom 2. März 1912 § 1.

[39] Bayr. G. vom 30. Juni 1908 Art. 7, Sächs. LO. § 38 (Fassung vom 9. Aug. 1904), Bad. G. vom 31. Jan. 1910 § 3, S.-Kob.-Goth. GO. § 86, Braunschw. GO. § 87, Anh. GO. § 32, Old. GO. § 107, Schw.-Sond. G. vom 2. März 1912 § 3, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 20.

[40] Bayr. G. vom 30. Jan. 1908 Art. 9, Preuß. Verf. Art. 85, Sachsen G. vom 19. Febr. 1909 § 8, Bad. G. vom 31. Jan. 1910 § 8, Old. StGG. Art. 164, Reuß j. L. StGG. § 95, Wald. Verf. § 70.

[41] RStGB. §§ 105 u. 106.

Drittes Kapitel.

Die Staatsbehörden und Kommunalverbände[1].

I. Grundbegriffe und allgemeine Grundsätze.

§ 106.

I. Staatsbehörden heißen diejenigen staatlichen Organe, welche zur Ausübung eines begrenzten Kreises staatlicher Befugnisse durch ein anderes Organ des Staates berufen werden. Diese Befugnisse brauchen nicht notwendig Herrschaftsrechte zu sein; auch diejenigen Organe, welchen die Verwaltung staatlicher Vermögensobjekte und Anstalten übertragen ist, gehören zu den Behörden[2]. Die Mitglieder der Behörden können wechseln, ohne daß die Behörde dadurch berührt wird; die Fortdauer des staatlichen Organes ist unabhängig von der Person des speziellen Repräsentanten. Die Behörden sind Staatsorgane ohne eigene Rechtsfähigkeit (Rechtssubjektivität)[3].

[Das Wort „Amt" wird in einer doppelten Bedeutung verwendet. In dem einen (objektiven) Sinne bezeichnet es einen bestimmt abgegrenzten Kreis staatlicher Geschäfte oder Tätigkeiten (Beispiel: nach § 10 II 17 des PrALR — vgl. unten § 176 — ist die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung „das Amt der Polizei"). Das begriffsbildende Moment ist die Einheit des Wirkungskreises. In einem andern (subjektiven) Sinne erscheint das Wort Amt, wenn man es, was sehr häufig geschieht, nicht auf einen bestimmten Wirkungskreis, sondern auf die Person oder Personenmehrheit, welcher dieser Wirkungskreis zugeteilt ist, also auf den Träger des Wirkungskreises anwendet (Polizeiamt, Postamt, Bezirksamt). Und in diesem zweiten Sinne ist „Amt" gleichbedeutend mit Behörde. Behörde ist diejenige Person oder Personenmehrheit,

---

[1] Vgl. H. Rosin, Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung, in AnnDR (1883) 265 ff. Loening, Lehrb. d. Deutsch. VerwR 28 ff.; G. Meyers Abhandlung über die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern, in Schönbergs Handb. d. polit. Ökonomie 3[2] 247 ff.; G. Meyer, Art. Behörden im WStVR; K. v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen, Leipzig 1884. H. Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, Wien und Leipzig 1894; J. Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Beziehung, Leipzig 1898 (2[1] der Staats- und völkerrechtl. Abhandl. v. G. Jellinek u. G. Meyer); Jellinek, Staatsl. S. 523 ff.; Friedrichs im PrVBl 27 245 und 28 41 ff.; Schoen in der Enzykl. der Rechtswiss. 7. Aufl. 4 214 ff.

[2] Die Behauptung, daß die Ausübung von Herrschaftsrechten ein wesentliches Erfordernis für den Begriff der Behörde sei, wird, nachdem Laband, StR 2. Aufl. 1 338 (5. Aufl. 1 365 N. 2) seine diesbezügliche Ansicht aufgegeben hat, jetzt nur noch von Zorn, Reichs- Staatsr. 1 287 ff., vertreten.

[3] Bernatzik, Kritische Studien über den Begriff der juristischen Person und die juristische Persönlichkeit der Behörden insbesondere, im ArchÖffentlR 5 169 ff.; Seidler, Immunität 69; Jellinek, System 224 ff.; Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz oder formellen Gesetze 28. — A. M.: Affolter, AllgStR 28 und ArchÖffentlR 20 403.

welcher ein Amt im objektiven Sinne als ihr Wirkungskreis übertragen ist (Polizeiamt = Polizeibehörde, Bezirksamt = Bezirksverwaltungsbehörde, Grundbuchamt = die mit Wahrnehmung der Grundbuchgeschäfte betraute Behörde). Das begriffsbildende Moment ist in diesem Falle die Einheit des Trägers eines Amts im objektiven Sinne.].

Eine Behörde kann entweder aus einer oder aus mehreren Personen bestehen[a]. Ersterenfalls spricht man von einer bureaumäßigen Organisation, ebenso dann, wenn die Behörde zwar mit mehreren Personen besetzt ist, jedoch die alleinige Entscheidung in den Händen einer Einzelperson liegt, des „Chefs" der Behörde, dem gegenüber die anderen Mitglieder nur den Charakter von Gehilfen haben. Im Gegensatz hierzu beruhen bei einer kollegialisch organisierten Behörde die Beschlüsse derselben auf einer Abstimmung, bei welcher die Majorität den Ausschlag gibt. Die Behörden sind teils Zentral-, teils Provinzial- und Lokalbehörden. Die Zentralbehörden sind dem Staatsoberhaupt (in der Monarchie also dem Monarchen) unmittelbar untergeordnet; ihr Geschäftsbereich erstreckt sich regelmässig auf das ganze Staatsgebiet. Die Provinzial- (Mittel-) und Lokalbehörden sind höheren Behörden (die Mittel- den Zentral-, die Lokal- den Mittelbehörden) unmittelbar untergeordnet; ihre Zuständigkeit umfaßt örtlich nur einen Teil des Staatsgebietes[b]. Die Tätigkeit der Behörden liegt auf den Gebieten der Justiz und der Verwaltung; nach der Art ihrer Tätigkeit zerfallen sie demnach in Justizbehörden (Gerichte) und Verwaltungsbehörden.

Amtsbezirk heißt das Gebiet, innerhalb dessen einer Behörde obrigkeitliche Befugnisse zustehen, Zuständigkeit (Kompetenz) ist das Recht, gegenüber einer bestimmten Person von diesen Befugnissen Gebrauch zu machen. Über die Zuständigkeit der Gerichte finden sich ausführliche Vorschriften in den Prozeßgesetzen, die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden be-

---

[a] Daß die Mitglieder der Behörden Beamte sein müssen, wie die Vorauﬂ. (S. 342, 343) behauptete, ist unrichtig. Es gibt Behörden, die teils mit Beamten, teils mit Nichtbeamten (über den Begriff des Beamten vgl. unten § 143) besetzt sind, so z. B. die Schwurgerichte, Schöffengerichte (Gegensatz zwischen den beamteten Richtern und den unbeamteten Geschworenen bzw. Schöffen!), die preußischen Bezirks- und Kreisausschüsse (unten § 116) die aus Beamten und Laien gemischten Steuerverwaltungskommissionen usw.

[b] Zentralbehörden mit örtlich beschränkter Kompetenz kommen heute nur noch ganz ausnahmsweise vor; in früheren Epochen der Staatsentwicklung häufiger, so z. B. im 18. Jahrhundert in Preußen (besondere Zentralstellen für einzelne Provinzen, sog. Provinzialsystem, vgl. Jellinek, StL 633 ff.; E. v. Meier in der Enzykl. (6. Aufl.) 2 656, Schoen das. (7. Aufl.) 4 225. — Auch der Satz, daß die Mittelbehörden örtlich auf einen Teil des Staatsgebietes beschränkt sind, steht nicht ausnahmelos da: es kommen, namentlich in kleineren Staaten, Behörden vor, denen die Immediatstellung zum Staatsoberhaupt, also die Eigenschaft einer Zentralbehörde, fehlt, deren Geschäftsbereich sich aber auf den ganzen Staat erstreckt (sog. Zentralmittelstellen), z. B. die Zoll-, Steuer-, Domänen-, Eisenbahndirektionen, die höheren Schulaufsichtsbehörden in Württemberg, Sachsen, Baden.

stimmt sich, — vorbehaltlich besonderer Anordnungen — wenn Grundstücke den Gegenstand der Verwaltungstätigkeit bilden, durch die territoriale Lage derselben, wenn sich die Verwaltungstätigkeiten auf Personen beziehen, durch Wohnsitz und Aufenthalt.

II. Kommunalverbände[4] heissen diejenigen Teile des Staates, welche eine Organisation als besondere politische Gemeinwesen besitzen und denen die Erfüllung gewisser politischer Aufgaben übertragen ist. Die Kommunalverbände sind juristische Personen des öffentlichen und des Privatrechts. Sie haben eigenes Vermögen und es steht ihnen innerhalb ihres Gebietes die Ausübung von Herrschaftsrechten (öffentlicher Gewalt) zu. Sie besitzen Organe, welche ihren Willen repräsentieren. Diese Organe gehen zum Teil aus Wahlen der Angehörigen des Kommunalverbandes hervor, zum Teil werden sie von anderen Organen des Kommunalverbandes eingesetzt.

Die Kommunalverbände haben ihrer Natur nach nicht bloss einen sachlich, sondern auch einen örtlich begrenzten Wirkungskreis. Nach dem örtlichen Umfange dieses Wirkungskreises zerfallen die Kommunalverbände in Gemeinden und Kommunalverbände höherer Ordnung (Kreise, Bezirke, Provinzen). Die Gemeinden sind teils Städte, teils Landgemeinden.

Die Tätigkeit der Kommunalverbände ist durch staatliche Gesetze geregelt. Sie liegt hauptsächlich auf dem Gebiete der Verwaltung, namentlich auf dem der inneren und Finanzverwaltung; dazu kommen einzelne Funktionen auf dem Gebiete der Militärverwaltung, namentlich solche, welche die Verteilung der Militärlasten betreffen. Die auswärtigen Angelegenheiten und der größte Teil der Militärverwaltungsbefugnisse eignen sich nicht dazu, Gegenstand kommunaler Tätigkeit zu werden. Die Justiz, bei deren Ausübung in früheren Zeiten die Gemeinden und namentlich die Städte eine bedeutende Mitwirkung besaßen, ist seit dem Entstehen des gelehrten Richtertums mehr und mehr Staatssache geworden. Auch die gesetzgeberischen Befugnisse, welche in älterer Zeit den Städten zustanden, sind auf den Staat übergegangen. Sogar die Bestimmungen über die Organisation der Kommunalverbände beruhen jetzt in allen wesentlichen Punkten auf Staatsgesetzen. Nur in zweifacher Beziehung steht den Kommunalverbänden eine gesetzgeberische Tätigkeit zu. Sie dürfen autonomische Bestimmungen über ihre eigene Organisation innerhalb des Rahmens der Staatsgesetze treffen und können in manchen Ländern kraft gesetzlicher Ermächtigung Polizeiverordnungen mit Strafandrohungen erlassen.

Die Zuständigkeit der Kommunalverbände bestimmt sich durch den Umfang ihres Gebietes. Sie erstreckt sich auf alle

---

[4] Vgl. E. v. Meier, in der Enzykl. d. Rechtswiss. 6. Aufl. 2 641 ff.; Schoen in der 7. Aufl. desselben Werkes 4 236 ff.

innerhalb dieses Gebietes belegenen Grundstücke, sowie auf alle Personen, welche in diesem Gebiete ihren Wohnsitz oder Aufenthalt haben.

Die Kommunalverbände bestehen ebenso wie der Staat aus einer Mehrheit physischer Personen, welche sie zu einer höheren Einheit zusammenfassen. Die Angehörigkeit einer Person zu einem Kommunalverbande knüpft entweder an die bloße Tatsache des Wohnsitzes derselben an, oder sie ist von einer förmlichen Erwerbung abhängig, welche auf Grund verschiedener Rechtstitel (Geburt, Verheiratung, Verleihung) stattfinden kann. Die Angehörigkeit zum Kommunalverbande hat nicht die Wirkung, daß sie den einzelnen der Herrschaft desselben unterwirft; diese Unterwerfung wird schon durch den Aufenthalt im Gebiete des Kommunalverbandes begründet. Ihre Bedeutung liegt vielmehr darin, daß sie demselben Pflichten auferlegt, welche durch den bloßen Aufenthalt nicht begründet werden, und daß sie für denselben zugleich eine Quelle von Rechten wird. Die Rechte, welche den Angehörigen eines Kommunalverbandes zustehen können, sind die Befugnis, an der Bildung der Kommunalorgane teilzunehmen (insbesondere also das kommunale Wahlrecht), der Anspruch auf Benutzung gewisser Anstalten des Kommunalverbandes und auf Gewährung vermögensrechtlicher Leistungen seitens desselben.

Die Kommunalverbände erscheinen als untergeordnete Glieder des Staates, welche bei der Erfüllung politischer Aufgaben mitwirken. [Sie sind insoweit Organe des Staates.] Es muß daher Sorge getragen werden, daß ihre Tätigkeit nicht mit den höheren Anforderungen des Staatslebens in Widerspruch gerate. Aus diesem Grunde sind alle Kommunalverbände einer staatlichen Aufsicht unterworfen.

III. Die staatlichen Geschäfte werden teils von solchen Personen besorgt, welche daraus ihren Lebensberuf machen, teils von solchen, welche dieselben neben anderen Berufsgeschäften, die den eigentlichen Mittelpunkt ihres Lebens bilden, erledigen. Die Regierung durch Berufsbeamte bezeichnet man als bureaukratische Regierung, die Regierung durch Staatsangehörige, welche nicht den Charakter von Berufsbeamten besitzen, als Selbstregierung (selfgovernment)[5]. Der Berufsbeamte erhält, da er seine ganze Tätigkeit dem Staate widmet, von diesem seinen Lebensunterhalt in Form der Besoldung, die Ämter der Selbstregierung dagegen werden in der Regel als Ehrenämter verwaltet[6]. Die Selbstregierung kommt vorzüglich in der Form der

---

[5] Zum Begriff des Berufsbeamten gehört nur, daß die amtlichen Geschäfte den Mittelpunkt der Lebenstätigkeit der betreffenden Person bilden. Näheres unten § 143 bei Anm. 7.

[6] Gneist, Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England 69, 882, definiert die Selbstverwaltung als ein

Selbstverwaltung vor, doch erschöpft letztere keineswegs den Begriff der ersteren. Auch auf dem Gebiete der Justiz sind in den Schöffen, Geschworenen und Handelsrichtern Elemente der Selbstregierung tätig. Ja selbst die Volksvertretung kann man nach dem Vorgange englischer und nordamerikanischer Schriftsteller als Organ der Selbstregierung bezeichnen[7].

Selbstverwaltung bedeutet demnach die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen durch Personen, welche aus dem Staatsdienst nicht ihren Lebensberuf machen[8]. Der Begriff der Selbstverwaltung ist ein politischer Begriff; er bezeichnet ein gesetzgeberisches Prinzip, welches der Gestaltung der Verwaltungsorganisation zugrunde liegt[9]. Das Wort Selbstverwaltung wird aber noch in einem anderen Sinne gebraucht. [Man versteht darunter die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen, namentlich von obrigkeitlicher Gewalt, durch öffentlichrechtliche Verbände, welche dem Staate ein- und untergeordnet, gleichwohl aber ihm gegenüber selbständig sind.] Dabei wird in erster Linie an Kommunalverbände gedacht[10], der Begriff jedoch nicht auf diese

---

Verwaltung durch Ehrenämter. Dies ist allerdings insofern richtig, als es ihm zunächst nur auf die Begriffsfeststellung des englischen selfgovernment ankommt. Auch werden die Ehrenämter stets der naturgemäßeste Ausdruck der Selbstregierung sein. Aber anderseits ist daran festzuhalten, daß die Zahlung einer Besoldung den Charakter der Selbstregierung nicht aufhebt, wenn nur die Geschäfte nicht den eigentlichen Lebensberuf der betreffenden Person bilden. Vgl. Laband, StR 1 102, 103 Nr. 4; E. Meier in Enzykl. (6. Aufl.) 2 644 ff.

[7] Vgl. Bluntschli, Politik 79. — Dagegen nicht als Organ der Selbstverwaltung, wie es Westerkamp, Über die Reichsverfassung 232 tut.

[8] Übereinstimmend: E. Loening, Lehrb. deutsch. VerwR 34 ff.; v. Sarwey, Württemb. Staatsr. 2 259 ff.; Bornhak, Preuß. Staatsr. 2 109, 110; Hübler, Organisation der Verwaltung 14, 15; Stier-Somlo, Preuß. StR 2 48 [Über diesen sog. politischen Selbstverwaltungsbegriff vgl. noch: Fleiner, Instit. 95 N. 10; Schoen in der Enzykl. (7. Aufl.) 4 201; Fölsche, Das Ehrenamt in Preußen und im Reich (1911)].

[9] Dies hat mit Recht E. Loening a. a. O. hervorgehoben. Auch Jellinek, System 290, 291 und Staatsl. 628 ff. gibt zu, daß der Begriff der Selbstverwaltung ein ursprünglich politischer ist. Die Einführung der Selbstverwaltung verfolgte namentlich den Zweck, Organe zu schaffen, welche gegenüber der Zentralregierung eine größere Unabhängigkeit besaßen als die Berufsbeamten. Dies hat Neukamp, Begriff der Selbstverwaltung im ArchÖffentlR 4 377 ff., 525 ff., Veranlassung gegeben, die Selbstverwaltung geradezu als die von der Ministerialverwaltung unabhängige, nur den Gesetzen des Landes unterworfene Verwaltung zu definieren (a. a. O. 538). Aber diese Unabhängigkeit, wenn auch bei der Selbstverwaltung in der Regel vorhanden, macht doch das Wesen derselben nicht aus. Denn es ist einerseits nicht ausgeschlossen, daß auch ein Organ der Selbstverwaltung in einzelnen Fällen den Dienstbefehlen einer vorgesetzten Behörde unterworfen ist, anderseits kommen Behörden vor, welche lediglich aus Berufsbeamten bestehen und ihre Geschäfte trotzdem unabhängig von der jeweiligen Ministerialverwaltung erledigen.

[10] Zu der Identifizierung von Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung hat schon Gneists Definition des Selfgovernment a. a. O. als „Kreis- und Gemeindeverwaltung durch Ehrenämter und Kommunalsteuern nach den Gesetzen des Landes“ Veranlassung gegeben, obwohl dieser

beschränkt[11]. Die betreffenden Verbände werden auch als Selbstverwaltungskörper bezeichnet. Zu dieser Theorie hat namentlich das Bestreben Veranlassung gegeben, neben dem herkömmlichen politischen noch einen Rechtsbegriff der Selbstverwaltung aufzustellen. Diese Verwendung desselben Ausdruckes in einer zweifachen ganz verschiedenen Bedeutung ist nicht ohne Bedenken und kann leicht zu einer Verwirrung der Terminologie führen. Der zuletzt erwähnte Begriff der Selbstverwaltung hat aber eine solche Verbreitung erlangt, daß er sich nicht mehr beseitigen läßt. [Deshalb ist es notwendig, zwei Begriffe der Selbstverwaltung zu unterscheiden: 1. den Begriff der Selbstverwaltung im politischen Sinne: Verwaltung, ausgeübt durch Individuen, welche den Staatsdienst nicht berufsmäßig betreiben, insbesondere durch Ehrenbeamte; — und 2. den Begriff der Selbstverwaltung im Rechtssinne: Verwaltung, ausgeübt durch juristische Personen, welche, obwohl dem Staate untergeordnet und eingegliedert, doch ihm gegenüber selbständig sind, insbesondere durch kommunale und andere korporative oder anstaltliche Verbände des öffentlichen Rechts[12]. Manche Tätigkeiten können unter jedem dieser beiden Gesichtspunkte als Selbstverwaltung erscheinen.] Denn die Kommunalverbände und sonstigen öffentlichen Korporationen bedienen sich zur Ausübung ihrer Befugnisse in weitem Umfange nichtberufsmäßiger Organe. Aber beide Begriffe sind doch keineswegs identisch. Denn einerseits können Kommunalverbände und andere Selbstverwaltungskörper bei größerer Entwicklung des besoldeten Berufsbeamtentums nicht entbehren. Andererseits gibt es nichtberufsmäßige Beamte, also Selbstverwaltungsorgane, welche nicht

---

Schriftsteller bei der Bezeichnung „Kreis- und Gemeindeverwaltung" mehr den örtlichen Umfang der Selbstverwaltungsbezirke als den Charakter der Selbstverwaltungsämter im Auge hat. Vgl. hierzu auch E. v. Meier in der Enzykl. (6. Aufl.) 644.

[11] Vertreter dieses Begriffes der Selbstverwaltung sind L. v. Stein, Verwaltungslehre, Teil I Abt. II 127 ff., Handb. d. Verwaltungslehre (3. Aufl.) Teil I 61 ff., H. Schulze, Preuß. Staatsr. § 126 ff., namentlich aber Laband R. St. R. 1 102, 103 Nr. 4 und kl. Ausg. 28. Dieselbe Anschauung vertreten Zorn, RStR 1 109; Haenel, StR 1 135 ff.; O. Mayer, DVR 1 126, 127, 2 371 ff.; Rosin, AnnDR (1883), 265 ff.; Preuß im Handb. d. Politik 1 198 ff.; Ulbrich, Österreich. Staatsr. (§ 157) 414; Rümelin, in ZStaatsW 40 401; v. Kirchenheim, Einführung in d. Verw. R 40; O. Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung, (1887); Blodig, Selbstverw. 40; Schoen, Recht der Kommunalverbände 6 und in der Enzykl. (7. Aufl.) 4 202 ff.; E. v. Meier in der Enzykl. (6. Aufl.) 2 644 ff.; Jellinek, System 291 und Staatsl. 640 ff.; Hatschek, Selbstverw. 80, 87 und im WStVR Art. „Selbstverwaltung", 3 423 ff.; Fleiner, Institut 95 ff.; Lamp, Das Problem der städtischen Selbstverwaltung (1905) 60 ff., 87.; [Die oben angegebene Auffassung des Wesens der Selbstverwaltung ist die heute herrschende].

[12] [Die beiden Arten der Selbstverwaltung werden auch wohl — nach dem Vorgange Rosins, AnnDR (1883) 308 — als „bürgerliche" und „körperschaftliche" bezeichnet. Die beiden Begriffe sind außer von Rosin besonders klar einander gegenübergestellt bei Schoen in der Enzykl., 7. Aufl. 4 201, 202].

den Charakter kommunaler oder körperschaftlicher, sondern den staatlicher Organe haben und deren Bezirke keine Kommunalverbände, sondern staatliche Amtsbezirke sind[13].

Kein entwickeltes Staatswesen kann das berufsmäßige, besoldete Beamtentum entbehren. Nur der, welcher die Tätigkeit für den Staat zum Mittelpunkt seines Lebens und Handelns macht, erwirbt sich diejenige Sachkenntnis und Geschäftsgewandtheit, welche für die Erledigung gewisser Staatsgeschäfte unerläßlich ist. Nur der Berufsbeamte besitzt die über den Streit der sozialen Interessen erhabene Stellung, welche ihn befähigt, lediglich das Wohl des Staates zur Richtschnur seines Handelns zu machen.

---

[13] Mit vollem Recht bemerkt E. v. Meier in Enzykl., 2. Aufl., 1 853 ff., daß die Selbstverwaltung sowohl in der Gestalt des Einzelamtes mit dem Grundsatz der Ernennung als in der Gestalt der Kommune erscheine, und führt als Beispiele der ersten Erscheinungsform die englischen Friedensrichter, die Ehrenamtmänner in Westfalen und die Amtsvorsteher in den östlichen preußischen Provinzen an. In den späteren Auflagen sind diese Erörterungen leider weggelassen worden und in der fünften wird sogar (S. 1163) für Deutschland Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung als völlig identisch behandelt. [Es muß aber betont werden, daß gerade E. v. Meier sich von doktrinären Einseitigkeiten in der Auffassung und Definition der Selbstverwaltung vollkommen freihält, — freier als die meisten andern Schriftsteller. Insbesondere hat er nie verkannt und verkennt auch in der 6. Aufl. der Enzykl. 2 644 ff., nicht, daß mit der einfachen Gleichsetzung Selbstverwaltung = Kommunalverwaltung das Wesen der Selbstverwaltung nach positivem deutschen Recht nicht erschöpfend bestimmt ist. A. a. O. 645 bezweifelt er nicht, daß die Tätigkeit des preußischen Amtsvorstehers „Selbstverwaltung" in jenem positivrechtlichen Sinne sei, obwohl doch der Amtsvorsteher weder ein kommunales Organ noch ein gewählter, vielmehr ein ernannter Ehrenbeamter sei, eine Tatsache, welche „den Theoretikern sehr viel Kummer bereitet hat, weil ihnen schon dadurch die Konstruktion eines einheitlichen deutschen oder auch nur preußischen Selbstverwaltungsbegriffes unmöglich gemacht wird."] — Hatschek, Selbstverw. 12 ff. und im WStVR 3 423 ff. sucht den Begriff der Selbstverwaltung als „Heranziehung örtlich geschlossener Kollektivverbände für die Staatszwecke" dadurch aufrecht zu erhalten, daß er bemerkt, Selbstverwaltung liege nicht bloß bei aktiven, sondern auch bei passiven Verbänden vor; hier sei nicht der Verband als solcher, sondern die einzelnen Mitglieder berechtigt, nichtsdestoweniger besitze der Verband einen Gemeinwillen und werde für Gemeinzwecke tätig (Selbstverw. 130). Die Organe aber, welche in einem solchen Verbande fungieren, sind nicht Verbands-, sondern Staatsorgane; sie repräsentieren nicht den Gemeinwillen des Verbandes, sondern den Staatswillen. [Diese und andere Bedenken gegen die Theorie Hatscheks werden übrigens auch durch die verteidigenden Ausführungen Jellineks, Staatsl. 640 ff. nicht beseitigt. Der Amtsvorsteher ist „Selbstverwalter", aber nicht, weil er einen Verband repräsentiert, denn der preußische Amtsbezirk ist kein Verband, auch kein "passiver", sondern einfach, weil er das Gegenteil eines besoldeten Berufsbeamten, weil er „Ehrenbeamter" ist. Seine Tätigkeit wird Selbstverwaltung genannt, weil der politische Sinn des doppeldeutigen Wortes (Verwaltung durch Nichtbureaukraten, durch Laien, durch Ehrenbeamte) hier zutrifft. Anderseits aber, und vorzugsweise, ist „Selbstverwaltung" aber die Tätigkeit der öffentlichrechtlichen Verbände (Selbstverwaltungskörper), an der Spitze die der Gemeinden: Selbstverwaltung im Rechtssinne.]

Aber für die Entwicklung des konstitutionellen Staatslebens ist die Selbstverwaltung (im politischen Sinne) ein nicht minder notwendiges Element. Indem sie die Angehörigen der verschiedenen gesellschaftlichen Klassen zu einer gemeinsamen Tätigkeit heranzieht, trägt sie dazu bei, die Gegensätze unter denselben zu überwinden. Indem sie die Staatsangehörigen zu regelmäßiger Beteiligung an den Staatsgeschäften zwingt, erzeugt sie in ihnen den Staatssinn und die politische Bildung, welche die notwendigen Grundlagen des konstitutionellen Staatslebens sind. Indem sie die Erledigung vielfacher Verwaltungsangelegenheiten in die Hände von Personen legt, welche von der Zentralregierung unabhängig sind, macht sie eine schrankenlose Herrschaft derselben unmöglich und verhindert die Handhabung der Staatsgewalt im Sinne der regierenden Partei [14].

Die Tätigkeit der Vereine fällt nicht unter den Begriff der Selbstverwaltung. Vereine sind überhaupt keine Verwaltungsorgane im staatsrechtlichen Sinne [15]. Auch diejenigen Vereine, welche Korporationsrechte besitzen oder zur Verwirklichung öffentlicher Interessen tätig sind, bilden keine Gliederungen der staatlichen Verwaltungsorganisation. Nur einzelne Korporationen, welche zur Erfüllung staatlicher Aufgaben durch Staatsgesetze gebildet und mit obrigkeitlichen Befugnissen ausgestattet sind (Deichverbände, Innungen, Krankenkassen, Berufsgenossenschaften bei der Unfallversicherung), können als dem Organismus der Staatsverwaltung eingefügte Rechtssubjekte betrachtet werden [16]. Dasselbe gilt von den vom Staat bei Erfüllung gewisser von ihm gewollter Zwecke errichteten und mit besonderer Rechtssubjektivität ausgestatteten öffentlichen Anstalten, z. B. den öffentlichen Feuerversicherungs-

---

[14] Es ist das Hauptverdienst von Gneist, auf die Notwendigkeit der Selbstverwaltung für das konstitutionelle Staatsleben hingewiesen zu haben. Vgl. die § 53 N. 2 angeführten Schriften über englisches Verwaltungsrecht. Ferner: Die preußische Kreisordnung, Berlin 1870. Der Rechtsstaat, 2. Aufl., Berlin 1879.

[15] Die Vereine werden als Organe der Selbstverwaltung im weiteren Sinne oder der freien Verwaltung betrachtet von L. v. Stein, Verwaltungslehre T. I. Abt. III, Handb. T. I 68 ff. und v. Stengel, Organisation 14, Verwaltungsrecht 112 ff. Dieser Auffassung kann nicht beigetreten werden. Allerdings ist es möglich, daß gewisse Ziele, welche den Gegenstand staatlicher und kommunaler Tätigkeit bilden, auch von Vereinen verfolgt werden. Aber die Stellung derselben zum einzelnen ist von der der politischen Verbände durchaus verschieden. Die Zugehörigkeit zu einem Verein beruht nicht auf gesetzlichen Vorschriften, sondern auf freiwilligem Beitritt, und die Vereine entbehren durchaus der für die politischen Gemeinwesen charakteristischen obrigkeitlichen Zwangsgewalt gegenüber ihren Mitgliedern.

[16] [Selbstverwaltungskörper zu Spezialzwecken, so genannt im Gegensatz zu den Gemeinden und weiteren Kommunalverbänden mit ihrem umfassenderen, allgemein gearteten Wirkungskreis. Die Erscheinung solcher Spezialselbstverwaltungskörper — vgl. noch als Beispiele: öffentliche Wassergenossenschaften, Wege-, Schul- und Armenverbände — ist in Wahrheit nicht vereinzelt, sondern im positiven Recht der Gegenwart sehr häufig.]

anstalten, den Versicherungsanstalten der Arbeiter- und Angestelltenversicherung[17].

IV. Das Verhältnis von Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung, bureaukratischer und Selbstverwaltung ist in den hauptsächlichsten Ländern Europas folgendermaßen gestaltet[18].

1. In England[19] hatte sich bereits im Mittelalter mit Ausbildung der parlamentarischen Institutionen ein ausgedehntes „Selfgovernment" innerhalb der Grafschaften und Kirchspiele entwickelt. Die Hauptträger desselben waren die Friedensrichter, in deren Händen sich die niedere Strafgerichtsbarkeit und Polizei befand. Sie wurden von der Krone ernannt und verwalteten ihre Ämter als Ehrenämter. Von einem unmittelbaren Einfluß der Zentralregierung durchaus unabhängig, fanden sie eine Schranke für die Ausübung ihrer Tätigkeit nur in den Gesetzen des Landes. Die Aufrechterhaltung dieser Gesetze war Sache der Reichsgerichte. Neben dieser älteren Form der englischen Verwaltung, welche einen durchaus aristokratischen Charakter hatte, hat sich im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts eine neuere herausgebildet. Nach dem Erlaß der ersten Reformbill im Jahre 1832 wurde eine umfassende soziale Reformgesetzgebung, namentlich auf dem Gebiete des Armenwesens, Gesundheitswesens und Schulwesens in Angriff genommen. Für diese Zwecke bildete man neue Kommunalverbände in der Form von sogenannten Verwaltungsgemeinden, d. h. Verbände, von denen jeder nur einem einzelnen speziellen Verwaltungszwecke diente (Armenverbände, Schulverbände, Wegeverbände)[20]. In denselben bestehen gewählte boards, welche lediglich beratende, vermögensverwaltende und steuerbewilligende Funktionen besitzen. Dagegen liegt die eigentliche Arbeit in den Händen besoldeter Beamten, die vom Kommunalverband angestellt werden. Da aber diese Beamten einer Kontrolle bedürfen und die boards sich unfähig erwiesen haben, dieselbe auszuüben, so hat sich ein System kontrollierender Staatsbeamten und oberaufsehender Zentralbehörden ausgebildet. Letztere sind durch ein Gesetz aus

---

[17] [Vgl. Fleiner, Instit. 103, 104.]

[18] Über die Behördenorganisation und Kommunalverfassung in den hauptsächlichsten Ländern Europas, namentlich England, Frankreich und Deutschland, vgl. außer den § 53 Nr. 2 und oben Nr. 14 angeführten Schriften Gneists L. v. Stein, Verwaltungslehre Teil I Abt. 1 und 2; E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 2 653 ff., die N. 1 angeführte Abhandlung G. Meyers in Schönbergs Handb. der polit. Ökonomie und Bornhaks Abhandlungen über die Organisation der inneren Verwaltung auf rechtsvergleichender Grundlage, in AnnDR 1902, sowie die bisher in der Sammlung „Das öffentliche Recht der Gegenwart" erschienenen Darstellungen.

[19] [Literaturangaben finden sich in den oben § 53 Nr. 2 zitierten Werken über englisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Gneist, Hatschek, Redlich (dazu jetzt noch Hatscheks Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Großbritannien-Irland, 1914, Koellreutter, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England 1912); insbesondere bei Redlich, Englische Lokalverwaltung 3 ff.]

[20] Vgl. Redlich a. a. O. 133 ff., 170 ff., 209 ff., 591 ff.; Hatschek, Engl. StR 2 410 ff.

dem Jahre 1871 zu einer besonderen Kommunalaufsichtsbehörde, dem local government board, vereinigt worden. Seit dem Jahre 1888 ist das System gewählter Vertretungen auf die Grafschaften ausgedehnt und im Jahre 1894 auf Grundlage der früheren Organisation für die Gesundheitsverwaltung eine gleichmäßige Einteilung der Grafschaften in Distrikte geschaffen worden. In diesen Distrikten werden die Verwaltungsbefugnisse gleichfalls von gewählten Räten ausgeübt. Das Wahlrecht ist durch die neueren Gesetze auf eine ziemlich breite Grundlage gestellt worden, sodaß die Verwaltungsorganisation jetzt einen überwiegend demokratischen Charakter besitzt[21]. Die Städte haben in England nicht den Charakter vollständiger Kommunalwesen, welche alle Funktionen der örtlichen Verwaltung in sich vereinigen, sondern sind nur Bezirke für einzelne Zweige der Verwaltung. In älterer Zeit hatten die Städte nur eigene Gerichts-, Polizei- und Finanzverwaltung, später sind ihnen auch die Angelegenheiten der Gesundheits- und Baupolizei und des Schulwesens übertragen worden. Doch ist die Tendenz, die Städte zu vollständigen Kommunalwesen zu entwickeln, unverkennbar.

2. In Frankreich hatte sich schon unter dem ancien régime eine durchaus bureaukratische und zentralisierte Verwaltung durch Intendanten (intendants) und subdélégués ausgebildet. Zu dieser kehrte man, nachdem im Anfang der Revolution ein völlig verfehlter Versuch gemacht war, Organe der lokalen Verwaltung durch Wahl zu bilden, sehr bald wieder zurück. Das System fand namentlich in dem unter der Regierung Napoleons I. gegebenen Gesetze vom 28. pluviose des Jahres VIII [= 17. Februar 1800][22] seinen Ausdruck, dessen wesentliche Grundzüge bis zum heutigen Tage unverändert bestehen geblieben sind. Durch dasselbe wurde ein streng hierarchisches System von Präfekten, Souspräfekten und Maires für die Departements, Arrondissements und Gemeinden des Staates geschaffen. In den Händen dieser von der Zentralgewalt durchaus abhängigen Beamten liegt die Ausübung aller obrigkeitlichen Befugnisse. Ihnen stehen allerdings gewählte Vertretungen der Bevölkerung, sogenannte conseils (Generalräte und Departementalkommissionen für die Departements, Arrondissementsräte für die Arrondissements, Munizipalräte für die Gemeinden) zur Seite, dieselben besitzen aber vorwiegend beratende und vermögensverwaltende Befugnisse.

3. In Deutschland hatten sich trotz der Ausbildung des landesherrlichen Beamtentums bedeutende Elemente der Selbstverwaltung, namentlich in den Städten erhalten, welchen eine Reihe obrigkeitlicher Funktionen, Gerichtsbarkeit und Polizei, zustand. Auch der Grundsatz, daß der Bürger verpflichtet sei, die ihm

---

[21] Redlich 209 ff.

[22] [Loi sur la division du territoire et sur l'administration; abgedruckt z. B. bei Hélie, les constitutions de la France 611 ff. Dazu E. v. Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens 1 192 ff.]

übertragenen städtischen Ämter zu verwalten, blieb stets anerkannt. Dagegen war auf dem Lande die Selbstverwaltung der Gemeinden unter dem Drucke der Gutsherrlichkeit mehr und mehr untergegangen. Im Anfang des vorigen Jahrhunderts fand zuerst eine Neubelebung der städtischen Selbstverwaltung durch die preußische Städteordnung vom 19. November 1808 statt, welche auch für die meisten anderen deutschen Staaten maßgebend wurde. Von den Städten verbreiteten sich die neuen Grundsätze der Gemeindeverfassung auf das Land, nachdem dort durch Aufhebung der Gutsherrlichkeit der Boden dafür geebnet war. Dagegen behielt man in den größeren Bezirken des Staates auch nach Einführung der konstitutionellen Verfassungen die rein bureaukratische Verwaltung des absoluten Staates bei. Die kommunale Organisation, welche in den Kreisen, Bezirken und Provinzen geschaffen wurde, diente höchstens der Verwaltung gewisser Anstalten. Erst in neuerer Zeit sind auch in den Kreisen, Bezirken und Provinzen Selbstverwaltungsorgane mit obrigkeitlichen Befugnissen geschaffen worden.

II. Geschichtliche Entwicklung der deutschen Behördenorganisation[1].

§ 107.

1. Die landesherrliche Gewalt in Deutschland hat sich aus einer Verbindung der Amtsbefugnisse der ehemaligen Reichs-

---

[1] [Bearbeitungen der geschichtlichen Entwicklung des landesherrlichen Beamtentums und der landesherrlichen Behörden gehören erst der neueren Zeit an. Allgemeine Darstellungen der mittelalterlichen und späteren Entwicklung: Schröder, Deutsche Rechtsgesch. (5. Aufl.) 611 ff., 877 ff.; Lamprecht, Deutsches Wirtschaftsleben im Mittelalter 1 1357 ff., Deutsche Geschichte 3 76 ff., 4 310 ff., 5² 518 ff.; v. Below, Territorium und Stadt 283 ff.; Loening, Lehrb. d. deutsch. VerwR §§ 8, 9, 31, 32; A. Stölzel, Die Entwicklung des gelehrten Richtertums in deutschen Territorien, 2 Bde., Stuttgart 1872; G. Schmoller, Der deutsche Beamtenstand vom sechzehnten bis achtzehnten Jahrhundert in seinem Jahrb. 8 695 ff.; W. Wittich, Die Grundherrschaft in Nordwestdeutschland, Leipzig 1896. — Für die Entwicklung der preußischen Behördenverfassung und des preußischen Beamtentums: Kühns, Geschichte der Gerichtsverfassung in der Mark Brandenburg, 2 Bde, Berlin 1867; Isaacsohn, Geschichte des preußischen Beamtentums, 3 Bde., Berlin 1874—1884; C. Twesten, Der preußische Beamtenstand, in d. Preuß. Jahrb. 18 1 ff., 109 ff.; G. Schmoller, Der preußische Beamtenstand unter Friedrich Wilhelm I. in den Preuß. Jahrb. 26 148 ff., 253 ff., 538 ff., die hier § 110 Nr. 2 zit. Arbeiten desselben Verfassers über preußisches Städtewesen; E. v. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881 (2. Aufl., nach dem Tode des Verfassers herausg. von Thimme, 1912); Derselbe, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens, 2 Bde., 1907, 1908; Derselbe in Enzykl. (6. Aufl.) 2 653 ff.; Schoen, in der Enzykl. (7. Aufl.) 4 219 ff., C. Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechtes, 3 Bde., Berlin 1884—1886; Derselbe, Preuß. Staats- und Rechtsgeschichte 5 ff., 71 ff., 85 ff., 94 ff., 102 ff., 161 ff., 168 ff. usw.; derselbe, Preuß. Staatsr. Bd. 1 und 2 passim; A. Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, 2 Bde.,

beamten (Grafen, Herzöge) mit lehn- und grundherrlichen Rechten entwickelt. Während des Mittelalters konzentrierte sich die gesamte Verwaltung des Territoriums in der Person des Landesherrn. Dieser erledigte einen großen Teil der Regierungsgeschäfte selbst und wurde darin von seinen Hofbeamten und Ministerialen unterstützt. Bei Besprechung wichtiger Angelegenheiten vereinigte er diese zu einem Rat, zu welchem außerdem Vasallen und Beamte aus den einzelnen Teilen des Landes berufen wurden[2]. Unter den Hofbeamten tritt als der bedeutendste

---

Berlin 1888; R. Koser, Geschichte der brandenburgisch-preußischen Politik, Bd. 1 (1913); Loening, Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen (Abhandlungen und Aufsätze Bd. 1), 1914; Acta Borussica, Denkmäler der preußischen Staatsverwaltung im 18. Jahrhundert. Die Behördenorganisation und die allgemeine Staatsverwaltung Preußens im 18. Jahrhundert (1894 ff.). Diesem grundlegenden und erschöpfenden Quellenwerk sind beigegeben: im 1. Bd. eine einleitende Abhandlung von Schmoller, über „Behördenorganisation, Amtswesen und Beamtentum im allgemeinen und speziell in Deutschland und Preußen bis zum Jahre 1713", im 6. Bd. eine „Einleitende Darstellung der Behördenorganisation und allgemeinen Verwaltung in Preußen für die Zeit vor 1740" von Hintze; auf letztere Arbeit ist schon oben § 31 N. g hingewiesen worden. Vgl. über einzelne spätere Epochen der Geschichte der preußischen Verwaltungsorganisation noch: E. v. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg; Max Lehmann, Freiherr vom Stein; Hintze, Staat und Gesellschaft zur Zeit des ersten Königs (historische und politische Aufsätze 1 42 ff.), Der preußische Militär- und Beamtenstaat des 18. Jahrhunderts (das. 1 179 ff.), Hof- und Landesverwaltung in der Mark Brandenburg unter Joachim II. (das. 2 3 ft.), preußische Reformbestrebungen vor 1806 (das. 3 29 ff.); Cavaignac, La formation de la Prusse contemporaine (2 Bde., 1891 und 1898); Kloeppel, Dreißig Jahre deutscher Verfassungsgeschichte 1 385 ff. Für einzelne preußische Landesteile: Hintze in der zitierten „Einleitenden Darstellung" 289 ff.; F. Rachfahl, Die Organisation der Gesamtstaatsverwaltung Schlesiens vor dem dreißigjährigen Kriege, Leipzig 1894 (Staats- und sozialwissenschaftl. Forschungen von Schmoller Bd. 13, H. 1); M. Spahn, Verfassungs- und Wirtschaftsgeschichte des Herzogtums Pommern 1478—1625, Leipzig 1894 (ebenda Bd. 14, H. 1); H. Schottmüller, Die Organisation in Kleve-Mark vor der brandenburgischen Besitzergreifung im Jahre 1609, Leipzig 1897 (ebenda Bd. 14, H. 4). Für Österreich: S. Adler, Die Organisation der Zentralverwaltung unter Kaiser Maximilian I., Leipzig 1886; E. Rosenthal, Die Behördenorganisation Kaiser Ferdinands I., Wien 1887; Fellmer, Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung, in den Mitteil. d. Instituts für österreich. Geschichtsforschung 8 258 ff.; Seidler, Studien zur Geschichte und Dogmatik des österreichischen Staatsr. 72 ff.; Hintze, Der österreichische und der preußische Beamtenstaat im 17. und 18. Jahrhundert, Histor. Zeitschr. 86 401 ff. — Für Bayern: E. Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns, 2 Bde. (1889, 1906). Für Württemberg: Waechter, Geschichte des württemb. Privatrechts (1839), 42 ff., 48 ff., 295 ff., 328 ff. usw.; Fricker und Gessler, Geschichte der Verfassung Württembergs 1876; Wintterlin, Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg, 2 Bde. (1902, 1906). Für Baden: P. Lenel, Badens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung unter Markgraf Karl Friedrich (1913). Für Hessen: W. van Calker, Die Entwicklung der hessischen Verwaltungsorganisation im 19. Jahrhundert, JahrbÖffentlR 2 125 ff. Für Hannover: E. v. Meier, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 2 Bde., Leipzig 1898, 1899.]

[2] Hintze in der Histor. Zeitschr. 100 56 ff.

seit dem dreizehnten Jahrhundert der Hofmeister hervor, der zugleich Leiter des Hofhaltes und der Landesregierung ist[3]. Die Schreibereien besorgte ein Geistlicher, Schreiber oder Notar, später Protonotar oder oberster Schreiber genannt. Aus diesem Amte entwickelte sich im fünfzehnten Jahrhundert das des Kanzlers, der anfangs ebenfalls ein Geistlicher, später ein römischrechtlich gebildeter Laie war. Ihm traten mit der fortschreitenden Rezeption des römischen Rechtes immer mehr gelehrte Räte zur Seite.

Für die Verwaltung der einzelnen Teile des Landes bestanden aus fränkischer Zeit die Ämter des Grafen und des Centenar. Diese Ämter waren Gegenstand der Belehnung geworden, so daß die Inhaber derselben eine selbständige, vom Landesherrn unabhängige Gewalt besaßen. Die Landesherren wußten sich aber ihrer Vasallen allmählich zu entledigen und an ihre Stelle Beamte zu setzen. Diese Beamten, welche unter der Bezeichnung Amtmänner, Pfleger, Vögte, Drosten usw. vorkamen, vereinigten in ihren Händen richterliche und Verwaltungsfunktionen. In den Besitzungen der Ritterschaft und der landsässigen Prälaten besaßen die Grundherren jedenfalls niedere, mitunter sogar hohe Gerichtsbarkeit. Auch die Städte waren im Besitze von Hoheitsrechten und einer eigenen Regierung. Gegenüber diesen Gebieten war also die Tätigkeit der landesherrlichen Beamten auf eine Aufsicht und die Wahrnehmung einzelner Befugnisse beschränkt. Die volle Amtsgewalt hatten sie nur auf den landesherrlichen Domänen auszuüben. Über den Amtmännern standen in manchen Ländern höhere Beamte, welchen eine Aufsicht gegenüber diesen zustand und welche die Bezeichnung: Landvogt, Landeshauptmann, Vitztum usw. führten.

2. Eine Reorganisation der Zentralverwaltung beginnt seit Ende des fünfzehnten und Anfang des sechzehnten Jahrhunderts. Auf diese sind die österreichischen Verwaltungsorganisationen Maximilians I. und Ferdinands I. [die ihrerseits wieder burgundischen und französischen Einrichtungen nachgebildet waren] von entscheidendem Einfluß gewesen. An den landesherrlichen Höfen werden ständige Behörden mit kollegialer Organisation errichtet. Namentlich treten uns zwei Kollegien entgegen: die Hofgerichte und die Kanzleien. Die Hofgerichte (Kammergerichte), hervorgegangen aus den an den Hof des Landesherrn gezogenen Landgerichten und aus der Gerichtsbarkeit, welche dieser auf den Landtagen ausübte, waren zunächst Gerichte für die Ritterschaft; später wurden sie auch Berufungsinstanzen. Einen ständigen Charakter hatten sie damals noch nicht; sie hielten drei bis viermal im Jahre Sitzungen. Die

[3] Seeliger, Das deutsche Hofmeisteramt im späteren Mittelalter, Innsbruck 1885; Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens 239 ff.

Kanzleien, auch Hofräte oder Oberräte, seit dem siebzehnten Jahrhundert meist Regierungen genannt (s. u. Anm. a) waren dagegen ständige Kollegien zur Besorgung der allgemeinen Landesverwaltung und Unterstützung des Landesherrn in der Führung der Landesregierung. Sie besaßen ebenfalls eine Gerichtsbarkeit, welche im wesentlichen mit der der Hofgerichte konkurrierend war. Da letztere mit der fortschreitenden Rezeption des römischen Rechtes sich mehr und mehr als ungeeignet zur Verwaltung der Rechtspflege erwiesen und ihr bloß periodischer Zusammentritt die Erledigung der Rechtsstreitigkeiten verzögerte, so ging in vielen Territorien die Gerichtsbarkeit beinahe vollständig auf die Kanzleien (Regierungen) über, neben welchen die Hofgerichte eine bloße Scheinexistenz fortführten[4]. Nur da, wo diese früh den Charakter ständiger und gelehrter Gerichtshöfe angenommen hatten, vermochten sie sich zu erhalten[5].

Von den Kanzleien als den Behörden für die allgemeine Landesverwaltung sonderten sich allmählich einzelne Spezialbehörden für gewisse Zweige der Verwaltung ab. Namentlich trat das Bestreben hervor, die Finanzverwaltung von der allgemeinen Verwaltung zu trennen. So entstanden die Kammern (Hofkammern, Amtskammern, Domänenkammern, Raitkammern oder Rentkammern) für die Verwaltung der landesherrlichen Domänen und Einkünfte. Die Verwaltung des Heerwesens wurde besonderen Kriegsräten übertragen. In den protestantischen Ländern bildeten sich die Konsistorien für die Handhabung der landesherrlichen Kirchengewalt.

Die Kanzleien erledigten ihre Geschäfte ursprünglich unter regelmäßiger Teilnahme des Landesherrn. Im Laufe der Zeit wurden ihnen aber immer mehr Angelegenheiten zur selbständigen Entscheidung überlassen, und die Landesherren behielten sich nur einige zur persönlichen Erledigung vor. Sie berieten diese mit einer besonderen Behörde, dem Geheimen Rate. Die Entstehung der Geheimen Räte fällt in das sechzehnte und siebzehnte Jahrhundert[6]. Aber der Geheime Rat nahm schließlich ebenfalls

---

[4] Z. B. in Hessen, Kursachsen, Württemberg und in vielen neu erworbenen brandenburgisch-preußischen Besitzungen.

[5] Z. B. in der Mark Brandenburg, (vgl. F. Holtze, Geschichte des Kammergerichts in Brandenburg-Preußen, 3 Bde., Hintze, Ratstube und Kammergericht in Brandenburg während des sechzehnten Jahrhunderts, Forsch. z. brandenb. u. preuß. Gesch. 24 1 ff., in den Herzogtümern Pommern und Preußen, der Kurpfalz, den braunschweig-lüneburgischen Besitzungen, wo die Hofgerichte aber ebenfalls hinter den Justizkanzleien zurücktraten, und in den mecklenburgischen Herzogtümern.

[6] Der österreichische Geheime Rat wurde wahrscheinlich 1527 errichtet (Rosenthal, Behördenorganisation Ferdinands I., 32), der brandenburgische 1604, (Stölzel, Brandenburgs Rechtsverwaltung 1 293 ff.; Bornhak in Forschungen zur brandenburg. u. preuß. Gesch. 5 85 ff.; Schmoller, Acta Borussica 1 76 ff., E. v. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation, 2. Aufl. 3 ff., 417 ff.), der kursächsische 1574 (v. Römer, Staatsrecht und Statistik des Kurfürstentums Sachsen 2 96), der bayrische gegen Ende des 16.

den Charakter einer selbständigen Behörde an, welche ohne Teilnahme des Landesherrn ihre Geschäfte erledigte. Für die Bearbeitung derjenigen Angelegenheiten, welche sich der Landesherr auch jetzt zur persönlichen Entscheidung reservierte, wurde ein Ausschuß des Geheimen Rates, das landesherrliche Kabinett gebildet[7].

In denjenigen Ländern, welche privilegia de non appellando besaßen, errichtete man seit der zweiten Hälfte des siebzehnten Jahrhunderts besondere obere Gerichtshöfe, welche an Stelle der Reichsgerichte als dritte Instanz fungierten und die Appellationen von den Hofgerichten und Kanzleien entschieden. Sie führten den Namen Tribunale oder Oberappellationsgerichte[8].

Die lokale Verwaltung wurde in dieser Zeit auf den landesherrlichen Besitzungen durch Amtmänner (Pfleger, Drosten, vgl. oben S. 393) geführt, welche seit dem sechzehnten Jahrhundert gewöhnlich dem Gelehrtenstande entnommen waren. In ihren Händen vereinigten sich Justiz, Polizei und die Verwaltung der landesherrlichen Domänen und Regalien[9]. Gegen Ende des siebzehnten Jahrhunderts entwickelte sich das System der Verpachtung der Domänen. Seit dieser Zeit wurde den Pächtern vielfach auch die Ausübung der Justiz und Polizei auf den landesherrlichen Domänen übertragen[10]. Doch führten die großen Mißstände, welche dieses System zur Folge hatte, schon im achtzehnten

---

Jahrhunderts; (Seydel-Piloty, Bayer. Staatsr. 1 7 (ausführlicher die 2. Aufl. des Seydelschen Werkes, 1 18 ff.), der württembergische Geheime Regimentsrat 1628 (v. Sarwey, Württemb. Staatsr. 2 113; Wintterlin, Gesch. der Behördenorganisation in Württemberg 63 ff.). [Auch in Hannover, in der Markgrafschaft Baden und in den hessischen Staaten bestanden Geheimratskollegien; vgl. E. v. Meier, hannöv. Verfassungs- und Verwaltungsgesch. 1 153 ff., 2 4 ff.; Walz in der Laband-Festschrift von 1908, 287 ff.; W. van Calker, im Jahrb. Öff. R. 2 125. — Über analoge Einrichtungen im alten England und Frankreich vgl. Hintze, Histor. Zeitschr. 100 65 ff., 77 ff.]

[7] In Preußen seit dem Großen Kurfürsten (Stölzel a. a. O. 365 ff.; E. v. Meier a. a. O. 8 ff.), in Sachsen im Jahre 1706 (v. Römer a. a. O. 96), in Bayern im Jahre 1726 (Kreittmayr, Bayr. Staatsr. § 165; Seydel-Piloty 1 8.

[8] Von großem Einfluß auf die Gestaltung dieser Gerichte waren die Einrichtungen beim Tribunal in Wismar, das Schweden für seine deutschen Besitzungen im Jahre 1653 errichtete (A. Balthasar, Historische Nachricht von den Landesgerichten im Herzogtum Pommern (1733) § 26). Andere derartige Gerichte sind: das 1703 begründete Oberappellationsgericht oder Tribunal zu Berlin, später Obertribunal genannt (Stölzel a. a. O. 2 55 ff.), das Oberappellationsgericht zu Kassel vom 15. Februar 1746, das Oberappellationsgericht zu Celle vom 26. Juni 1713 (E. v. Meier a. a. O. 294 ff.).

[9] E. v. Meier, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgesch. 2 311 ff.

[10] So namentlich in Preußen, (vgl. Isaacsohn, Gesch. des preuß. Beamtentums 3 57 ff., 135 ff.; Stadelmann, Preußens Könige in ihrer Tätigkeit für die Landeskultur (Leipzig 1878) 1 85 ff.; E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 2 659, Reform der Verwaltungsorganisation (2. Aufl.) 93 ff. (daselbst 440 N. 66—68 weitere Literaturangaben) und Kursachsen (v. Witzleben, Die Entstehung der konstitutionellen Verfassung des Königreiches Sachsen 114).

Jahrhundert dazu, daß den Pächtern die Ausübung der obrigkeitlichen Funktionen, insbesondere die Justiz, wieder entzogen und angestellten Beamten. übertragen wurde. In den ritterschaftlichen Besitzungen bestand Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei des Gutsherrn. In den Städten wurde die lokale Verwaltung, insbesondere die Polizei, sowie die Justiz von dem städtischen Rate gehandhabt, welcher seit dem siebzehnten Jahrhundert meist einer Bestätigung des Landesherrn bedurfte. — Zwischen den hier erwähnten Organen und den Zentralbehörden des Landes entwickelten sich in den größeren Territorien Mittelbehörden. Die Organisation derselben knüpfte entweder an das Amt des Landvogts, Landeshauptmanns oder Vitztums an, dem man zur Unterstützung einige Räte beigab (so in Bayern[11]) oder die Mittelbehörden entwickelten sich aus ehemaligen Zentralbehörden, wenn die Länder, für welche diese bestellt waren, mit anderen Territorien vereinigt wurden (so im brandenburgisch-preußischen Staate[a]).

Die Verwaltung der Steuern lag in den Händen der Landstände und wurde durch einen Ausschuß derselben (Schatzrat oder Landschaftskollegium) besorgt. Für die Erhebung der Steuern bestanden besondere ständische Deputierte.

3. [Während das Ämterwesen der meisten deutschen Territorien im siebzehnten und achtzehnten Jahrhundert wesentliche Änderungen des im sechzehnten Jahrhundert erreichten Standes der Dinge nicht erkennen läßt, bedeutet eben jene Zeit, besonders die von 1660—1723, für den brandenburgisch-preußischen Staat und seine Behördenorganisation eine Epoche gewaltiger Wandlungen und Fortschritte. Hier führte der Aufschwung vom Territorium zum Großstaat (Gebietsvergrößerungen zu Beginn des siebzehnten Jahrhunderts und durch den westfälischen Frieden: Erwerb von Preußen, Kleve, Mark, Ravensberg, eines Teils von Pommern, Magdeburg, Halberstadt, Minden usw.) und die hierdurch notwendig gewordene Umgestaltung des Heereswesens und der Finanzverwaltung in der zweiten Hälfte des siebzehnten und der ersten des achtzehnten Jahrhunderts auch zu einer völligen Neugestaltung der Behörden[b].] Diese knüpft an das Amt der

---

[11] v. Seydel, Bayr. Staatsr. (2. Aufl.) 1 21.

[a] Hier wurden die „Regierungen", einst Zentralbehörden der einzelnen Provinzen (z. B. Preußen, Pommern, Magdeburg; vgl. oben S. 394) in der Zeit ihrer territorialen Selbständigkeit, allmählig zu Mittelbehörden des Gesamtstaates. Über diese Entwicklung und die Regierungen überhaupt: Hintze, Acta Borussica VI 1 202 ff., histor.-polit. Aufsätze 1 48 ff.; E. v. Meier, Enzykl. (6 Aufl.) 655, Schoen, das. (7. Aufl.) 4 220; Kloeppel, Dreißig Jahre deutsche Verfassungsgesch. 387, 388.

[b] Die eigenartige und reiche, von den gemeindeutschen Durchschnittszuständen weit abweichende Entwicklung der brandenburgisch-preußischen Verwaltungsorganisation unter dem Großen Kurfürsten und den beiden ersten Königen ist schon öfters geschildert worden. Vgl. die oben N. 1 angeführten Werke und Einzelarbeiten von Loening, Schmoller (dazu noch dessen

Kommissarien an[12]. Schon seit Anfang des siebzehnten Jahrhunderts waren die Heere von sogenannten Kriegskommissarien, d. h. landesherrlichen Beamten für die Militärverwaltung, begleitet worden, welche zugleich als Vertrauenspersonen der Fürsten darüber wachten, ob die Truppenführer die durch die Kapitulation übernommenen Pflichten erfüllten. Mit der Entstehung der stehenden Heere und dem Übergang der Werbung in die Hände des Staates wurde das Amt ein ständiges. Es fungierte ein Generalkriegskommissar und eine Reihe ihm untergeordneter Ober- und Kriegskommissare. Diese Beamten erhielten neben den Geschäften der Militärverwaltung auch die Erhebung der für Heereszwecke bestimmten Steuern und die Landespolizeiverwaltung. An Stelle des Einzelbeamten traten später Kollegien, die Provinzialkommissariate, und als höhere Instanz das Generalkommissariat. Als Organe der lokalen Verwaltung wurden besondere Land- und Marschkommissare in die Provinzen gesendet, ursprünglich für die Geschäfte der Militärverwaltung; später wurden ihnen aber auch Funktionen der Steuer- und Polizeiverwaltung übertragen. Sie waren den Oberkommissaren, später den Provinzialkommissariaten untergeordnet. Nun hatten einzelne Landesteile (insbesondere Brandenburg, Magdeburg, Pommern) im siebzehnten Jahrhundert in der Kreisverfassung eine ständisch-kommunale Organisation erhalten. Diese diente ursprünglich dem Zwecke der Steuerverwaltung, später auch anderen Verwaltungszwecken. [An der Spitze der Kreise standen ständische Vertrauensmänner, welche von der kreisansässigen Ritterschaft aus ihrer Mitte gewählt wurden. Sie führten in der Mark Brandenburg den Titel „Kreisdirektoren“,

---

„Umrisse und Untersuchungen“ (1898), 104 ff., 247 ff.), Hintze, Bornhak, insbesondere aber die bei größter Knappheit alles Wesentliche scharf hervorhebende Darstellung E. v. Meiers in der Enzykl. (6. Aufl.) 664 ff. (auch hannöv. Verfassungs- und Verwaltungsgesch. 2 399 ff., 406 ff.). Namentlich aus seiner Schilderung ist zu entnehmen, wie der brandenburgisch-preußische Staat im siebzehnten Jahrhundert mit seinen größeren Zwecken gewachsen ist, extensiv und intensiv, und wie er infolge dieser Vergrößerung gezwungen wurde, die gemeindeutschen, den Verhältnissen eines deutschen Territoriums durchschnittlicher Größe wohl genügenden, für ihn aber nicht mehr ausreichenden Heeres-, Finanz- und Verwaltungseinrichtungen abzustreifen.

[12] Vgl. außer der in vorstehender Note bezeichneten Literatur: Isaacsohn, Gesch. des preuß. Beamtentums 2 158 ff.; G. Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm 1., Zeitschr. für preuß. Geschichte und Landeskunde, 11 568 ff., Acta Borussica 1 94 ff.; Bornhak, Gesch. des preuß. VerwR 1 267 ff., 419 ff.; v. Schroetter, Die brandenburgisch-preußische Heeresverfassung unter dem Großen Kurfürsten, Leipzig 1892 (Bd. XI Nr. 5 der Staats- und sozialwiss. Forschungen von Schmoller), 79 ff.; Breysig, Die Organisation der brandenburgischen Kommissariate in den Forschungen zur brandenburg. und preuß. Geschichte 5 135 ff.; E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 655, Schoen, das. (7. Aufl.) 4 222; Hintze, Der Kommissarius und seine Bedeutung in der allgemeinen Verwaltungsgeschichte (Festgabe für Zeumer, 1910); August Wilhelm, Prinz von Preußen, Die Entwicklung der Kommissariatsbehörden in Brandenburg-Preußen bis zum Regierungsantritt Friedrich Wilhelms I. (Straßb. Diss.), 1908.

in Magdeburg und Pommern hießen sie „Landräte“ (Räte des „Landes“, d. h. der Landstände), welchen Namen 1702 auch die märkischen Kreisdirektoren auf ihr Ansuchen erhielten[13].] Vielfach wurden diese Landräte vom Landesherrn mit den Funktionen der Land- und Marschkommissare betraut. Mit dem Verfall der ständischen Einrichtungen nahmen sie immer mehr den Charakter landesherrlicher Beamten an; es erhielt sich jedoch ein Präsentationsrecht der Kreisstände für das Amt. Für die Städte waren besondere Steuerkommissarien oder Steuerräte (commissarii loci) eingeführt worden, ursprünglich um die Erhebung der Akzise zu kontrollieren. Sie gewannen aber sehr bald einen bedeutenden Einfluß auf die Verwaltung aller städtischen Angelegenheiten, namentlich auf die Polizei.

Friedrich Wihelm I. vereinigte[14] die mit der Verwaltung der Domänen betrauten Amtskammern und die Kommissariate zu Kriegs- und Domänenkammern, in deren Hände dadurch die gesamte Militär-, Finanz- und Polizeiverwaltung gelangte. Als oberste Behörde für diese Angelegenheiten fungierte eine Abteilung des Geheimen Rats (oben S. 394), das General-Ober-Finanz-, Kriegs- und Domänendirektorium, gewöhnlich kurz Generaldirektorium genannt[15]. Die untergeordneten Organe der Kriegs- und Domänenkammern waren auf dem Lande die Landräte, in den Städten die Steuerräte, auch „commissarii loci“ genannt (s. oben): ständige Kommissare der Kriegs- und Domänenkammer, denen je eine Mehrzahl von Städten (zuweilen zehn bis zwölf, auch mehr) zur Beaufsichtigung und Leitung der kommunalen Verwaltung im allgemeinen, der Akziseverwaltung insbesondere, zugewiesen war[16].

Nachdem auf diese Behörden und Beamten alle hauptsächlichen Funktionen der Verwaltung übergegangen waren, blieben für die Regierungen wesentlich nur jurisdiktionelle Befugnisse und die Handhabung einzelner besonderer Landeshoheitsrechte, z. B. des kirchlichen Oberaufsichtsrechtes, übrig[17]. Soweit war in Preußen

---

[13] Isaacsohn a. a. O. 312 ff.; Mascher, Das Institut der Landräte in Preußen, (Berlin 1868) 38 ff.; E. v. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation 102 ff., Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 2 406 ff. in Verbindung mit 399 ff. (vergleichende Charakteristik der Typen „Amtmann“ und „Landrat“) und in der Enzykl. (6. Aufl.) 658 ff., Schoen, das. (7. Aufl.) 222 ff.; G. Schmoller, Acta Borussica 1 100; Hintze, Acta Borussica 6 1 256 ff., 347 ff., 377 ff., 390 ff., 421 ff., historisch-politische Aufsätze 1 90 ff., Sitzungsberichte der preuß. Akad. d. Wiss. 1915 352 ff.; Bornhak, Preuß. StR 2 271 ff; Preuß. Staats- und Rechtsgesch. 118 ff. und passim; Gelpke, Die geschichtliche Entwicklung des Landratsamts der preußischen Monarchie im VerwArch. 10 211 ff.

[14] E. v. Meier in der Enzykl. (6. Aufl.) 656 ff. Das Urkundenmaterial in Acta Borussica 3 532 ff.

[15] Vgl. die Zitate in voriger Note.

[16] Isaacsohn a. a. O. 3 116 ff.; [Bornhak, Geschichte des preuß. VerwR 2 47 ff., Preuß. Staats- und Rechtsgesch. 167 ff.; E. v. Meier, Reform 93 ff.; Hintze in den Acta Borussica VI 1 248 ff.]

[17] Hierüber vgl. die oben Note a zitierte Literatur.

schon im achtzehnten Jahrhundert die Trennung der Justiz von der Verwaltung im wesentlichen durchgeführt. Durch die Abstufung der Verwaltungsbehörden in Generaldirektorium, Kriegs- und Domänenkammern und Landräte war ebenso wie in der Justiz ein dreifacher Instanzenzug hergestellt. Nicht minder schlossen sich die Verwaltungsbehörden in ihrer kollegialen Verfassung, vielfach auch in ihren Geschäftsformen den Einrichtungen der Justiz an. [Das Generaldirektorium war, wie erwähnt, nur ein Departement des Geheimen Rates. Tatsächlich stellte es eine ganz selbständige, dem König unmittelbar untergeordnete Behörde dar, ebenso wie die für das Auswärtige bestimmte Abteilung des Geheimen Rates, das Kabinettsministerium, und die Justizabteilung, das Justizdepartement oder Justizministerium[18]. Das Kollegium des Geheimen Rats, die Gesamtheit dieser Abteilungen trat seit Anfang des achtzehnten Jahrhunderts nur noch selten und immer seltener in Tätigkeit. „Es ist", sagt der Minister Freiherr vom Stein von ihm im Jahre 1806[19], „jetzt auf wenige und unbedeutende Geschäfte eingeschränkt, versammelt sich nur bei einzelnen Veranlassungen und kann in Hinsicht auf Wirksamkeit und Ansehen als nicht existierend betrachtet werden." Der Schwerpunkt der Geschäfte lag in den drei Departements. In ihnen, die sämtlich kollegialisch formiert waren, gipfelte die preußische Verwaltung des achtzehnten Jahrhunderts.]

4. Im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts hat sich in allen deutschen Staaten eine vollständige Reorganisation der Behörden vollzogen. In Preußen bildete den Ausgangspunkt die Stein-Hardenbergische Verwaltungsreform, durch welche eine Umgestaltung der gesamten Behördenorganisation herbeigeführt wurde[20]. Die oberste Leitung der Verwaltungsangelegenheiten ging auf bureaumäßig organisierte Ministerien über[21]. Der schon im achtzehnten Jahrhundert im wesentlichen anerkannte Grundsatz der Trennung von Justiz und Verwaltung wurde schärfer und prinzipieller durchgeführt[22]. Der Staat er-

---

[18] Über diese beiden Abteilungen vgl. Hintze, Beiträge zur branden burgischen und preußischen Geschichte (1908) 404, derselbe, Histor. Zeitsch 100 83; Stoelzel, a. a. O. 2 92—309.

[19] Vgl. E. v. Meier, Reform (2. Aufl.) S. 8.

[20] Über die Stein-Hardenbergsche Reform im allgemeinen und als Verwaltungsreform insbesondere vgl. die oben N. 1 angegebenen Werke von E. v. Meier, Max Lehmann, Bornhak, Cavaignac.

[21] Verordnungen vom 16. Dezember 1808 und 27. Oktober 1810; vgl. E. v. Meier, Reform 155 ff., 165 ff., 167 ff. [Für die Zahl, Einrichtung und Benennung der Ministerien waren in Preußen, wie überall, wo man damals das System der monokratischen Ministerien an Stelle der alten kollegialen Zentralbehörden einführte, französische Vorbilder (französische Gesetze von 1790—1800) maßgebend. Bei E. v. Meier, Französische Einflüsse 2 417 ff. tritt dies nicht genügend hervor; vgl. dagegen Hintze, Histor. Zeitschr. 100 99 ff.]

[22] V. wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808, §§ 34 ff., vgl. unten § 180.

hielt eine gleichmäßige Einteilung in Provinzen, Regierungsbezirke und Kreise, innerhalb deren Oberpräsidenten, Regierungen und Landräte als Organe der Staatsverwaltung fungierten. In den Städten wurde die Selbstverwaltung von neuem belebt und den Bürgern ein wirksamer Einfluß auf die Verwaltung des Gemeinwesens eingeräumt[23]. Dagegen blieb die Polizei-, Kommunal- und Justizverfassung des Landes außerhalb der Städte infolge Aufrechterhaltung der Gutsherrlichkeit auf dem alten Fuße[24].

Die übrigen deutschen Staaten haben teils in derselben Zeit, teils später eine Umgestaltung ihrer Behördenverfassung vorgenommen. Die kollegialischen Geheimen Räte und ihre Abteilungen haben auch hier bureaumäßig organisierten Ministerien Platz gemacht. Justiz und Verwaltung sind [erst jetzt, durchweg später als in Preußen[25]] voneinander getrennt worden. Die Lokalbehörden haben eine zweckmäßigere Gestaltung erhalten, die vielfachen Zwischeninstanzen sind beseitigt, die Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei ist aufgehoben. Die Verfassungen der Gemeinden und zwar sowohl der Städte als der Landgemeinden sind, zum großen Teil nach dem Muster der preußischen Städteordnung von 1808[26] reorganisiert worden.

Eine neue Reformbewegung hat mit den fünfziger Jahren vorigen Jahrhunderts begonnen. Dieselbe verfolgt im wesentlichen zwei Ziele: die Ausdehnung der Selbstverwaltung auf weitere Verbände (Kreise, Provinzen) und die Herstellung einer unabhängigen Rechtsprechung in Verwaltungsstreitsachen (Verwaltungsgerichtsbarkeit). [Die Anfänge dieser Reformbewegung liegen in mehreren mittel- und kleinstaatlichen Gesetzen aus der Zeit von 1848—1852, welche für die Verwaltungssprengel ihrer Länder gewählte Laienkollegien, „Bezirksräte", einsetzten (bedeutsam insbesondere die großherzoglich hessischen Gesetze vom 31. Juli 1848 und 28. April 1852[c]), sowie namentlich in der — freilich nur sanktionierten und publizierten, aber vor ihrer Einführung wieder auf-

---

[23] Städteordnung vom 19. November 1808; vgl. E. v. Meier, Reform, 249 ff., Französische Einflüsse 2 314 ff.; M. Lehmann, Freiherr v. Stein 2 449 ff. [Zu beachten die Kontroverse zwischen v. Meier und Lehmann wegen des von letzterem behaupteten, von ersterem geleugneten französischen Einflusses auf die Städteordnung.]

[24] E. v. Meier, Reform 325 ff., Französische Einflüsse 2 348 ff., 442 ff.

[25] Vgl. unten § 180.

[26] Vgl. Anm. 23.

[c] W. van Calker im JahrbÖffR 2 128 ff. Die Bemerkung van Calkers S. 129 Anm. 1 ist der Voraufl. (S. 359) gegenüber zutreffend; van Calker läßt aber seinerseits die preuß. Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 außer Acht. — Vgl. ferner kurhessisches Gesetz vom 31. Oktober 1848, nassauisches vom 4. April 1849, sachsen-weimarisches vom 5. März 1850 (dessen Bedeutung und Originalität die Voraufl. S. 359 überschätzt); nähere Angaben darüber bei Weizel, das badische Gesetz vom 5. Oktober 1863 über die Organisation der inn. V. (1864), 357 ff.

gehobenen[d] — preußischen Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 mit ihren Kreisversammlungen, Kreisausschüssen, Bezirksräten und Provinzialversammlungen[e]. Von großer Bedeutung war die (teilweise durch die angegebenen hessischen und preußischen Gesetze beeinflußte, zu einem andern Teile, nämlich in ihren Bestimmungen über die Verwaltungsgerichtsbarkeit, auf selbständigen Grundgedanken beruhende) Verwaltungsreform, welche in Baden durch das Gesetz vom 5. Oktober 1863 über die Organisation der inneren Verwaltung bewirkt wurde[f]. Den Mittelpunkt und Höhepunkt der ganzen Bewegung aber bildet die preußische Verwaltungsorganisation der siebziger und achtziger Jahre des neunzehnten Jahrhunderts, einsetzend mit der Kreisordnung für die östlichen Provinzen vom 13. Dezember 1872, gipfelnd in dem Landesverwaltungsgesetz und Zuständigkeitsgesetz vom 30. Juli und 1. August 1883[g]. Unter dem Einfluß dieser preußischen Gesetzgebung sind auch in anderen deutschen Staaten Reformbestrebungen hervorgetreten, welche zur Errichtung von Verwaltungsgerichten und zu einer Reorganisation der Staatsverwaltungsbehörden auf der Grundlage der Selbstverwaltung geführt haben.]

Auf dem Gebiete der Justiz war mit dem Aufhören des Reiches die höhere Instanz der Reichsgerichte weggefallen. An ihre Stelle traten oberste Landesgerichte. Die BA bestimmte im Art. 12, daß die kleineren Staaten sich zur Bildung gemeinsamer oberster Gerichtshöfe mit anderen vereinigen sollten. In allen Staaten hat eine Reorganisation der Gerichte stattgefunden. Den rechtsgelehrten Richtern ist in den Geschworenen, Schöffen und Beisitzern der Handelsgerichte ein Element von Laien zur Seite getreten. Am 1. Oktober 1879 ist mit Einführung des R. G. V. G. eine reichsgesetzliche Organisation der Gerichte an die Stelle der bisherigen landesgesetzlichen getreten. Durch dieses Gesetz sind auch die wenigen Staaten, welche bisher eine Trennung der Justiz und der Verwaltung nicht durchgeführt hatten[27], gezwungen worden, zu einer solchen überzugehen.

Die Behörden- und Kommunalverfassung beruht daher jetzt in allen deutschen Staaten auf dem Grundgesetz der Trennung

---

[d] Die Aufhebung erfolgte durch Gesetz vom 24. Mai 1853.

[e] E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 676, 677, der die Bedeutung der Kreis-, Bezirks- und Provinzordnung vom 11. März 1850 kurz, aber gerecht würdigt, — gerechter als Kloeppel, 30 Jahre 393 ff.

[f] Vgl. das Anm. c zitierte Buch von Weizel. E. v. Meier, Enzykl. 753 schätzt die Bedeutung des badischen Gesetzes vom 5. Oktober 1863 zu gering ein.

[g] Über diese preußische Verwaltungsreform der siebziger und achtziger Jahre des neunzehnten Jahrhunderts vgl. die Einleitungen zu Bd. I und II der v. Brauchitsch-Studt-Braunbehrensschen Ausgabe der neuen Preußischen Verwaltungsgesetze, ferner besonders E. v. Meier, Enzykl. 679 ff.; Kloeppel a. a. O. 385 ff.; Bornhak, Preuß. Staats- und Rechtsgesch. 491 ff.

[27] Beide Mecklenburg, Lippe und Schaumburg-Lippe.

von Justiz und Verwaltung. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich die Organe der Verwaltung und der Justiz einer gesonderten Betrachtung zu unterwerfen. Organe der Verwaltung sind die Staatsverwaltungsbehörden und die Kommunalverbände, Organe der Justiz die Gerichte.

III. Die Organe der Verwaltung.

1. Die Zentralbehörden[1].

§ 108.

An der Spitze der Staatsverwaltung stehen fast in allen Staaten Ministerien[2]. In den größeren Ländern existiert eine Reihe selbständiger, einander nebengeordneter Ministerien, welche ihre Einheit in einem kollegialischen Staatsministerium (Gesamtministerium, Ministerrat) finden[3 a]. In den kleineren Staaten gibt es dagegen in der Regel nur ein Ministerium mit einem leitenden Minister an der Spitze, das in verschiedene Abteilungen zerfällt. Die Chefs derselben sind, wenn sie auch einzelne Geschäfte selbständig erledigen dürfen, dem leitenden Staatsminister untergeordnet. Die Organisation der Ministerien oder Ministerialdepartements ist rein monokratisch (bureaumäßig). Nach den Hauptzweigen der

---

[1] Brie, Art. Minister, Ministerium im WStVR 2 877 ff., Art. Staatsrat das. 3 498 ff.; E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 2 685, 686; Schoen das. (7. Aufl.) 4 230 ff.

[2] Nur in einzelnen kleinen Staaten, wie Schaumburg-Lippe und Reuß ä. L., besteht noch kein Ministerialsystem, sondern eine kollegialische Landesverwaltungsbehörde, die jedoch in Schaumburg-Lippe jetzt die Bezeichnung Ministerium führt (V. vom 13. Oktober 1893). In Waldeck liegt die obere Leitung der Verwaltung in den Händen des von Preußen bestellten Landesdirektors.

[3] Hintze, Die Entstehung der modernen Staatsministerien, histor. Zeitschr. 100 53 ff.; derselbe, Das preußische Staatsministerium im neunzehnten Jahrhundert, Beiträge zur brandenburgischen und preußischen Geschichte 1908 S. 403 ff.; Brie in WStVR 2 882 ff.

[a] Die Staats- oder Gesamtministerien sind Kollegien, besitzen aber — abweichend von den Geheimen Räten und Landeskollegien der älteren deutschen Behördenverfassung — grundsätzlich keine beschließende, sondern nur eine beratende Zuständigkeit. Beschließende Zuständigkeit kommt ihnen nur zu, soweit sie ihnen hinsichtlich bestimmter Angelegenheiten durch besondere Vorschrift ausdrücklich übertragen ist. Im übrigen und im allgemeinen fehlt ihren „Beschlüssen", die nichts anderes sind als Meinungsäußerungen der Mehrheit des Kollegiums, die verbindliche Kraft, insbesondere für die einzelnen Minister, in deren Ermessen es steht, inwieweit sie in Angelegenheiten ihres Ressorts auf die Meinung der Mehrheit Rücksicht nehmen wollen. Dies gilt ganz besonders für Preußen. Richtig Zorn, Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums (1892), v. Roenne-Zorn, Preußisches Staatsr. 1 251, Brie a. a. O. 883, Schoen in der Enzykl. (7. Aufl.) 4 230. (Weitere Literatur über die Frage s. bei Brie a. a. O. 889; beachtenswert insbesondere Gneist im VerwArch 3 433 ff.). Vgl. noch Walz, Die rechtliche Stellung des Staatsministeriums im Großherzogtum Baden, Laband-Festschrift von 1908 S. 285 ff.

Verwaltung werden regelmäßig fünf Hauptdepartements unterschieden: auswärtige Angelegenheiten, innere Angelegenheiten, Justiz, Krieg und Finanzen. Vom Ministerium des Innern sind jedoch oft besondere Verwaltungszweige abgetrennt und eigenen Ministerien unterstellt worden, so namentlich die kirchlichen und Unterrichtsangelegenheiten, Handel und Gewerbe, Landwirtschaft, öffentliche Arbeiten. Anderseits pflegt man in den kleineren Staaten mehrere Departements unter einem Vorstande zu vereinigen. Die Kriegsministerien haben in denjenigen Staaten, welche keine eigene Militärverwaltung besitzen (vgl. § 197), aufgehört zu existieren, und die Ministerien der auswärtigen Angelegenheiten dienen da, wo sie noch bestehen, wesentlich nur dazu, die Beziehungen der Einzelstaaten zum Reiche und zu den anderen deutschen Staaten aufrechtzuerhalten[4].

[4] Die Gestaltung der Ministerien in den deutschen Staaten ist folgende: Preußen: Durch das Publikandum, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preußischen Monarchie in bezug auf innere und Finanzverwaltung, vom 16. Dezember 1808 und die V. über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden vom 27. Oktober 1810 wurden die Departements der auswärtigen Angelegenheiten, des Innern, der Justiz, des Krieges und der Finanzen geschaffen. Später erfolgte die Abzweigung des Ministeriums der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten (Kab.-Ordr. vom 3. November 1817, 13. Mai 1867, 14. Oktober 1878, Erl. vom 5. Mai 1886), des Ministeriums für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten (Ordre vom 27. März 1848 und Erl. vom 17. April 1848), — das infolge des A. H. Erlasses vom 7. August 1878 und des G. vom 13. März 1879 in zwei Ministerien, das Ministerium für Handel und Gewerbe (vgl. auch Erl. vom 3 September 1884, vom 17. Februar 1890 und G. vom 26. März 1890), und das Ministerium für öffentliche Arbeiten zerfallen ist, — und des landwirtschaftlichen Ministeriums, später Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten (Erl. vom 25. Juni und 11. August 1848, 26. November 1849, 27. April 1872, 10. September 1874, 7. August 1878, G. vom 13. März 1879, Erl. vom 24. Januar 1895). Bayern: V. vom 2. Februar 1817, die Bildung und die Einrichtung der obersten Stellen des Staates betr., V. vom 9. Dezember 1825, die Formation der Ministerien betr. Departements; Neuordnung vom 10. Nov. 1904: Königl. Haus und Äußeres, Inneres, Justiz, Krieg und Finanzen. Das Ministerium des Innern für Kirchen- und Schulangelegenheiten wurde durch V. vom 27. Februar 1847 geschaffen, durch V. vom 11. November 1848 aufgehoben und durch V. vom 16. März 1849 wieder hergestellt. Die V. vom 11. November 1848 errichtete ein Ministerium für Handel und öffentliche Arbeiten, dasselbe wurde aber am 11. Dezember 1871 wieder aufgehoben. Ein besonderes Ministerium für Verkehrsangelegenheiten wurde 1903 (V. vom 14. Dezember 1903, abg. vom 18. Dezember 1906) geschaffen. Sachsen: Verf. § 41, Departements der Justiz, der Finanzen, des Innern, des Krieges, des Kultus und der auswärtigen Angelegenheiten. Württemberg: Verf. § 56, Verf.-Ges. betr. die Bildung eines Staatsministeriums, vom 1. Juli 1876, Departements der Justiz, der auswärtigen Angelegenheiten, des Innern, des Kirchen- und Schulwesens, des Kriegswesens und der Finanzen. Baden: V. vom 26. November 1809, 11. November 1821, 20. Oktober 1849, 19. April 1860, 25. Januar, 8. Februar, 7. Juni 1861, 10. Juni 1863, 29. Juni und 27. Dezember 1871, 25. September 1876, 20. April 1881, 19. Februar 1891, 7. März 1893 und 19. Mai 1911, Ministerien des Großherzoglichen Hauses, der Justiz und des Auswärtigen; des Innern; des Kultus und Unterrichts; der Finanzen. Das Kriegsministerium wurde durch Gesetz vom 27. Dezember 1871 und

Neben den Ministerien kommt in einigen Staaten (Preußen, Bayern, Sachsen) noch ein Staatsrat vor[5]. Derselbe besteht

---

12. März 1873 aufgehoben. Hessen: V., die Organisation der obersten Staatsbehörde betr., vom 15. März 1879, abg. vom 5. November 1884, 1. August 1896 und 6. Mai 1903; das Gesetz vom 1. Juli 1821 ist materiell gültig geblieben: Ministerien des Innern, der Justiz und der Finanzen; der Präsident bearbeitet gleichzeitig die auswärtigen und Großherzoglichen Hausangelegenheiten. S.-Weimar: G. über die Neugestaltung der Staatsbehörden vom 5. März 1850 §§ 20—22, 55—64: dazu Gesetz vom 25. September 1849, abg. durch Gesetz vom 1. Juli 1867, 8. April 1871, 7. Dezember 1891, 24. Mai 1899, 18. April 1901. Ein dirigierender Staatsminister, Ministerialdepartement des Großherzoglichen Hauses, Kultus und Justiz; des Äußeren und Innern; der Finanzen. S.-Meiningen: V. vom 14. September 1848, 21. Februar 1870, 8. Oktober 1873. Ein dirigierender Staatsminister; Abteilungen des Herzoglichen Hauses und der Finanzen und des Äußeren, des Innern, der Justiz, Kirchen- und Schulsachen. S.-Altenburg: G. vom 14. März 1866 und 24. August 1869 und 18. Oktober 1892 (Wiedereinführung des Gesetzes von 1866). Ein Ministerium mit vier Abteilungen: Herzogliches Haus, Auswärtiges und Kultus; Justiz: Inneres; Finanzen; der Landesherr kann jedoch auch andere Geschäftseinteilungen anordnen. S.-Koburg-Gotha: G., die Organisation des Staatsministeriums betr., vom 17. Dezember 1857; abg. G. vom 28. Juli 1899. Ein Ministerium mit zwei Abteilungen für Koburg und Gotha. An der Spitze ein Staatsminister, der zugleich Vorstand einer Abteilung ist. Vom Ressort der Abteilungsvorstände können durch herzogl. Verordnung einzelne Geschäfte abgezweigt werden. Braunschweig: N. L. O. § 158, Staatsministerium, das für die einzelnen Verwaltungszweige in Departements (Justiz, Finanzen, Herzogl. Kammer usw.) zerfällt und mit wenigstens drei Mitgliedern besetzt sein muß. Oldenburg: G. betr. die Organisation des Staatsministeriums, vom 5. Dezember 1868, abg. vom 19. Februar 1909: Ministerien des Großherzoglichen Hauses und der auswärtigen Angelegenheiten, der Justiz, der Kirchen und Schulen, des Innern und der Finanzen. Anhalt: V. vom 28. April 1870, Einsetzung eines Staatsministers mit einer Anzahl vortragender Räte. Schw.-Sondershausen: G. über Reorganisation der Staatsverwaltung vom 17. März 1850. Ministerium mit einem Chef und fünf Abteilungen: Fürstliches Haus, Militär und Äußeres; Inneres; Finanz; Kirchen und Schulen; Justiz. Schw.-Rudolstadt: G., die Reorganisation der Landesverwaltungsbehörde betr., vom 7. Februar 1868, Abänderungen vom 8. August 1879, Ministerium mit einem Chef und mehreren Abteilungen. Reuß ä. L.: Landesregierung unter einem Präsidenten. Reuß j. L.: G., die Organisation der Verwaltungsbehörden betr. vom 29. Juli 1852, V., die oberste Staatsverwaltung betr., vom 16. April 1862, abg. vom 28. April 1863, 23. Mai 1863 und 21. Oktober 1877. Ministerium mit einem Chef, der den Abteilungen des Auswärtigen und der Finanzen vorsteht, für die Abteilungen des Innern, der Justiz, Kirchen- und Schulsachen besondere verantwortliche Verwaltungsvorstände. Lippe: V. vom 12. und 30. September 1853, Errichtung eines fürstlichen Kabinetts (Staatsministerium seit dem Gesetz vom 29. September 1897) mit einem Minister. Schaumburg-Lippe: Ministerium mit einem Minister. Waldeck: Landesregierung unter einem Königlich Preußischen Landesdirektor seit dem Vertrag vom 18. Juli 1867.

[5] Preuß. V. über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden vom 27. Oktober 1810, V. wegen Einführung des Staatsrates vom 20. März 1817, V., betr. die Vereinfachung der Beratungen des Staatsrates vom 6. Januar 1848. Der preußische Staatsrat hat seit 1848 tatsächlich aufgehört zu existieren und ist erst seit dem Jahre 1884 vorübergehend von neuem belebt worden. Vgl. den oben Note 1 zitierten Artikel von Brie, dazu Gneist, Art. Staatsrat in der 1. Aufl. des Stengelschen Wörterbuchs des deutschen VerwR, sowie E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 668 ff., 686, französische Ein-

aus den Prinzen des regierenden Hauses, den Ministern, andern hohen Beamten und hervorragenden Persönlichkeiten, welche der Monarch zu Mitgliedern des Staatsrats ernennt. Seine Hauptfunktionen sind Vorberatungen von Gesetzen und wichtigen Verwaltungsmaßregeln, in Bayern ist ihm auch inbezug auf gewisse Gegenstände die Befugnis der Entscheidung beigelegt worden[6].

Außerdem bestehen in einzelnen Staaten noch Stellen, welchen die Leitung einzelner Verwaltungszweige für das ganze Land in Unterordnung unter das Ministerium übertragen ist (Steuerdirektionen, Zolldirektionen, Schulräte, Verwaltungshof in Baden usw.)[b]. Zu den Zentralbehörden gehört da, wo eine Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht, auch der oberste Verwaltungsgerichtshof[7].

2. Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung.

§ 109.

Die lokale Verwaltung der deutschen Einzelstaaten charakterisiert sich als ein Nebeneinander von Staats- und Kommunalverwaltung.

Die unterste Stufe der Verwaltung bilden in allen deutschen Staaten die Gemeinden. Diese haben eine rein kommunale

---

flüsse 2 419 ff. — Bayr. V. vom 18. November 1825 über die Bildung, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang des Staatsrates, V., den Staatsrat betr., vom 3. August 1879. Sächs. Verf. § 41, Sächs. V. wegen Errichtung des Staatsrates vom 16. November 1831, V., die veränderte Einrichtung des Staatsrates betr., vom 29. Mai 1855, Württ. Verf. §§ 54—61, abg. und aufgehoben besonders durch Verf. Ges., betr. die Bildung eines Staatsministeriums, vom 1. Juli 1876, Verf. Ges. vom 15. Juli 1911 betr. Aufhebung des Geheimen Rates. Der badische Staatsrat, welcher durch V. vom 23. Dezember 1844 in das Leben gerufen war, ist durch V. vom 20. Oktober 1849 wieder aufgehoben worden, ebenso der vormals in Hessen bestehende Staatsrat (hess. Ges. vom 11. Januar 1875).

[6] Poezl, Bayer. VerwR. § 35; Seydel-Piloty, Bayer. Staatsr. 1 323 ff. [Noch hervorragender als die des bayerischen Staatsrates war früher die staatsrechtliche Stellung des Geheimen Rates in Württemberg: vgl. R. v. Mohl, Württemb. Staatsr. § 151; v. Sarwey, Württemb. Staatsr. 2 121 ff. Württemb. Verf. §§ 59—60 vgl. mit VerfG., betr. die Bildung eines Staatsministeriums vom 1. Juli 1876. Doch wurde diese Stellung, nachdem zuerst die Eigenschaft des Geheimen Rates als einer über den Ministern stehenden obersten beratenden und entscheidenden Staatsbehörde durch das vorbezeichnete G. vom 1. Juli 1876 beseitigt, sodann aber auch durch seine administrative und jurisdiktionelle Zuständigkeit in Verwaltungsstreitsachen, Enteignungssachen, Disziplinarsachen, Kompetenzkonflikten und in Angelegenheiten der evangelischen Landeskirche durch die Gesetzgebung von 1876 bis 1898 (vgl. Göz, Württemb. Staatsr. 167 ff.) Stück für Stück aufgehoben worden war, mehr und mehr reduziert. Schließlich hat das Verf. Ges. vom 15. Juli 1911 den Geheimen Rat aufgehoben. Vgl. dazu Göz im JahrbÖffR 6 268 ff.]

[b] Sogenannte Zentralmittelstellen. Wegen ihrer Unterordnung unter die zuständigen Ministerien sind sie keine Zentral- sondern Mittelbehörden. A. M. die Voraufl. S. 363.

[7] Vgl. § 182.

Organisation: alle Organe, welche in denselben tätig werden, sind Organe der Gemeinde. Der Staat beschränkt sich den Gemeinden gegenüber auf die Ausübung von Aufsichtsbefugnissen: nur ausnahmsweise findet eine Leitung der Gemeinde durch Staatsorgane, wie z. B. bei kommissarischer Verwaltung, statt. [Es war früher vielfach üblich[a] die sachliche Zuständigkeit der Gemeinden in einen „eigenen" (selbständigen, natürlichen) und einen „übertragenen" Wirkungskreis zu zerlegen. Diese Unterscheidung erscheint zuerst in der Literatur und Gesetzgebung der französischen Revolutionszeit[b] und ist von da in die Gesetzgebung mancher deutscher Länder, namentlich aber Österreichs[c] übergegangen. Der „eigene" Wirkungskreis soll aus Angelegenheiten bestehen, auf deren Verwaltung die Gemeinde ein „eigenes", d. h. nicht vom Staate herstammendes Recht hat, der „übertragene" aus solchen, die der Gemeinde vom Staate zugewiesen sind. Der eigene Wirkungskreis zeigt die Gemeinde im Status eines reinen Fürsichseins, während sie im übertragenen Wirkungskreis ein Dasein für den Staat führt. — Die ganze Unterscheidung ist theoretisch wie praktisch unhaltbar. „Eigene Rechte" im Sinne von außerstaatlichen, für die Staatsgewalt unantastbaren Rechten, gibt es nicht. Versteht man aber unter einem „eigenen" Recht nichts anderes als ein subjektives Recht, so ist auch der sogenannte übertragene Wirkungskreis der Gemeinde „eigen", d. h. Gegenstand subjektiver Berechtigung. Und dieses Recht der Gemeinde auf ihren Wirkungskreis — ein subjektives öffentliches Recht[d] — ist wiederum genau so „übertragen" wie jedes andere subjektive öffentliche Recht, denn es beruht auf dem sein Dasein begründenden Willen des Staates. Es ist also sowohl der eine wie der andere Wirkungskreis gleicherweise „übertragen" und „eigen"; ein innerer rechtlicher Unterschied zwischen den beiden besteht nicht. Die Unterscheidung ist aber auch praktisch nicht durchführbar, da es an einem ausschlaggebenden Merkmal, nach dem sich die Zugehörigkeit einer Gemeindeaufgabe zu der einen oder anderen Sphäre bestimmen ließe, fehlt[e].] Die Tätigkeit der Gemeinde äußert sich teils in

---

[a] So insbesondere auch die Voraufl. S. 364. Ferner z. B. v. Seydel-Piloty, Bayer. Staatsr. 1 520 ff.

[b] Dies ist zuerst von Loening, Deutsches VerwR 181 Anm. 1 erkannt worden. Vgl. sodann besonders Jellinek, System 275 ff., Staatslehre 644 ff., Schriften und Reden 2 334 ff. Ferner: Hatschek, Die Selbstverwaltung (1898) 34 ff., 60 ff., 69 ff.; Preuss, Staat und Stadt (1909). — Das oben im Text gemeinte Gesetz ist das vom 14. Dezember 1789; es erklärt, daß die Gemeinden zwei Arten von Aufgaben zu erfüllen haben: „Les unes propres au pouvoir municipal; les autres propres à l'administration générale de l'État, et déléguées par elle aux municipalités."

[c] Österreichische Gemeindegesetze vom 17. März 1849 und vom 5. März 1862; vgl. Jellinek, Schriften und Reden a. a. O. 335 ff., Lamp, Das Problem der städtischen Selbstverwaltung nach österr. und preuß. Recht (1905) 22 ff., 41 ff., 84 ff., 126 ff.

[d] Oben § 11 S. 37 ff.

[e] Ebenso urteilen Loening, Jellinek, Lamp an den in den vorstehen-

der Errichtung und Verwaltung allgemeiner Anstalten und anderweiter Fürsorge für die Bewohner, teils in der Ausübung von Hoheitsrechten. Diese Hoheitsrechte werden entweder als den Gemeinden zustehend angesehen oder als Rechte des Staates aufgefaßt, welche dieser Gemeindeorganen zur Ausübung überträgt[f]. Die der Gemeinde zustehenden obrigkeitlichen Befugnisse beruhen auf staatlichen Gesetzen. Sie können also durch Akte der staatlichen Gesetzgebung sowohl erweitert als eingeschränkt als den Gemeinden entzogen werden. Solange aber eine derartige Entziehung nicht erfolgt ist, haben die Gemeinden dem Staate gegenüber ein Recht auf Ausübung derselben. [Keinesfalls hat die Gemeinde im modernen Staate „eigene", d. h. eigenständige, originäre, nicht vom Staate abgeleitete Herrschafts- und Zwangsgewalt. Denn solche Gewalt steht unter heutigen Verhältnissen nur dem Staate selbst zu und es liegt in diesem Punkte ja gerade das Unterscheidungszeichen zwischen dem Staate und allen innerstaatlichen Verbänden, insbesondere zwischen Staat und Gemeinde[g]. Soweit also die Gemeinde Gewalt („Hoheitsrechte"), z. B. Selbstgesetzgebung (Autonomie), Gerichtsbarkeit, Polizei, Finanzgewalt ausübt, kann sie dies nur tun auf Grund und im Rahmen staatlicher Ermächtigung[h].

Die größeren Bezirke des Staates (Kreise, Bezirke, Provinzen) sind entweder bloße Staatsverwaltungsbezirke. In diesem Falle werden sie von Staatsbeamten regiert und haben nicht den Charakter eines eigenen Rechtssubjektes. [Beispiele: Regierungsbezirk in Preußen, Amtsbezirk in Baden.] Oder sie sind zugleich Kommunalverbände, also besondere Rechtssubjekte [preußische und hessische Provinzen und Kreise, bayrische und sächsische Kreise und Bezirke, württembergische Oberamtsbezirke usw.]. Diese Kommunalverbände höherer Ordnung sind meist eine Schöpfung der modernen Staatsgesetzgebung. Die staatliche Gesetzgebung hat daher auch den Kreis der Angelegenheiten bestimmt, welche denselben zur selbständigen Erledigung überlassen sind. Als solche kommunale Angelegenheiten gelten die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten des Kommunalverbandes; diese ist den kommunalen Organen zur alleinigen und ausschließlichen Ordnung übertragen.

---

den Anmerkungen b und c angeführten Stellen, ferner Schoen, Enzykl. (7. Aufl.) 4 237.

[f] So wird die Finanzgewalt der Gemeinde überall als subjektives Recht derselben betrachtet, während in bezug auf die Polizeigewalt beide Auffassungen vorkommen. Vgl. § 111.

[g] Oben § 1 Anmerkung b und c und S. 49.

[h] A. M. Gierke, Genossenschaftsr. 1 733 ff., Rosin, Ann. D. R. (1883) 291 ff., Helfritz, die Vertretung der Städte und Landgemeinden nach außen (1916), sowie namentlich Preuss an verschiedenen Stellen seiner Werke, z. B. Städtisches Amtsrecht 131 ff. Übereinstimmend mit der Anschauung des Textes insbesondere Jellinek (vgl. die Zitate oben Anmerkung b) und Schoen, Enzykl. 237.

Die Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse innerhalb der betreffenden Bezirke wird dagegen als Sache des Staates betrachtet; sie steht staatlichen Organen zu. Diese staatlichen Organe bestanden bis in die neuere Zeit lediglich aus staatlichen Berufsbeamten. Erst die Verwaltungsreformgesetzgebung der letzten Jahrzehnte hat eine Umbildung derselben vorgenommen und den Berufsbeamten Elemente zur Seite gesetzt, welche meist aus Wahlen der kommunalen Vertretungen hervorgehen und ihre Ämter als Ehrenämter verwalten.

3. Die Gemeinden[1].

§ 110.

1. Über die Verfassung und die Funktionen der Gemeinden in ältester Zeit ist wenig bekannt. Die Haupttätigkeit derselben war jedenfalls eine wirtschaftliche; sie bestand in der durch die Gemengelage der Grundstücke veranlaßten Regelung der Feldbestellung und der Sorge für die gemeine Mark. Daneben müssen die Gemeinden jedoch schon früh auch politische Befugnisse erworben haben. Im Mittelalter besaßen sie eine Gerichtsbarkeit in geringeren Rechtsstreitigkeiten und Streitfällen. Auch waren die Gemeindemitglieder zu gegenseitiger Unterstützung verpflichtet.

2. Einen Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden gab es ursprünglich nicht. Die Entwicklung einzelner Gemeinden zu Städten[2] knüpft an das ihnen ver-

---

[1] O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I §§ 7—9, 28—30, 33—34, 52—53, 55—57; O. Gierke, Art. Gemeinde, Gemeindeordnungen, Gemeindebeamte, Gemeindebürgerrecht, Gemeindeverfassung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 2 42 ff.; Brater, Art. „Gemeinde", Staatswörterbuch 4 109 ff.; Loening, Art. „Gemeinde" in seiner Ausgabe von Bluntschlis Staatswörterbuch 1 736 ff.; Jolly, Art. „Gemeinde" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes (1. Aufl.) 1 495 ff., Erg. Bd. 3 109 ff., „Gemeindebezirk" ebenda S. 500, „Gemeindemitgliedschaft" 512 ff., Erg. Bd. 1 41, „Gemeindeorgane" 518 ff., Erg. Bd. 1 41 ff., „Gemeindeverwaltung" 545 ff., „Gesamtgemeinden" 571 ff.; Art. „Gemeinde" im WStVR 2 39 ff. (zahlreiche Einzelartikel, verfaßt von Walz, Stier-Somlo, Markull, Kutzer, Seyffarth, Hofacker, Glässing, Bruck, Schwarz, Saran); H. Preuss, Das städtische Amtsrecht in Preußen (1902), Die Entwicklung des deutschen Städtewesens Bd. 1 (1906), Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, im Handb. der Politik (1912) 1 198 ff., Art. „Stadt und Stadtverfassung" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften; Keil, „Landgemeindeordnung" Erg. Bd. 1 57 ff., 2 132 ff.; P. Schoen, Die Organisation der städtischen Verwaltung Preußens in Ann. D. R. (1891) 707 ff.; E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.), 641 ff.; Schoen, das. (7. Aufl.) 4 238 ff.; E. Loening, Landgemeinden und Gutsbezirke in den östlichen Provinzen Preußens, in Jahrb. für Nationalökonomie u. Statistik, 3. Folge, 3 161 ff.

[2] Über die geschichtliche Entwicklung der deutschen Städteverfassung vgl. die § 19 N. 6 zitierte Literatur, über die späteren Verhältnisse der Landstädte namentlich G. Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I., Zeitsch. für preuß. Geschichte und Landeskunde, Jahrg. 8 521 ff., 10 257 ff.,

liehene Marktrecht an, auf dessen Grundlage sich eigene Gerichtsbarkeit und ein besonderes Stadtrecht ausbildete. Städte sind zuerst auf königlichem Grund und Boden und an Bischofssitzen entstanden; als eine dritte Klasse kamen später die fürstlichen Städte hinzu. Jede Stadt hatte ursprünglich einen Stadtherrn, welchem der Grund und Boden der Stadt gehörte. Seit dem zwölften Jahrhundert entwickelte sich die korporative Verfassung der Städte. Im Laufe des dreizehnten Jahrhunderts erhielten alle Städte einen Rat, an dessen Spitze ein oder mehrere Bürgermeister standen und der nunmehr das Hauptorgan der Bestrebungen wurde, sich von der Herrschaft des Stadtherrn frei zu machen. Er erwarb Besteuerungsrecht, Gerichtsbarkeit, Zoll, Münze und andere nutzbare Regalien, sowie eine weitgehende Autonomie. Die Städte wurden auf diese Weise zu sich selbst regierenden genossenschaftlichen Gemeinwesen. Sie schieden sich allmählich in zwei Klassen. Ein Teil derselben, namentlich bischöfliche und königliche Städte, erlangte alle Rechte des Landesherren, sowie Sitz und Stimme auf den Reichstagen; sie wurden als (freie) Reichsstädte bezeichnet und traten den landesherrlichen Territorien im Reiche als ein gleichberechtigtes Element zur Seite. Die übrigen Städte hießen Landstädte; sie waren der Landeshoheit eines Landesherrn unterworfen und neben der Ritterschaft auf den Landtagen vertreten.

Das Recht an den Ratswahlen teilzunehmen, stand ursprünglich nur einer Aristokratie ratsfähiger Geschlechter zu. Dieser trat der in Zünfte gegliederte Handwerkerstand entgegen und errang im Laufe des vierzehnten Jahrhunderts, zum Teil nach hartnäckigen Kämpfen, eine Beteiligung am Stadtregiment. Die Verfassung nahm damit einen mehr demokratischen Charakter an. Es entstand eine einheitliche Bürgerschaft mit allgemeinen Rechten und Pflichten. Zu den Rechten der Bürger gehörte die Teilnahme am Stadtregiment, der Genuß der bürgerlichen Nutzungen, das Recht auf Wohnsitz, häusliche Niederlassung und Grunderwerb im Stadtgebiet, auf Verehelichung, sowie auf Unterstützung im Verarmungsfalle, die Befugnis zum Gewerbebetrieb; zu den Pflichten der Übernahme städtischer Ämter, die Leistung der Wehrpflicht und die Zahlung von Steuern. Neben den Bürgern kamen sogenannte Schutzgenossen vor, d. h. Personen, welche, ohne Bürger zu sein, im Stadtgebiete wohnten, den Schutz der Stadt genossen und dafür gewisse Abgaben zahlten.

Die Zünfte waren mit ihren Bestrebungen nicht überall vollständig durchgedrungen. Namentlich nicht in den zur Hansa gehörigen Städten Norddeutschlands, wo, zum Teil infolge der Inter-

---

11 513 ff., 12 353 ff., 425., sowie die oben § 107 N. 1 angegebenen Werke von E. v. Meier, Hintze, Loening, Waechter an den auf die Gemeindeverfassung bezüglichen Stellen.

vention des hansischen Bundes, die zünftlerischen Unruhen und Aufstände vielfach gewaltsam unterdrückt wurden. Diese Ereignisse bewirkten auch einen Rückschlag in Süd- und Westdeutschland. Seit dem fünfzehnten Jahrhundert wird die Verfassung der Städte mehr und mehr obligarchisch, eine Veränderung, welche namentlich in der Gestaltung des Rates zum Ausdruck kommt. An die Stelle der Wahl und kurzen Amtsdauer der Ratsmitglieder tritt Kooptation und Lebenslänglichkeit. Die Ratsstellen kommen in die Hände weniger Familien. Der Rat betrachtet sich nicht mehr als Repräsentant der Stadt, sondern als eine kraft eigenen Rechtes regierende Obrigkeit, zu welcher die städtischen Bürger im Verhältnis von Untertanen sich befinden. Die größeren Kollegien, welche dem Rat gegenüber die Bürgerschaft vertreten sollten, waren ohne Einfluß. Der Gemeinsinn der Bürger verschwand, und die Zünfte begannen ihre Privilegien im privaten Interesse auszubeuten.

Diese Zustände hatten schon seit dem fünfzehnten Jahrhundert ein kräftiges Eingreifen einzelner Landesherren in die städtischen Verhältnisse zur Folge[3]. Namentlich zeichneten sich die Hohenzollern durch derartige Maßnahmen gegenüber den brandenburgischen Städten aus. Die Ratswahlen wurden der landesherrlichen Bestätigung unterworfen, die Autonomie der Städte beschränkt und viele Gegenstände der städtischen Verwaltung durch landesherrliche Anordnungen geregelt. Unter dem Einfluß der Stände gelangten jedoch diese reformatorischen Bestrebungen wieder zum Stillstande. Ebenso hatten die volkstümlichen Bewegungen, welche in den Städten während der Reformationszeit entstanden, keinen dauernden Erfolg. Die oligarchische Verfassung des Rates blieb bestehen. Die Vertretung der Bürgerschaft erlangte keinerlei Einfluß. Das Bürgerrecht wurde als ein nutzbares Privatrecht angesehen, welches den Anspruch auf bürgerliche Nutzung und bürgerliche Nahrung gewährte. Die Aufnahme in den Bürgerverband war an sehr erschwerende Bedingungen, Vermögensnachweise, Zahlung eines hohen Bürgergeldes u. dgl. geknüpft; nur für Bürgerssöhne und Ehemänner von Bürgerstöchtern oder Bürgerswitwen bestanden Erleichterungen. Neben den Bürgern existierte eine große Zahl von Schutzgenossen, welche die bürgerlichen Lasten trugen, ohne Rechte zu genießen.

Durch den dreißigjährigen Krieg war der Wohlstand der Städte zerstört und meist eine vollständige Zerrüttung der städtischen Finanzen eingetreten. Diese Umstände veranlaßten wieder ein kräftigeres Eingreifen der landesherrlichen Obrigkeit. Die fürsorgende und bevormundende Tätigkeit derselben erstreckte sich auch auf die Städte. Energische Maßregeln dieser Art er-

---

[3] Schmoller a. a. O. Jahrg. 8 527 ff.; Bornhak, Gesch. des Preuß. Verw.R. 1 139 ff., Preuß. Staats- und Rechtsgesch. 16 ff.; Preuss, Entwicklung des deutschen Städtewesens 1 119 ff.

griff namentlich Friedrich Wilhelm I. in Preußen[4]. Allerdings wurde die Selbständigkeit der Städte unter ihm vollständig gebrochen und dieselben in hohem Maße der Aufsicht und Leitung von Staatsbeamten, namentlich des commissarius loci unterworfen. Aber gleichzeitig fand eine durchgreifende Reform der städtischen Verwaltung statt. Der Gemeinsinn der Bürger wurde durch die erziehende Tätigkeit der landesherrlichen Obrigkeit von neuem belebt, die Stadtgemeinde als tätiges Glied dem Staatsverbande eingefügt, innerhalb dessen sie die Stellung einer privilegierten Korporation einnahm. Diese Auffassung herrscht auch noch im preußischen Landrecht vor, welches an die Stelle der bisherigen statutarischen Regelungen der Städteverhältnisse eine allgemeine gesetzliche (freilich nur subsidiär geltende) Ordnung setzte[5]. Auch in anderen deutschen Territorien wurden im Lauf des achtzehnten Jahrhunderts seitens der Landesherren Gesetze erlassen, welche den Zweck hatten, die Rechtsverhältnisse der Städte einheitlich zu regeln und Verbesserungen der städtischen Verwaltung herbeizuführen[6].

3. Eine der städtischen entgegengesetzte Entwicklung trat in den Landgemeinden[7] ein. Diese erlangten nicht, wie die Städte, den Besitz von Hoheitsrechten und eine selbständige Verfassung, sondern standen unter der Herrschaft des Grundherrn. Trotzdem aber bewahrten die Gemeindegenossen eine tätige Mitwirkung bei der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten. Die Eigenschaft eines Gemeindegenossen war ursprünglich an Hufenbesitz in der Gemeinde geknüpft. Mit der Entstehung einer größeren Ungleichheit im Grundbesitz entwickelten sich die Ver-

---

[4] Vgl. Schmoller in der N. 2 angeführten Abhandlung; Isaacsohn, Geschichte des preußischen Beamtentums 384 ff.; Bornhak, Gesch. des preuß. VerwR 2 11 ff. und Preuß. Staats- und Rechtsgesch. 164 ff.; Preuss, Entwicklung des deutschen Städtewesens 1 119 ff., 156 ff.

[5] Preuß. ALR II 8 §§ 86—178. Über die preußische Städteverfassung im achtzehnten Jahrhundert vgl. auch E. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg 70 ff. und Enzykl. 660 ff.; Hintze in Acta Borussica 6 1, 239 ff.; Preuss, a. a. O. 156 ff.

[6] Vgl. E. Loening, Deutsches VerwR 144; Jolly a. a. O. 496; E. v. Meier, Hannöv. Verfassungs- und Verwaltungsgesch. 2 444 ff.

[7] Über die Geschichte der Landgemeinden vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht 1 §§ 52, 53, 55; G. L. v. Maurer, Einleitung zur Geschichte der Mark-, Hof-, Dorf- und Stadtverfassung und der öffentlichen Gewalt, München 1854, Geschichte der Markenverfassung, Erlangen 1856, Geschichte der Fronhöfe, der Bauernhöfe und der Hofverfassung in Deutschland, 4 Bde., Erlangen 1862—1863, Geschichte der Dorfverfassung in Deutschland, 2 Bde., Erlangen 1865 und 1866; C. Stüve, Wesen und Verfassung der Landgemeinden und des ländlichen Grundbesitzes in Niedersachsen und Westfalen, Jena 1851; Thudichum, Die Gau- und Markenverfassung in Deutschland, Gießen 1860; E. Meier, Reform 120 ff. und Hannöv. Verfassungs- und Verwaltungsgesch. 2 584 ff.; E. Loening, in Jahrb. für Nationalökonomie a. a. O.; Keil, Die Landgemeinde in den östlichen Provinzen Preußens (1890) und Kommentar zur Preußischen Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891 (1896) 1—14; W. Wittich, Die Grundherrschaft in Nordwestdeutschland, Leipzig 1896; v. Below, Territorium und Stadt 1 ff., 95 ff.

hältnisse in den Landgemeinden jeweils verschieden. In einzelnen wurde jeder Grundbesitz, einerlei von welchem Umfange, für genügend erachtet, um die Rechte eines Gemeindemitgliedes auszuüben, schließlich sogar nur der Besitz eines eigenen Hausstandes erfordert. In anderen verknüpfte sich die Berechtigung mit dem Besitz bestimmter Güter. In noch anderen entstand die Anschauung, daß nur ein gewisses Maß des Grundbesitzes die volle Berechtigung gewähre; diejenigen Personen, welche zwar Grundbesitz, aber nicht von dem erforderlichen Umfange hatten, traten den sogenannten Vollbauern als Genossen geringeren Rechtes (Halbbauern usw.) gegenüber. Den Mittelpunkt der Gemeindetätigkeit bildete fortdauernd die Regulierung der Feldwirtschaft des einzelnen und die Sorge für die gemeine Mark. Aus der Beschränkung der den einzelnen zustehenden Marknutzungen entwickelten sich die polizeilichen Funktionen der Gemeinde. Außerdem behielt dieselbe Gerichtsbarkeit in geringeren Strafsachen und Schuldklagen und eine ziemlich weitgehende Autonomie.

An der Spitze der Gemeinde stand der Bauermeister, Bauerrichter oder „Schulze“ (Schultheiß), welcher aus der Wahl der Gemeindegenossen hervorging. In den grundherrlichen Gemeinden wurde derselbe schon im Laufe des Mittelalters vielfach durch einen grundherrlichen Beamten verdrängt. In einzelnen Gegenden, namentlich den Kolonisationsländern, kommt auch die Verbindung des Vorsteheramtes mit einem bestimmten Gute vor (sogenannter Erb- oder Lehnsschulze). Die Beratung und Beschlußfassung über Gemeindeangelegenheiten erfolgte meist in der Versammlung aller Gemeindegenossen. Da, wo ständige Urteilsfinder und Schöffen vorkamen, entwickelten sich aus diesen häufig kollegialische Gemeinderäte nach dem Muster der städtischen Räte.

Schon seit dem dreizehnten Jahrhundert erhoben sich Klagen des Bauernstandes über Bedrückung seitens der Fürsten. Im fünfzehnten Jahrhundert kam es bereits zu einzelnen Aufständen, in den Bauernkriegen des sechzehnten Jahrhunderts nahmen diese größere Dimensionen an und breiteten sich über einen großen Teil von Deutschland aus. Die Bauern erlitten jedoch eine vollständige Niederlage, so daß die erstrebte Verbesserung ihrer Verhältnisse nicht eintrat. Allmählich verloren viele Gemeinden auch die wirtschaftliche Grundlage, auf welcher ihre Gestaltung im wesentlichen beruhte, die gemeine Mark. Zum Teil wußten die Landesherrn dieselbe auf Grund ihrer Obermärkerschaft an sich zu bringen und mit ihrem Domanium zu vereinigen. Zum Teil wurde dieselbe durch die seit Mitte des achtzehnten Jahrhunderts beginnenden Gemeinheitsteilungen in Privateigentum der einzelnen Gemeindegenossen verwandelt. In den Landgemeinden machte sich ebenfalls das Bestreben der Abschließung geltend. Namentlich suchte man da, wo sich noch Marknutzungen erhalten hatten, die Aufnahme im Interesse der nutzungsberechtigten Besitzer

möglichst zu beschränken. So kam es, daß viele Personen, welche sich in der Gemeinde niedergelassen, ein Einzugsgeld gezahlt hatten und an der Entrichtung der Gemeindeabgaben teilnahmen, gänzlich außerhalb des Gemeindeverbandes standen.

Nach dem Dreißigjährigen Kriege begann die fürsorgende Tätigkeit der Landesherren sich auch auf die Bewohner des platten Landes zu erstrecken. Die Erhaltung eines kräftigen Bauernstandes wurde als ein Gebot landesherrlicher Politik angesehen. Durch die landesherrliche Gesetzgebung waren den Gemeinden mehrfache Aufgaben überwiesen worden, deren Erfüllung früher in den Händen kirchlicher Organe gelegen hatte, namentlich die Sorge für die Armenpflege und das Schulwesen. Der Gemeindevorsteher geriet mehr und mehr in die Stellung eines untergeordneten Organs der landesherrlichen Obrigkeit zur Ausübung lokaler Polizeifunktionen. Dadurch erhielten die Landesherren Veranlassung, sich auch mit der Verfassung der Landgemeinden näher zu beschäftigen. Landesherrliche Verordnungen bestimmten, wer als Mitglied der Gemeinde anzusehen sei, und welche Rechte den Gemeindemitgliedern zuständen. Sie knüpften dabei in der Regel an den Wohnsitz im Gemeindebezirk an. So entstanden neue Gemeinden auf rein politischer Basis.

Nur selten wurde auch die Teilnahme an den Marknutzungen als ein Ausfluß des auf diese Weise entstandenen politischen Gemeindebürgerrechtes angesehen. In der Regel erhielten sich die alten Markgemeinden neben den neuen politischen Gemeinden entweder als herrschende Korporation innerhalb derselben oder als rein privatrechtlicher Verband. Sie traten teils in der Form der Realgemeinde auf, so daß die Mitgliedschaft an den Besitz bestimmter Grundstücke geknüpft war, teils in der Form von Nutzungsgemeinden, so daß die Marknutzungen als ein selbständiges und frei veräußerliches Vermögensobjekt erschienen.

4. In Deutschland war die Gemeinde trotz der eingehenden Staatsaufsicht und Staatskontrolle doch immer als ein selbständiges Gemeinwesen betrachtet worden. Wenn auch die Landgemeinden wegen der Unfreiheit des Bauernstandes und des Einflusses der Gutsherrschaft sich in einem Zustande der Gedrücktheit befanden, so hatten doch die Städte eine erhebliche Selbständigkeit bewahrt[a].

---

[a] Dieses Urteil G. Meyers trifft allenfalls für die mittleren und kleineren deutschen Länder zu, nicht aber für Brandenburg-Preußen. Hier ist von der 2. Hälfte des 17. Jahrhunderts ab bis zur StO von 1808 (s. oben im Text) von einer „erheblichen" oder auch nur unerheblichen Selbständigkeit der Städte keine Rede. Die preußische Stadt des 18. Jahrhunderts ist keine sich selbst regierende Korporation, sondern eine von außen und oben her durch Königliche Behörden regierte Staatsanstalt. E. v. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation (2. Aufl.) 61 ff., 77 ff. läßt dies nicht genügend hervortreten; besser M. Lehmann, Freiherr vom Stein 2 24 ff. und Preuß, Entwicklung des deutschen Städtewesens 1 156 ff. Wie letzterer mit Recht bemerkt, wurde im preußischen Staate jener Zeit „das System absoluter fürstlicher Obrigkeit, des Polizei- und Militärstaates, der völligen Entrechtung der Städte,

Anders in Frankreich, wo schon unter dem ancien régime die Verwaltung der Städte ganz in die Hände von staatlichen Verwaltungsbeamten gekommen war. Die Revolution und die napoleonische Gesetzgebung bauten auf dieser Grundlage fort. In ihrer uniformierenden Tendenz schufen sie eine einheitliche Gemeindeverfassung für Stadt und Land, welche die Gemeinde nicht als selbständiges Glied des Staatskörpers, sondern als staatlichen Verwaltungsbezirk auf der einen, als privatrechtliches Vermögenssubjekt auf der anderen Seite behandelte. Diese Einrichtungen blieben auch auf Deutschland nicht ohne Einfluß, und in den Rheinbundstaaten wurden vielfach Gemeindeverfassungen nach französischem Muster eingeführt.

Um dieselbe Zeit gab Preußen den Anstoß zu einer bedeutsamen Reform der Gemeinde-, insbesondere der Stadtverfassungen. Die Städteordnung vom 19. November 1808[b] verfolgte, wie ihre

---

der Vernichtung jeder korporativen Selbständigkeit mit der zähesten Konsequenz und der vollendetsten Rücksichtslosigkeit bis zum Extrem durchgeführt.".

[b] Die schon immer sehr beträchtliche Literatur über dieses monumentale Reformgesetz ist anläßlich seines hundertsten Jahrestages, 19. November 1908, noch stark vermehrt worden. Nähere Nachweise gibt Thimme in der 2. Aufl. von E. v. Meiers „Reform", 471 ff. An erster Stelle ist noch immer dieses Buch selbst, 249 ff., zu nennen; daneben stehen als wichtige Ergänzung die auf selbständigen Forschungen beruhenden Arbeiten M. Lehmanns: Freiherr vom Stein 2 447 ff., Preuß. Jahrbücher 93 471 ff. Vgl. ferner Clauswitz, Die StO von 1808 und die Stadt Berlin (1908). Zwischen E. v. Meier und M. Lehmann hat sich ein lebhafter, oft mit allzugroßem Aufwand polemischen Eifers geführter Streit darüber entsponnen, ob die StO durch die französische Gesetzgebung der Revolutionszeit beeinflußt sei; eine Frage, die von Meier glatt verneint, von Lehmann in weitem Umfange bejaht wird. Vgl. E. v. Meier, Französische Einflüsse 2 314 ff., Lehmann, Preuß. Jahrb. 132 217 ff. Die Lehmannsche Ansicht beruht auf einer Überschätzung von Einzelheiten. Richtig an ihr ist, daß zwei, allerdings wichtige, Bestimmungen der StO, die §§ 110 und 73, wonach die Stadtverordneten Vertreter der gesamten Bürgerschaft und an Instruktionen ihrer Wähler nicht gebunden sind, und wonach die Wahlen zur Stadtverordnetenversammlung nicht „nach Ordnungen, Zünften und Korporationen", sondern in örtlich begrenzten Wahlbezirken stattfinden, sachlich und zum Teil wörtlich mit Vorschriften französischer Gesetze (G. vom 22. Dezember 1789, Art. 34, G. vom 14. Dezember 1789, Art. 7) übereinstimmen. Im übrigen aber hat die StO mit der französischen Revolutionsgesetzgebung nichts gemein; sie ist, insbesondere in ihrer Grundauffassung über das Verhältnis von Staat und Stadt, eine selbständige Fortbildung deutscher, nicht eine Rezeption französischer Rechtsgedanken. Andrerseits geht Meier fehl, wenn er in der StO eine Entfaltung von Keimen erblicken will, die schon im altpreußischen Recht vorhanden gewesen seien. Das ist ganz verkehrt und eine „einseitig borussische Betrachtungsweise" (v. Gierke im Jahrb. d. Bodenreform 7 179). Kein Bruch kann schroffer sein als der, den die StO von 1808 mit allen leitenden Grundsätzen des altpreußischen Städteverfassungsrechts vollzogen hat. In der Literatur hat Lehmann am ehesten Anklang gefunden bei Preuß, Entwicklung des Städtewesens 1 237 ff., sonst ist seine Theorie meist abgelehnt worden; vgl. außer v. Gierke a. a. O. Hintze in den Forschungen z. brandenb.-preuß. Gesch. 21 319 ff., Küntzel im Jahrb. für Gesetzgebung, Verwalt. und Volkswirtschaft 34 87 ff., Thimme in der 2. Aufl. von E. v. Meiers „Reform" 473, 474, sowie XXV ff. (dort auch weitere Literaturangaben.

Einleitungsworte es ausdrücken, das Ziel, „die in Klassen und Zünfte sich teilenden Bürger zu einer Einheit zusammenzufassen, ihnen eine tätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeinwesens beizulegen und durch diese Teilnahme Gemeinsinn zu erregen und zu erhalten“ [8]. Von einer Reform der Landgemeindeverfassung wurde dagegen infolge des übermächtigen Widerstandes der Gutsherren zunächst abgesehen [c]. Im Laufe der nächsten Jahrzehnte fand eine Revision der Städteordnung und eine Regelung der Gemeindeverhältnisse in den neuerworbenen Provinzen Rheinland und Westfalen statt [9].

Auch die anderen deutschen Länder nahmen in der Zeit nach 1815 eine Reorganisation ihrer Gemeindeverfassungen in Angriff. In den Rheinbundstaaten erfolgte nach Vernichtung der Fremdherrschaft die Aufhebung der unter französischem Einfluß entstandenen Gemeindeordnungen. Bei der Neuordnung folgten viele Staaten, namentlich die norddeutschen, dem preußischen Vorbild, insofern als sie städtische und ländliche Gemeindeverfassung verschieden gestalteten, und für Reformen der ersteren die preußische StO von 1808 zum Muster nahmen. Dagegen war im südlichen und westlichen Deutschland unter der Nachwirkung französischer Einflüsse die Neigung vorhanden, Stadt und Land gleichartig zu behandeln, eine Strömung, welche auch auf die preußische Rheinprovinz nicht ohne Einfluß blieb. In einigen, namentlich süddeutschen Staaten wurde die Reform der Gemeindeverfassung schon im zweiten oder Anfang des dritten Jahrzehntes des vergangenen Jahrhunderts vollzogen [10]. Andere Länder gelangten dagegen erst infolge der Bewegungen der dreißiger Jahre zu einer Neugestaltung der Gemeindeverfassung [11]. Noch andere sahen von einer allgemeinen gesetzlichen Regelung der Gemeindeorganisation zunächst ab; die Gemeindeverfassung beruhte hier auf den Statuten der einzelnen Ortschaften oder auf Herkommen [12]. Namentlich die Städteverfassung blieb dauernd statutarisch geregelt,

---

[8] Preuß. GS 1806—1810 S. 324.

[c] Vgl. E. v. Meier, Reform 325 ff., Französ. Einflüsse 2 348 ff., M. Lehmann, Freiherr vom Stein 2 365 ff., 503, Keil, Die Landgemeinden in den östl. Provinzen Preußens (1890) 81 ff.

[9] Die Städteordnung vom 19. November 1808 wurde durch die revidierte Städteordnung vom 17. März 1831 ersetzt, welche in den östlichen Provinzen und in vielen Städten der Provinz Westfalen Geltung erlangte. Eine Landgemeindeordnung für Westfalen wurde unter dem 31. Oktober 1841, eine Gemeindeordnung für die Rheinprovinz unter dem 23. Juli 1845 erlassen. Vgl. E. v. Meier, Enzykl. 6. Aufl. 672, 673, Schoen, das. 7. Aufl. 4 242.

[10] Bayern (V., die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden betr., vom 17. Mai 1818), Württemberg (Verwaltungsedikt für die Gemeinden, Oberämter und Stiftungen vom 1. März 1822), Großherzogtum Hessen (GO vom 30. Juni 1821), Nassau (Kommunalordnung vom 5. Juni 1816).

[11] Sachsen (StO vom 2. Februar 1832, LGO vom 7. November 1838), Kurhessen (GO vom 23. Oktober 1834), Baden (GO und Bürgerrechtsgesetz vom 31. Dezember 1831).

[12] Hannover, Sachsen-Weimar, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Meiningen.

während die Landgemeinden wenigstens in einzelnen der betreffenden Staaten im Laufe der vierziger Jahre allgemeine Ordnungen erhielten [13].

Einen neuen Anstoss für die Ordnung der Gemeindeverhältnisse gab die Bewegung des Jahres 1848 und die sich daran anschließenden Ereignisse. Auf dieselbe wirkte sowohl die allgemeine politische Strömung der damaligen Zeit, als speziell die Bestimmungen der Reichsverfassung von 1849, durch welche den Gemeinden gewisse Freiheiten und Befugnisse als Grundrechte ihrer Verfassungen zugesichert wurden [14]. Die Gemeindeordnungen dieser Zeit beruhten auf einer freisinnigen Grundlage, berücksichtigten jedoch die historischen Verhältnisse und die Bedürfnisse des Staates vielfach zu wenig. Sie sind im Laufe der fünfziger Jahre großenteils wieder beseitigt oder durch anderweite Gesetze, welche einschränkendere Bestimmungen enthielten, ersetzt worden [15]. In anderen Staaten wurde wenigstens in einzelnen Hinsichten das Gemeinderecht neu geordnet [d].

Eine weitere Reform der Gemeindeverfassungen ist in vielen Staaten gegen Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts erfolgt. Dazu hat zunächst die regere politische und gesetzgeberische Tätigkeit, welche sich in Deutschland seit Gründung des norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reiches entwickelte, beigetragen. Außerdem ist durch die Reform der Kreis-, Bezirks- und Provinzialverfassungen, welche sich in dieser Zeit in den meisten deutschen Staaten vollzogen hat, auch eine Revision der Gemeindeverfassungen nahegelegt worden. Endlich hat das Bedürfnis, die Grundsätze über Gemeindeangehörigkeit und Heimatrecht der Gesetzgebung des norddeutschen Bundes und des deutschen Reiches über Freizügigkeit, Verehelichungsfreiheit, Gewerbefreiheit und Unterstützungswohnsitz anzupassen, zu einer Neuregelung der Gemeindeverhältnisse Veranlassung gegeben [16].

---

[13] Sachsen-Weimar (LGO vom 2. Februar 1840), Sachsen-Meiningen (Edikt vom 15. August 1840).

[14] RVerf Abschn. 6 Art. 11.

[15] Preuß. GO vom 11. März 1850, wieder aufgehoben durch G. vom 24. Mai 1853 [s. E. v. Meier, Enzykl., 6. Aufl. 673 ff.. Schoen, das. 7. Aufl. 4 242, Kloeppel, 30 Jahre deutscher Verfass.-Gesch. 393 ff.], Hannov. StO vom 1. Mai 1851, LGO vom 4. Mai 1852, ersetzt durch StO vom 24. Juni 1858, LGO vom 28. April 1859, Nass. GO vom 12. Dezember 1848, ersetzt durch GO vom 26. Juli 1854, S.-Weim. GO vom 22. Februar 1850, ersetzt durch GO vom 18. Januar 1854.

[d] Vgl. z. B. für Hessen: G. vom 8. Januar 1852 die Bildung der Ortsvorstände und des Gemeinderats betr., und vom 3. Mai 1858 betr. die Ortsvorstände.

[16] Zu den Staaten, welche in dieser Zeit eine Reform der Gemeindeverfassungen vorgenommen haben, gehören namentlich Bayern (Gesetze vom 29. April 1869 und 19. Januar 1872), Sachsen (StO und LGO vom 24. April 1873), Baden (Gesetze vom 14. Mai 1870 und 24. Juni 1874), Hessen (StO und LGO vom 13. und 15. Juni 1874), S.-Weimar (GO vom

Das heutige deutsche Gemeinderecht beruht auf den Gesetzen der Einzelstaaten, welche entweder gleichartige Vorschriften für alle Gemeinden enthalten, oder besondere Bestimmungen für Städte und für Landgemeinden geben. Statutarische Regelung kommt jetzt nur noch ausnahmsweise vor.

Anmerkung. Die jetzt in Kraft befindlichen deutschen Gemeindegesetze [mit Ausnahme der ausschließlich auf das kommunale Finanzwesen, vgl. unten § 211, bezüglichen] sind folgende.

1. Preußen: StO für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853. Sie gilt nicht in Neuvorpommern und Rügen, wo nach dem G. vom 30. Mai 1853 die besonderen Verfassungen der einzelnen Städte, welche auf speziellen Rezessen beruhen, in Kraft geblieben sind[e]. Eine allgemeine LGO für die östlichen Provinzen ist am 3. Juli 1891 erlassen; Abänderung durch G. vom 20. Mai 1902. StO für die Provinz Westfalen vom 19. März 1856, LGO für die Provinz Westfalen vom 19. März 1856, StO für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856. Für die Landgemeinden der Rheinprovinz ist die GO vom 23. Juli 1845 mit den durch G. vom 15. Mai 1856 und die KrO vom 30. Mai 1887 §§ 21 ff. bewirkten Modifikationen in Kraft geblieben. G., betr. die Bestimmungen des Wohnsitzes im Sinne der rheinischen Gemeindeverfassungsgesetze, vom 30. Juni 1884, G., betr. die Abänderung einiger Bestimmungen über die Pensionierung der Gemeindebeamten in den Landgemeinden der Rheinprovinz, vom 21. Juli 1891. Hohenzollernsche Fürstentümer: Hohenzollernsche Gemeindeordnung vom 2. Juli 1900. Hannover: RevStO vom 23. Juni 1858, G., betr. die Landgemeinden, vom 28. April 1859. Hessen-Nassau: StO und LGO vom 4. August 1897. Erstere findet auf die Stadt Frankfurt keine Anwendung, für welche das Gemeindeverfassungsgesetz vom 25. März 1867 gilt. Schleswig-Holstein: G., betr. die Verfassung und Verwaltung der Städte und Flecken, vom 14. April 1869, mit geringen Modifikationen in Lauenburg eingeführt durch G. vom 16. Dezember 1870, G., betr. die Erweiterung der Stadtgemeinde und des Stadtkreises Altona vom 31. März 1890, LGO vom 4. Juli 1892. Helgoland bildet eine Landgemeinde, deren Verfassung durch eine vom Ministerium des Innern, gemäß § 6 Abs. 3 des preußischen Gesetzes vom 18. Februar 1891 (GS 11), am 28. April 1891 erlassenes Statut geregelt ist. — Besonderen Inhalts: G., betr. Gründung neuer Ansiedlungen in Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen und Westfalen vom 25. August 1876, abgeändert und ergänzt durch Gesetze vom 16. September 1899 und 10. August 1904. — Allgemeine preußische Gesetze: G., betr. die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. Juli 1899; G., betr. die Abänderung und Ergänzung einiger Bestimmungen wegen der Wahl der Stadtverordneten, vom 1. März 1891; G., betr. Änderungen des Wahlverfahrens, vom 29. Juni 1893; G., betr. die Bildung der Wählerabteilungen bei den Gemeindewahlen, vom 30. Juni 1900.

2. Andere deutsche Staaten.

Bayern: GO für die Landesteile diesseits des Rheins vom 29. April 1869, Abänderung durch GG vom 19. Januar 1872, 14. März 1890,

---

24. Juni 1874). In diesen Zusammenhang gehört auch die preußische Städteordnung für Schleswig-Holstein vom 14. April 1869 und das preußische Gemeindeverfassungsgesetz für Frankfurt a. M. vom 25. März 1867. Die betreffenden Gesetze haben aber seit dieser Zeit schon wieder vielfache Abänderungen erfahren.

[e] Hierüber vgl. Helfritz, Die Finanzen der Stadt Greifswald (Staats- und sozialwissensch. Forschungen, herausgeg. v. Schmoller und Sering, Heft 161) 1 ff.; v. Roques im PrVBl 35 633 ff.

17. Juni 1896. GO für die Pfalz vom 29. April 1869, Abänderung durch GG vom 19. Januar 1872, 17. Juni 1896 und 6. Juli 1908; neu erging unter dem 15. August 1908 ein Städteverfassungsgesetz für die Pfalz, mit einer teilw. Neuredaktion der rechtsrheinischen GO im Anhang. G. über Heimat, Verehelichung und Aufenthalt vom 16. April 1868; Abänderung durch GG vom 23. Februar 1872, 21. April 1884, 17. März 1892, 17. Juni 1896, 9. Juni 1899 (AG zum BGB), 6. Juli 1908. Für ganz Bayern mit Einschluß der Pfalz wurde das Gemeindewahlgesetz vom 15. August 1908 erlassen. Sachsen: RevStO vom 24. April 1873, abgeändert 23. März 1880, 21. März 1902, 25. Februar 1904, 29. April 1906 und 23. Dezember 1908. StO für mittlere und kleinere Städte vom 24. April 1873. LGO vom 24. April 1873; vielfach abgeändert, unter dem 11. Juli 1913 neu veröffentlicht. G., die Pensionsberechtigung der berufsmäßigen Gemeindebeamten betr., vom 30. April 1890, abgeändert vom 14. April 1900 und 30. April 1906. Württemberg: GO vom 28. Juli 1906, G., betr. die Gemeindeangehörigkeit vom 16. Juli 1885, abgeändert 30. März 1886, Körperschaftsforstgesetz vom 19. Februar 1902. Baden: GO und Bürgerrechtsgesetz vom 31. Dezember 1831. Diese Gesetze sind später vielfach abgeändert worden und in einer Neuredaktion vom 5. November 1858 veröffentlicht. Am 24. Juni 1874 ist ein G., besondere Bestimmungen über die Verfassung und Verwaltung der Stadtgemeinden betr. (StO), erlassen worden, welches in einigen Städten kraft Gesetzes gilt, in anderen durch Gemeindebeschluß mit Genehmigung des Ministeriums des Innern eingeführt werden kann. Die StO gilt jetzt in einer Redaktion vom 20. Juni 1884, dazu Abänderungsgesetz vom 1. Mai 1886; die GO in einer Redaktion vom 14. August 1896. das BRG in einer Redaktion vom 5. November 1858 mit Abänderungen vom 14. Mai 1870 und 24. Juni 1874. Weitere Abänderung der StO. vom 23. Juni 1892, 4. August 1894, der StO und GO durch G. vom 27. Juli 1902, 19. Oktober 1906, 26. September 1910; Neupublikation auf Grund der letzteren Novelle vom 18. Oktober 1910. G., die Fürsorge für Gemeinde- und Körperschaftsbeamte betr., vom 8. Juli 1896, jetzt geltend in der Fassung vom 3. September 1906. Hessen: StO vom 13. Juni 1874; LGO vom 15. Juni 1874. Beide G. nach mehrfacher Änderung neu erlassen unter dem 8. Juli 1911, dazu Gemeindeumlagegesetz vom 8. Juli 1911. S.-Weimar: GO vom 17. April 1895; dazu Nachträge und Abänderungen vom 8. März 1902, 26. Februar 1903, 30. März 1904 und 22. März 1905. S.-Meiningen: GO vom 16. März 1897, abgeändert durch G. vom 27. Januar 1908. S.-Altenburg: Dorf-Ordnung vom 13. Juni 1876. G., betr. die Pensions- und disziplinarrechtlichen Verhältnisse der städtischen Gemeindebeamten, vom 18. März 1892. G., betr. die Bildung von Gemeindezweckverbänden, vom 16. Juni 1894, abgeändert 8. Januar 1906. StO vom 10. Juni 1897, abgeändert durch G. vom 14. März 1904 § 22 (Gemeindeleistungen). S.-Gotha: Gemeindegesetz vom 11. Juni 1858, Zusatzbestimmungen vom 16. Mai 1869, abgeändert durch G. vom 17. März 1910, 3. April 1912 und 25. April 1913. S.-Koburg: Gemeindegesetz vom 22. Februar 1867, Nachtrag vom 24. Juni 1869, abgeändert unter dem 30. Oktober 1911. G. über die Heimatsverhältnisse vom 22. Februar 1867. StO für die Residenzstadt Koburg vom 5. August 1851, Abänderung vom 6. Februar 1875; dazu Minist. Bek. vom 2. November 1900. StO für die Stadt Neustadt vom 12. Mai 1852; dazu Minist. Bek. vom 27. September 1909. G., die Erweiterung der Befugnis zur Erhebung der Gemeindesteuern betr., vom 28. Juni 1893. Braunschweig: RevStO vom 18. Juni 1892, ergänzt und abgeändert durch G. vom 12. Januar 1893, 1. April 1895, 6. Januar 1899, 24. März 1902 und AG zum BGB § 118 Nr. 100. LGO vom 18. Juni 1892, ergänzt und abgeändert durch G. vom 1. April 1895, AG zum BGB § 100 Nr. 101, vom 19. Dezember 1907 und 1. Februar 1911. Oldenburg: RevGO für das Herzogtum Oldenburg vom 15. April 1873, abgeändert durch V. vom 17. Februar 1880 und GG vom 22. Dezember 1884, 3. September 1891, 9. April 1894, 29. Dezember 1896, G. vom 8. Dezember 1899, vom 16. Januar 1903, AG zum BGB § 43; G. vom 12. Mai 1906, 27. Dezember 1907 und 28. April 1911. Anhalt: GO vom 16. Juli 1914. G. vom 18. Mai 1905 § 76 (Ge-

meindeabgabengesetz). Schw.-Sondershausen: GO vom 15. Januar 1876, neu erlassen durch G. vom 1. Juni 1912. Schw.-Rudolstadt: GO vom 9. Juni 1876, abgeändert vom 28. März 1885 und 2. Dezember 1896, 22. Dezember 1899 und 13. März 1908. Reuß ä. L.: GO vom 25. Januar 1871, Nachtrag vom 24. Dezember 1876, Abänderungen vom 6. Mai 1884, 13. Februar 1892 und 18. Januar 1904. G., die Errichtung einer neuen Behörde für die in erster Instanz auszuübende Beaufsichtigung der städtischen Gemeindeverwaltung betr., vom 6. Mai 1884, Abänderung vom 13. Februar 1892. Reuß j. L.: RevGO vom 17. Juni 1874, Abänderungen vom 15. Dezember 1877, 20. Dezember 1883, 28. Juli 1890, 28. April 1891 und 12. Mai 1910. Lippe: StO vom 17. April 1886, Abänderungen vom 15. Juni 1888, 4. April 1896 und 29. Juli 1907. V., die Gemeindeverfassung betr. (LGO) vom 2. März 1841, Abänderungen und neue Redaktion der Dorf(s)gemeindeordnung vom 18. April 1893; abgeändert am 21. August 1893 und am 29. Juli 1907 als Amtsgemeindeordnung erlassen. V., das Heimatrecht betr., vom 2. März 1841. G., betr. die Befugnis der Stadt-, Land- und Kirchengemeinden zur Veräußerung von Gegenständen, die einen geschichtlichen, wissenschaftlichen oder Kunstwert haben, vom 3. Januar 1895. Schaumburg-Lippe: LGO vom 7. April 1870, StO vom 7. April 1870, Abänderungen vom 18. Dezember 1873, 22. Februar 1877. Ergänzungsgesetz vom 16. März 1893. Waldeck: NGO vom 16. August 1855 (Heimatsgesetz vom 16. August 1855), neue Redaktion vom 6. April 1888.

Die sehr reichhaltige Literatur über den Inhalt aller dieser Gemeindegesetze — Kommentare, systematische Darstellungen, Monographien — kann hier auch nicht annähernd vollständig angegeben werden. Hervorzuheben sind etwa: 1. im Allgemeinen: Loening VR §§ 33—39; Schoen in der Enzykl. (7. Aufl.) 4 243 ff.; Art. „Gemeinde" im WStVR 2 39—48; 2. für die einzelnen Länder: die Darstellungen ihres Staatsrechts im Öffentl. Recht der Gegenwart; Art. „Gemeinde" im VStVR 2 48 ff. (Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Elsaß-Lothringen); Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der Städte, herausgegeben im Auftrage des Vereins für Sozialpolitik (1906); besonders für Preußen: Schoen, Recht der Kommunalverbände in Preußen (1897); E. v. Meier in der Enzykl. (6. Aufl.) 407 ff.; Leidig, Preuß. Stadtrecht (1891); Jebens, Die Stadtverordneten (1905); Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen (1902); Kommentare zur preuß. StO von 1853 von Oertel und Ledermann-Brühl, zur LGO von 1891 von Keil und Genzmer. Für Bayern: v. Seydel-Piloty 1 520 ff.; Kommentar zur GO von 1869 von v. Kahr und Weber-v. Sutner. Für Württemberg: Ruck, Verwaltungsrechtliche Gesetze Württembergs Bd. 1 und 2. Für Baden: Wieland, Handbuch des badischen Gemeinderechts, 2 Bde. (1889, 1893; vielfach veraltet). Für Hessen: Kommentare zur StO und zur LGO von 1911 von Best.

§ 111.

1. Gemeinden sind die kleinsten politischen Gemeinwesen, denen die Verwirklichung der politischen Aufgaben in örtlicher Begrenzung obliegt. Im Staatsrecht kommen die Gemeinden nur als politische Gemeinwesen in Betracht. Sie haben außerdem aber den Charakter von juristischen Personen des Privatrechts. Diejenigen Vermögensobjekte, welche den einzelnen Gemeindeangehörigen Nutzungen gewähren, werden als Allmendgut, diejenigen, welche den öffentlichen Zwecken der Gemeinde dienen, als Kämmereivermögen bezeichnet. Das Allmendgut kann Eigentum der politischen Gemeinde sein, sodaß die Teilnahme an den Allmendnutzungen als Ausfluß des politischen Bürgerrechtes erscheint. Es kann aber auch einer besonderen Realgemeinde ge-

hören, welche den Charakter einer privatrechtlichen Korporation besitzt. Kämmereivermögen dagegen kann nur die politische Gemeinde haben.

2. [Bezüglich des Wirkungskreises der Gemeinden gilt der Grundsatz der Universalität. Das heißt: der Wirkungskreis der Gemeinde erstreckt sich nicht blos auf einzelne, in den Gesetzen namentlich aufgezählte Angelegenheiten, sondern grundsätzlich auf alles, was für das Gemeindegebiet und seine Bewohner gemeinnützig ist. Der kommunale Wirkungskreis ist — in diesem Sinne — nicht sachlich, sondern nur örtlich begrenzt. Aus ihm scheiden aus nur solche Angelegenheiten, welche nach ihrer Art und Bedeutung über den kommunalen, mit Begriffsnotwendigkeit lokalen, Interessenkreis hinausragen, welche der Staat — als Land und Reich — aus diesem Grunde oder aus anderen Gründen sich ausschließlich vorbehalten oder höheren Kommunalverbänden (Kreis, Provinz) überwiesen hat[1].] Der Schwerpunkt der Gemeindetätigkeit liegt wie die der Kommunalverbände überhaupt, auf dem Gebiete der inneren und der Finanzverwaltung. Auf dem Gebiete der inneren Verwaltung kommt namentlich die Ortspolizei in Betracht. Sie wird regelmäßig von Gemeindeorganen ausgeübt. Die rechtliche Auffassung dieses Verhältnisses ist allerdings verschieden. Nach den Anschauungen einiger Gesetzgebungen steht die Ortspolizeigewalt der Gemeinde als solcher zu[2]. In anderen Gesetzgebungen, namentlich in der preußischen, wird dagegen die Polizei als ein ausschließliches Recht des Staates aufgefaßt; die Ausübung der Ortspolizei erfolgt meistens auch hier durch Gemeindeorgane, aber diese Ausübung geschieht im Namen und kraft Auftrages des Staates[3] [„im Namen des Königs" wie die preußischen Gesetze sagen]. Übrigens haben sich fast alle Staaten vorbehalten, in größeren Städten besondere staatliche

---

[1] Anschütz in der Berliner Festschrift für H. Brunner (1914) S. 351. Übereinstimmend E. v. Meier, Enzykl. 6. Aufl. S. 643, Schoen, das. 7. Aufl. 4 248. Über den Begriff und das Wesen der Gemeinde, ihre Stellung zum Staat, und die Grenzen des staatlichen Aufsichtsrechts vgl. bes. Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen.

[2] Württemb. GO vom 28. Juli 1906, Art. 8; Badische StO § 5 Abs. 2 und GO § 6 Abs. 2; S.-Weimar. GO Art 6; Braunschweig. StO § 1, LGO § 3.

[3] [Dieser Grundsatz, das Prinzip der Staatlichkeit aller Polizei, ist in das preußische Recht durch die StO vom 19. November 1808, § 166 eingeführt und allgemein durch das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850, § 1, die V. über die Polizeiverwaltung in den neuen Provinzen vom 20. September 1867, § 1 sowie die Kreisordnungen — vgl. KrO für die östl. Provinzen vom 13. Dezember 1872, § 46 ausgesprochen. Vgl. Schulze, Preuß. StR 1 452, 2 310, Rosin, PolVerordnR 233, E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 649 ff., Schoen, das. (7. Aufl.) 4 249, Anschütz, Polizei, Staat und Gemeinde in Preußen, in der Berliner Brunner-Festschrift von 1914, S. 339 ff. Das preußische System wird de lege ferenda verteidigt von E. v. Meier a. a. O., angegriffen von Schulze, Anschütz und von Preuß, Städtewesen 1 248 ff., Zur preußischen Verwaltungsreform (1910) 27, 97 ff.].

Polizeiverwaltungen einzurichten[4]. Da, wo die Gemeinden für die Ausübung der örtlichen Polizeiverwaltung zu klein oder wo in denselben geeignete Organe dafür nicht vorhanden sind, wird die Ortspolizei für eine Reihe von Gemeinden einem staatlichen Beamten übertragen[5]. [Den Gemeinden steht ferner auf dem Gebiete des öffentlichen Schulwesens die Tragung der Schullasten und die Verwaltung der sogenannten äußeren Schulangelegenheiten (d. h. die Herstellung der für die Lehr- und Lerntätigkeit in der Schule erforderlichen Vorbedingungen und Mittel)[a], in kleineren Orten die des Elementar-, in größeren Städten auch die des höheren Schulwesens zu.] Auf den Gemeinden liegt ein großer Teil der Wegebaulasten; insbesondere sind sie zur Unterhaltung der öffentlichen Wege innerhalb des Gemeindebezirks (Ortsstraßen) verpflichtet. Die Gemeinden sind das hauptsächlichste Organ der Armenpflege und haben wichtige Funktionen auf dem Gebiete des Krankenversicherungswesens, sowie die Sorge für die Standesbeamtung. Für das Militärwesen haben die Gemeinden namentlich insofern eine Bedeutung, als ihnen die Beschaffung von Quartier für die bewaffnete Macht in Friedenszeiten und ein großer Teil der Kriegsleistungen obliegt. Bei der Finanzverwaltung sind sie nicht nur dadurch beteiligt, daß ihnen die Verwaltung ihrer eigenen Finanzen zusteht, sondern sie werden auch für die Veranlagung und Erhebung von Staatssteuern in umfassender Weise herangezogen. Die Gemeinden entwickeln außerdem eine umfangreiche Tätigkeit auf dem Gebiete der lokalen Wohlfahrtspflege, wie sie sich in der

---

[4] Preuß. G. über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 § 2, Preuß. V. über die Polizeiverwaltung in den neu erworbenen Landesteilen vom 20. September 1867. Vgl. v. Rönne, PrStR 1 § 112 und 113 S. 571 ff. Preuß. Polizeikostengesetz vom 3. Juni 1908 (dazu Anschütz im JahrbÖffentlR 3 455 ff, Art. Polizeikosten in v. Bitters Wörterbuch der preußischen Verwaltung. Bayr. G. vom 15. September 1818, Sächs. rev. StO § 101, Bad. V. vom 15. Juni 1876, Hess. StO Art. 129a, 129c (anders Art. 128a, 128b LGO), Reuß ä. L. GO Art. 9, Schaumburg-Lippe StO § 51.

[5] So in den östlichen Provinzen Preußens und in Schleswig-Holstein den Amtsvorstehern (KrO f. d. östl. Prov. vom 13. Dezember 1872 § 59, KrO für Schleswig-Holstein vom 26. Mai 1888 § 51), in Posen den Distriktskommissarien [v. Rönne, PrStR 1 § 112 S. 577; Entsch. des preuß. OVG 36 153 ff.], in Hannover den Landräten (KrO vom 6. Mai 1884 § 24, in Westfalen den Amtmännern (KrO vom 31. Juli 1886 § 29), in der Rheinprovinz den Bürgermeistern (KrO vom 30. Mai 1887 § 28), in S.-Altenburg den Amtsvorstehern (G. vom 13. Juni 1876), in Anhalt den Amtsvorstehern (G. vom 7. April 1878). In Hessen-Nassau ist die Bildung gemeinsamer Ortspolizeibezirke aus mehreren Gemeinden zulässig, in denen einer der Bürgermeister die Ortspolizei ausübt (LGO § 64; vgl. E. v. Meier, Enzykl. S. 651).

[a] Vgl. preußische Verfassung Art. 24 Abs. 3: „Die Leitung der äußeren Angelegenheiten der Volksschule steht der Gemeinde zu." Anschütz, Kommentar zur preußischen Verfassung 1 411 ff., 457 ff. Mit dem preußischen stimmt das bayerische Recht überein: v. Seydel-Graßmann, Bayerisches Staatsrecht 2 566 ff.

Sorge für Straßenpflasterung, Straßenbeleuchtung, Kanalisation, Anlage von Wasserleitungen, Gasanstalten, Elektrizitätswerken, Straßenbahnen, Markthallen, Schlachthäusern und dergleichen äußert. Die Gemeinden besitzen endlich eine Reihe von Befugnissen, welche sich auf ihre eigene Organisation beziehen. Sie haben das Recht, innerhalb des Rahmens der Staatsgesetzgebung durch autonomische Bestimmungen (Ortsstatuten) ihre Verfassung zu regeln und unter staatlicher Bestätigung ihre Obrigkeiten zu bestellen.

3. Die Gemeinden können entweder mit den Ortschaften identisch sein oder aus mehreren Ortschaften bestehen. In letzterem Falle besorgen die Ortschaften in der Regel gewisse untergeordnete Funktionen selbständig unter eigenen Organen. Dieses System kommt namentlich in Süddeutschland vor[6]. Wo die Gemeinden nur eine Ortschaft umfassen, reichen häufig die Mittel der einzelnen Gemeinde zur Erfüllung gewisser Aufgaben nicht aus. [In diesem Falle können für einzelne Zwecke, z. B. Armenpflege, Unterhaltung der Volksschule, Wegeunterhaltung, Festsetzung der Fluchtlinien, Wasserversorgung, Beschaffung von Feuerlöschgerätschaften, mehrere benachbarte Gemeinden zu Verbänden (in der Sprache der preußischen Gesetzgebung „Zweckverbände" genannt[7]) vereinigt werden.]

---

[6] Bayr. GO Art. 153, GO für die Pfalz Art. 82—84, Württemb GO Art. 168 ff., Bad. GO §§ 167 ff. und StO §§ 144 ff., Hess. LGO Art. 12. Außerdem in Oldenburg, Oldenb. GO vom 15. April 1873, Art. 1 und 2, G. vom 29. Dezember 1896.

[7] [Preußisches Zweckverbandsgesetz vom 19. Juli 1911 und Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin vom gleichen Datum. Vgl. dazu Genzmer, Kommentar zur LGO von 1891 245 ff., Art. Zweckverbände in v. Bitters Wörterbuch der preußischen Verwaltung, Matthias, Art. Zweckverbände im WStVR 3 1030 ff. (mit Literaturangaben). Denselben Charakter wie die Zweckverbände des preußischen haben die „Gemeindeverbände" des württembergischen Rechts: Württemb. GO Art. 184 ff., ebenso oder ähnlich Hessen, LGO Art. 95 ff., Sächs. LGO §§ 89 ff., RevStO § 7 Abs. 2, Anhalt. GO §§ 229 ff. — In den früheren Auflagen wurden die Zweckverbände als „Samtgemeinden„ bezeichnet. Diese Bezeichnung ist nicht zutreffend. Die im Text gemeinten Verbände übertragen der Verbandstätigkeit, also dem Zusammenwirken der verbundenen Gemeinden, nur einzelne kommunale Angelegenheiten, während den Einzelgemeinden, jeder für sich, die Gesamtheit dieser Angelegenheiten verbleibt. Unter einer „Samtgemeinde" versteht der herrschende Sprachgebrauch aber gerade das umgekehrte Verhältnis: mehrere Einzelgemeinden sind zu einem Verband („Samtgemeinde") vereinigt, welcher die Totalität des kommunalen Wirkungskreises beherrscht, indes die Einzelgemeinden auf einzelne, für sie ausgesonderte Stücke dieses Wirkungskreises beschränkt sind. Vgl. die vorige N., Keil, Kommentar zur LGO von 1891 355 ff., E. v. Meier. Enzykl. (6. Aufl.) 712, Schoen, das. (7. Aufl.) 4 250. Echte Samtgemeinden sind die rheinischen Landbürgermeistereien und westfälischen Ämter (letztere, soweit sie zu Kommunalverbänden erklärt sind), ferner die Kirchspielsgemeinden in Schleswig-Holstein (vgl. den Artikel Samtgemeinden in v. Bitters Wörterbuch der preußischen Verwaltung) und die württembergischen zusammengesetzten Gemeinden („Gesamtgemeinden"): Württemb. GO Art. 168 ff., endlich die „zu einer Gemeinde vereinigten Ortschaften" des bayrischen

4. Da, wo die Gemeinden die örtliche Gliederung des Staates für die Durchführung seiner Aufgaben darstellen, muß notwendig das ganze Staatsgebiet in Gemeindeverbände zerfallen. Dies ist die Bedeutung der Bestimmung der neueren Gemeindeordnungen, daß jedes Grundstück im Staate einer Gemeinde angehören müsse. Doch werden größere zusammenhängende Güter von vielen Gesetzgebungen [namentlich in Preußen][8] den Gemeinden gleichgestellt. Der Gutsbezirk vertritt die Stelle der Gemeinde, der Gutsbesitzer übernimmt die Rechte und Pflichten derselben und er oder sein Stellvertreter übt die Funktionen des Gemeindevorstehers aus. Dagegen ist die Gewalt, welche früher den Rittergütern über die abhängigen Bauerngemeinden zustand, namentlich die gutsherrliche Polizei, durch die neuere Gesetzgebung beseitigt worden[9].

5. Das Gebiet der Gemeinde wird als Gemarkung bezeichnet. Zu Veränderungen in den Grenzen der Gemeinden ist ein Beschluß der Staatsbehörden und entweder Zustimmung oder wenigstens gutachtliche Äußerung der beteiligten Gemeinden erforderlich. Für Auflösung und Neubildung bestehender Gemeinden wird sogar häufig ein Akt der gesetzgebenden Organe verlangt[10].

§ 112.

1. Die Gemeindemitgliedschaft[1] war in früherer Zeit in den Städten häufig an die Angehörigkeit zu einer Zunft, in

---

und badischen Rechts (Bayer. GO Art. 153, Bad. GO §§ 167 ff., vgl. oben im Text und N. 6), diese jedoch nur dann, wenn und soweit die einzelnen Ortschaften die Eigenschaft von Gemeinden im Rechtssinne, d. h. von kommunalen Verbänden mit dem Recht zur Selbstverwaltung ihrer besonderen Angelegenheiten innewohnt.]

[8] [Aus der reichhaltigen Literatur über das Recht der selbständigen Gutsbezirke in Preußen ist hervorzuheben: Keil, Kommentar zur LGO vom 3. Juli 1891, 1 ff., 318 ff.; Genzmer, Entstehung und Rechtsverhältnisse der Gutsbezirke; derselbe, Kommentar zur LGO 212 ff.; Loening in den Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik 3. Folge 3 161 ff.; E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 710 ff.; Schoen, das. (7. Aufl.) 249; derselbe, Recht der Kommunalverbände 339 ff. Art. Gutsbezirk im WStVR und in Bitters Wörterbuch der preußischen Verwaltung. — Über ähnliche Verhältnisse in andern deutschen Einzelstaaten vgl. v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 539 ff., O. Mayer, Sächs. StR 294 ff., Walz, Bad. StR 191.]

[9] S. hierüber die in Note [8] angegebene Literatur.

[10] Brockhausen, Vereinigung und Trennung von Gemeinden, Wien 1893. Auf Grundlage des österreichischen Rechts kommt der Verf. zu dem Ergebnis, daß die Veränderungen in dem Bestande der Gemeinden durch den Willen der Gemeinden erfolgen (a. a. O. 32, 119). [In Deutschland gilt dies nur in Württemberg, Württemb. GO Art. 2; im übrigen ist Regel, daß Veränderungen im Bestande der kommunalen Gebiete nur durch den Staatswillen bewirkt werden können (vgl. O. Mayer, Deutsches VerwR (1. Aufl.) 1 450), wenn sich auch die Frage bestimmt nur vom Standpunkte einer einzelnen Gesetzgebung beantworten läßt. Vgl. Art. Gemeinde im WStVR, 2 43 ff. Stephan im VerwArch 11 S. 317 ff.].

[1] Loening, VR 157 ff.; Schoen, Kommunalverbände 80 ff., in der Enzykl. (7. Aufl.) 4 244 ff.; Art. Gemeinde im WStVR II 2, 2 47 ff.; Wielandt, Handb.

den Landgemeinden in der Regel an den Besitz eines bäuerlichen Grundstückes geknüpft. Das Erfordernis des Grundbesitzes ist für die Landgemeinden auch noch in einzelnen neueren Gemeindeordnungen festgehalten worden. Dagegen ist die Bedingung der Zugehörigkeit zu einer Zunft mit Einführung der Gewerbefreiheit allgemein aufgegeben.

Die Gemeindemitglieder zerfielen noch im neunzehnten Jahrhundert nach den Gesetzgebungen der meisten deutschen Staaten (ausgenommen Preußen, vgl. unten 2) in zwei Klassen: die Gemeindeangehörigen (Heimatsberechtigten) und die Gemeindebürger. Die Gemeindeangehörigkeit oder das Heimatrecht gewährte die Befugnis, sich dauernd in der Gemeinde aufzuhalten, Grundbesitz in ihrem Gebiete zu erwerben, sich daselbst zu verheiraten und einen Hausstand zu begründen, die Gemeindeanstalten zu benutzen, Gewerbe zu betreiben, ferner den Anspruch, von der Gemeinde im Fall der Verarmung unterstützt zu werden[2]. Mit ihm war die Pflicht verbunden, zu den Gemeindelasten beizutragen[3]. Das Heimatsrecht wurde erworben durch Geburt (Abstammung von einem Gemeindeangehörigen), Anstellung, Verheiratung, Zuweisung durch die Regierung, welche bei heimatlosen Personen erfolgte, und Aufnahme seitens der Gemeinde[4]. Die Aufnahme war an gewisse Erfordernisse geknüpft, deren Vorhandensein aber auch dem Nachsuchenden in der Regel einen Rechtsanspruch auf Aufnahme gewährte. Verloren wurde das Heimatsrecht durch Erwerb eines andern Heimatsrechtes, durch Verlust der Staatsangehörigkeit und durch Aufgabe des Wohnsitzes, wenn es nicht speziell vorbehalten war[5].

---

des badischen Gemeinderechts 1 673 ff.; Walz, Bad. StR 177 ff; Jebens im PrVBl 22 37 ff., 49 ff.; Stier-Somlo, Der verwaltungsgerichtliche Schutz des Bürger- und Einwohnerrechts in Preußen (VerwArch 12 354, auch im Sonderabdruck).

[2] Hann. StO § 36, Kurhess. GO vom 23. Okt. 1834 §§ 9 und 10 vgl. mit V. vom 29. Nov. 1823, Bayr. G. vom 16. April 1868 Art. 13, Württ. G. vom 4. Dez. 1833 Art. 2—5, Bad. GBRG § 1, S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 31, S.-Alt. G. vom 9. Aug. 1833 § 5, S.-Goth. GG § 5, S.-Kob. GG Art. 26, Anh.-Dess. GO vom 1. März 1852 § 8, Anh.-Bernburg GO vom 12. April 1855 § 8, Lipp. V. vom 2. März 1841 §§ 15, 16, 50. Schaumb.-Lipp. LGO § 4, StO § 6.

[3] Hann. StO § 13, Württ. G. vom 4. Dez. 1833 Art. 63 und 64, Verw. Ed. § 25, G. vom 15. Juni 1853, S.-Goth. GG §§ 186 und 187, S.-Kob. GG Art. 27 und 149, Anh.-Dess. GO §§ 9 und 25, Anh.-Bernb. GO §§ 9 und 25, Wald. GO § 14.

[4] Kurh. GO §§ 10—16, Nass. GO vom 26. Juli 1854 §§ 70 ff., Bayr. G. vom 16. April 1868 Art 1 ff., G. vom 17. Juni 1896 §§ 1—4, G. vom 23. Dez. 1873, Württ. G. vom 4. Dez. 1833 Art. 13 ff., Bad. BRG §§ 4 ff., S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 32 ff., S.-Alt. G. vom 9. Aug. 1833 §§ 9 ff., S.-Goth. GG §§ 7 ff., S.-Kob. GG §§ 7 ff., S.-Kob. HG Art. 8 ff., Anh.-Bernb. GO § 19. Lipp. V. vom 2. März 1841 §§ 4 ff., Schaumb.-Lipp. LGO § 3, StO § 6. — In Hannover erfolgte der Erwerb des Heimatrechtes durch Erwerb des Wohnrechtes, Hann. StO § 12.

[5] Kurhess. GO §§ 11—13, 16—18, Nass. GO § 89, Bayr. G. vom 16. April

Die Gemeindebürger besaßen alle Rechte der Heimatberechtigten, außerdem aber noch das Wahlrecht und die Wählbarkeit zu den Gemeindeämtern[6]. Nach einigen Gemeindeordnungen war die Befugnis zur Verehelichung, das Recht, Grundeigentum zu erwerben oder ein Gewerbe zu betreiben, nicht an den Besitz des bloßen Heimatrechtes, sondern an den des aktiven Bürgerrechtes geknüpft. Auch die Teilnahme an den Gemeindenutzungen war da, wo sich nicht eine besondere Real- oder Nutzungsgemeinde erhalten hatte, Ausfluß nicht des Heimat-, sondern des Gemeindebürgerrechtes. Die Gemeindebürger hatten die Pflicht, die ihnen übertragenen Gemeindeämter zu übernehmen[7]. Die Erwerbung des Bürgerrechtes erfolgte nach diesem System nirgends von selbst kraft Gesetzes als unmittelbare Rechtsfolge des Vorliegens gewisser Tatsachen und Erfordernisse, sondern stets durch besonderen Rechtsakt: durch Verleihung seitens der Gemeinde[8]. [Man nennt dieses System das der geschlossenen Bürgergemeinde (Ortsbürgergemeinde), im Gegensatz zu dem der Einwohnergemeinde, s. u. Nr. 2.] Die Verleihung war auf solche Personen beschränkt, welche die gesetzlich vorgeschriebenen Erfordernisse besaßen. Die Staatsangehörigen hatten unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf den Erwerb des Gemeindebürgerrechtes. Andrerseits durfte die Gemeinde von gewissen Personen, namentlich solchen, die in ihr Grundeigentum erwarben oder Gewerbe betrieben, den Erwerb des Gemeindebürgerrechtes fordern. Die Heimatsberechtigten konnten das Gemeindebürgerrecht in der Regel unter erleichterten Bedingungen erlangen[9]. Das Gemeindebürgerrecht ging verloren durch Verlust der zum Erwerb des Bürgerrechtes erforderlichen Eigenschaften, durch Verlegung des Wohnsitzes außerhalb der Gemeinde oder Erwerb eines anderen Bürgerrechtes, wenn es nicht besonders vorbehalten wurde, und durch Verzicht, der jedoch nur dann zulässig

---

1868 Art. 14, Württ. G. vom 4. Dez. 1833 § 66, Bad. BRG §§ 70 und 71, S.-Alt. G. vom 9. Aug. 1833 § 46, S.-Goth. GG § 45, S.-Kob. HG Art. 26, Lipp. V. vom 2. März 1841 § 22, Schaumb.-Lipp. LGO § 3.

[6] Hann. StO § 19, Kurhess. GO §§ 20 und 21, Bayr. GO Art. 19, GO für die Pfalz Art. 6, S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 19, S.-Kob. GG Art. 29, Anh.-Dess. StO §§ 3—5, Anh.-Bernb. StO vom 12. April 1855 §§ 3—5, Schaumb.-Lipp. StO § 6, Lipp. StO vom 16. Mai 1843 § 10, Wald. GO § 15.

[7] Bayr. GO Art. 19, S.-Kob. GG Art. 47, Anh.-Dess. StO § 6, Anh.-Bernb. StO § 6.

[8] Hann. StO §§ 21—26, Kurhess. GO §§ 27—30, Bayr. GO Art. 10—17, S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 14, 26, G. vom 15. April 1868 Art. 26 und 28, S.-Kob. GG Art. 31—33, 43, Anh.-Dess. GO § 6 ff., Anh.-Bernb. GO § 6 ff., Lipp. StO vom 16. Mai 1843 §§ 12—14, Schaumb.-Lipp. StO §§ 15—22, Wald. GO § 16.

[9] Kurhess. GO §§ 26 und 27, S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 31, S.-Kob. GG Art. 40, Anh.-Dess. StO § 14, Anh.-Bernb. StO § 14, Schaumb.-Lipp. StO § 22.

war, wenn keine Verpflichtung zum Erwerb des Bürgerrechtes existierte[10].

Für den Erwerb der Gemeindeangehörigkeit oder des Bürgerrechtes mußte in der Regel eine Gebühr (Aufnahmegebühr, Einzugsgeld, Bürgergewinngeld) entrichtet werden. Wollte der Aufgenommene an den Gemeindenutzungen teilnehmen, so war dazu oft die Erlegung eines besonderen Einkaufsgeldes erforderlich[11].

Von den Gemeindeangehörigen wurden noch unterschieden die Schutzgenossen (Schutzverwandte) und Flurgenossen. Schutzgenossen hießen diejenigen Personen, welche, ohne heimatsberechtigt zu sein, das Recht hatten, in einer Gemeinde zu wohnen und die Gemeindeanstalten zu benutzen. Dieses Recht wurde durch provisorische Anstellung oder besondere Erlaubnis des Gemeindevorstandes erworben. Mit ihm war die Verpflichtung verbunden, gewisse Abgaben zur Gemeindekasse zu zahlen[12]. Flurgenossen (Forensen, Ausmärker) hießen solche Personen, welche, ohne Gemeindeangehörige zu sein, Grundstücke in einer Gemeinde besaßen. Sie mußten diejenigen Abgaben mit entrichten, welche auf den Grundbesitz umgelegt waren, und hatten das Recht, für ihre Grundstücke die Gemeindeanstalten zu benutzen. Damit verband sich häufig die Befugnis, an der Fassung der Gemeindebeschlüsse teilzunehmen, namentlich wenn diese sich auf Abgaben von Grundeigentum bezogen[13].

2. Nach allen diesen Gesetzgebungen war der Anspruch auf Armenunterstützung von der ausdrücklichen Verleihung des Heimatsrechtes oder der Gemeindeangehörigkeit seitens der Gemeinde abhängig. Anders nach der preußischen Gesetzgebung. Schon das Allgemeine Landrecht[14] bestimmte, daß von den Gemeinden außer ihren Mitgliedern auch diejenigen Personen im Falle der Hilfsbedürftigkeit unterstützt werden sollten, welche,

---

[10] Hann. StO §§ 32—33, Kurhess. GO § 30, Bayr. GO Art. 18, S.-Mein. G. vom 15. Aug. 1840 Art. 28, S.-Kob. GG Art. 46, Anh.-Dess. StO §§ 20—21, Anh.-Bernb. StO §§ 20—21, Lipp. StO vom 16. Mai 1843 §§ 23—28, Schaumb.-Lipp. StO § 26, Wald. GO §§ 17—19.

[11] Hann. StO §§ 28 und 37, Kurhess. GO §§ 23—24, 31, Bayr. G. vom 16. April 1868 Art. 8 ff., G. vom 17. Juni 1896 § 5, GO Art. 20 ff., Württ. G. vom 4. Dez. 1833 Art. 29—31, Bad. BRG §§ 33 ff., S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 19, S.-Alt. G. vom 3. Aug. 1833 § 3, S.-Goth. GG §§ 31 ff., S.-Kob. GG Art. 37 ff., Lipp. V. vom 2. März 1841 § 12, StO vom 16. Mai 1843 § 13, Schaumb.-Lipp. GO §§ 23 und 55, Wald. GO § 112.

[12] Kurhess. GO § 35, Württ. G. vom 4. Dez. 1833 Art. 10—12, S.-Goth. GG §§ 59—61, 186, S.-Kob. GG Art. 48—51, 149, Lipp. StO vom 16. Mai 1843 §§ 29—30.

[13] Hann. StO § 13, LGO § 65, G. vom 5. Sept. 1848 § 13, Hess., G., die Mitwirkung der Forensen bei Festsetzung der Gemeindevoranschläge betr., vom 22. Nov. 1872, S.-Mein. G. vom 11. März 1848 Art. 39—40, G. vom 15. April 1868 Art. 30, S.-Goth. GG §§ 63—65, 186, S.-Kob. GG Art. 54, 149, Lipp. StO vom 16. Mai 1843 § 9, Wald. GO § 119.

[14] ALR II 19 §§ 11, 12.

ohne Mitglieder zu sein, zu den öffentlichen Lasten derselben beigetragen hatten. In Fortbildung dieser Grundsätze regelte ein Gesetz vom 31. Dezember 1842 die Verpflichtung zur Armenpflege. Nach diesem sollte zur Unterstützung eines Armen diejenige Gemeinde verpflichtet sein, in welcher derselbe: 1. als Mitglied ausdrücklich aufgenommen war, 2. unter Beobachtung der Vorschriften des angeführten Gesetzes vom 31. Dezember 1842 einen Wohnsitz erworben oder 3. nach erlangter Großjährigkeit während der drei letzten Jahre vor dem Zeitpunkte, wo seine Hilfsbedürftigkeit hervortrat, seinen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hatte. [Durch ein Gesetz gleichen Datums — Gesetz vom 31. Dezember 1842 über die Aufnahme neu anziehender Personen — wurde Freizügigkeit im ganzen Gebiete des Staates gewährt und dadurch nun auch das Recht der Aufenthalts- und Wohnsitznahme, sowie des Grunderwerbes aus dem Zusammenhange mit der Gemeindeangehörigkeit gelöst, nachdem die Befugnis zum Gewerbebetrieb schon durch die Einführung der Gewerbefreiheit in den Jahren 1810 und 1811[a] von dem Besitz des Heimats- oder Bürgerrechts unabhängig gemacht worden war. Auch die Verehelichungsfreiheit war in Preußen früher als anderwärts anerkannt, schon die StO von 1808 weiß nichts mehr davon, daß das Recht, sich zu verheiraten, nur dem Gemeindeangehörigen oder -bürger in seiner Heimatgemeinde zusteht. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist, daß diejenigen Rechte und Vorteile, welche in den Mittel- und Kleinstaaten den Hauptinhalt der Gemeindemitgliedschaft bildeten (Recht auf Niederlassung und Grunderwerb, Verehelichung, Gewerbebetrieb und Armenunterstützung), in Preußen schon in der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts aus Rechten des Gemeindeangehörigen zu Rechten jedes Staatsangehörigen geworden waren. Damit hatte der gemeindeutsche Begriff des Heimatsrechtes für Preußen alle Bedeutung verloren. Die Gemeindemitgliedschaft erscheint seit der revidierten StO vom 17. März 1831[b] als ein ausschließlich politisches Recht, dessen Inhalt darin besteht, daß es denjenigen, der es besitzt, zur Anteilnahme an der Bildung des Gemeindewillens berechtigt und, unter gewissen Voraussetzungen, verpflichtet. Gemeindemitglieder im vollen Sinne dieses Wortes — Gemeindebürger — sind nach preußischem Recht diejenigen, welche zur Gemeindevertretung wahlberechtigt und wählbar, sowie zur Übernahme unbesoldeter Ämter in der Gemeindeverwaltung befähigt und verpflichtet sind[c]. Neben diesen voll-

[a] Gewerbesteueredikt vom 9. Nov. 1810 und G. über die polizeilichen Verhältnisse der Gewerbe vom 7. Sept. 1811.

[b] RevStO von 1831 § 11. Die StO vom 19. Nov. 1808 zählt (§ 15) unter den spezifischen Vorrechten des Bürgers noch auf das Recht, städtische Gewerbe zu treiben und Grundstücke im Stadtbezirk zu besitzen.

[c] StO für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853, § 5, LGO für die östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891, § 40 und die entsprechenden Bestimmungen der in den westlichen und neuen Provinzen geltenden Gemeindeverfassungsgesetze.

berechtigten Gemeindemitgliedern stehen in den älteren preußischen Gemeindeverfassungsgesetzen (noch in der revidierten StO von 1831) die „Schutzverwandten" — in den späteren Gesetzen[d] „Gemeindeangehörige" genannt —, das sind diejenigen, welche im Gemeindegebiet wohnen und zur Benutzung der öffentlichen Gemeindeanstalten befugt sind. Seit der (als Gesetz publizierten, aber nicht in Kraft getretenen[e]) Gemeindeordnung vom 11. März 1850 wird das Gemeindemitgliedschaftsrecht i. e. S. — Bürgerrecht — nicht mehr, wie anderwärts in Deutschland und früher auch in Preußen, durch den konstitutiven Verwaltungsakt der Verleihung, sondern unmittelbar kraft Gesetzes, ohne und gegen den Willen des Erwerbenden und der Gemeinde von jedem erworben, welcher und sobald er gewisse im Gesetz angegebene Eigenschaften (Staatsangehörigkeit, Selbständigkeit, Vollbesitz der bürgerlichen Ehre, Verfügung über ein gewisses Mindesteinkommen oder -vermögen usw.) aufweist bezw. seit einer gewissen Zeit (Jahresfrist) besitzt. Dieses, zuerst und für einen großen Teil Deutschlands vorbildlich in Preußen entwickelte System des Gemeindemitgliedschaftsrechts heißt das System der Einwohnergemeinde[f].]

3. Durch die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches sind die Grundsätze des preußischen Niederlassungs- und Armenrechtes auf ganz Deutschland ausgedehnt worden. Das RG über die Freizügigkeit[15] gewährt jedem Reichsangehörigen die Befugnis, innerhalb des Reichsgebietes an jedem Orte sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande ist, und an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben. Andrerseits erklärt es die Gemeinden für berechtigt, diejenigen Personen welche sich in ihrem Gebiete niedergelassen haben, nach Ablauf von drei Monaten zu den Gemeindelasten heranzuziehen. Das RG über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung[16] bestimmt, daß zur Verehelichung der Erwerb oder Besitz einer Gemeindeangehörigkeit nicht

---

[d] Östl. StO § 3, östl. LGO § 7.

[e] Oben § 107, S. 400/401.

[f] Schoen, Recht der Kommunalverbände 80 ff., Enzykl. 7. Aufl 244 ff.; Jolly, Art. Gemeindemitgliedschaft in Stengels Wörterbuch (1. Aufl.); Walz, Bad. Staatsr. 175 ff. — Eine eigenartige Mittelstellung zwischen dem älteren System der geschlossenen Ortsbürgergemeinde und dem neueren der Einwohnergemeinde nimmt das „Ortsbürgerrecht" der hess. GO vom 30. Juni 1821 ein; näheres bei Waldecker, Das Ortsbürgerrecht in Hessen (1911).

[15] RG über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867, eingeführt in Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, in Württemberg durch Vertr. vom 25. Nov. 1870 Art. 2, in Bayern durch RG vom 22. April 1871 in Elsaß-Lothringen durch G. vom 8. Jan. 1873.

[16] RG über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung vom 4. Mai 1868, eingeführt in Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, in Württemberg durch Vertrag vom 25. Nov. 1870 Art. 2.

mehr erforderlich ist. Die R.-Gewerbeordnung[17] erklärt die Befugnis zum Gewerbebetrieb für unabhängig vom Besitz des Bürgerrechtes. Der Gewerbetreibende muß jedoch nach Ablauf von drei Jahren auf Verlangen der Gemeinde das Bürgerrecht erwerben, es darf aber in diesem Falle ein Bürgerrechtsgeld (Aufnahmegebühr) von ihm nicht gefordert werden. Das RG über den Unterstützungswohnsitz[18] regelt die Verpflichtung zur Armenpflege. Die hauptsächlichsten Organe derselben sind die Ortsarmenverbände, welche aus einer oder mehreren Gemeinden bestehen. Die Pflicht der Ortsarmenverbände zur Unterstützung eines Hilfsbedürftigen bestimmt sich nicht durch die Gemeindeangehörigkeit, sondern durch den Unterstützungswohnsitz desselben. Dieser wird erworben durch Abstammung, Verehelichung und einjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in einem Ortsarmenverbande nach zurückgelegtem sechzehnten Lebensjahre. Er geht verloren durch Erwerbung eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes und einjährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem sechzehnten Lebensjahre.

Diese reichsgesetzlichen Vorschriften haben außerordentlich tief in die bisher bestehenden Grundsätze des Landesrechts über die Zugehörigkeit zur Gemeinde eingegriffen. Das Heimatsrecht hat dadurch fast alle Bedeutung verloren. Namentlich ist ihm diejenige Wirkung entzogen, auf welche früher das Hauptgewicht gelegt wurde: der Anspruch auf Armenunterstützung. Unabhängig vom Erwerb des Heimatsrechtes sind ferner das Recht zum Aufenthalt und zur Verehelichung in einer Gemeinde, die Befugnis zum Grundstückserwerb und Gewerbebetrieb. Bestehen geblieben ist nur der Anspruch, das Ortsbürgerrecht unter erleichterten Bedingungen zu erwerben, und das Recht der Benutzung der Gemeindeanstalten. Letzteres hat jedoch keine erhebliche praktische Bedeutung. Die meisten derartigen Anstalten (Wege, Straßen, Brücken, Beleuchtungs- und Löschanstalten, Wasserleitungen usw.) sind derart, daß ihre Benutzung niemandem verweigert werden kann, der in der Gemeinde seinen Wohnsitz hat. Für die Teilnahme an den Armenanstalten ist nicht mehr das Heimatsrecht, sondern der Unterstützungswohnsitz maßgebend. So bleiben nur etwa gewisse örtliche Stiftungen übrig, deren Genuß den Gemeinde-

---

[17] RGO vom 21. Juni 1869, eingeführt in Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, in Württemberg und Baden durch RG vom 10. Nov. 1871, in Bayern durch RG vom 12. Juni 1872, in Els.-Lothr. durch RG vom 27. Febr. 1888.

[18] RG über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870, eingeführt in Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, in Württemberg und Baden durch RG vom 8. Nov. 1871, in Elsaß-Lothringen durch RG vom 30. Mai 1908. In Gestalt der neueren Fassung, welche das Unterstützungswohnsitzgesetz durch das RG vom 30. Mai 1908 erhalten hat, ist es in Bayern (vom 1. Jan. 1916 ab, vgl. Kaiserl. V. vom 4. April 1915, RGBl 221) eingeführt worden durch RG vom 30. Juni 1913. Es gilt jetzt also im ganzen Reichsgebiet.

angehörigen speziell vorbehalten ist. Auch die Verpflichtung, zu den Gemeindelasten beizutragen, erscheint nicht mehr als Folge der Gemeindeangehörigkeit, sondern als Folge eines einigermaßen dauernden (mehr als dreimonatlichen) Aufenthaltes in der Gemeinde.

Dagegen hat das Gemeindebürgerrecht seine Bedeutung im wesentlichen bewahrt. Nur für Grundstückserwerb und Gewerbebetrieb ist es nicht mehr erforderlich. Aktives und passives Wahlrecht aber und die Verpflichtung zur Übernahme von Gemeindeämtern sind auch ferner an dasselbe geknüpft.

Die Klasse der Schutzgenossen (Schutzverwandten) ist infolge der Reichsgesetzgebung vollständig verschwunden, da niemand mehr einer besonderen Erlaubnis zur Niederlassung in einer Gemeinde bedarf, und alle Wirkungen der früheren Schutzgenossenschaft jetzt einfache Wirkungen der Niederlassung sind. Unverändert erhalten hat sich die Klasse der Forensen, ja infolge des Umstandes, daß der Erwerb von Grundstücken von dem Besitz des Gemeindebürgerrechtes durchaus unabhängig ist, sogar eine erhöhte praktische Bedeutung gewonnen.

Nach Lage der reichsgesetzlichen Vorschriften über Niederlassungs- und Armenrecht besteht keinerlei Bedürfnis mehr, den Erwerb des Heimatsrechtes an einen speziellen Akt der Aufnahme oder Verleihung zu knüpfen. Deshalb sind die meisten neueren Gemeindegesetzgebungen dem Vorbilde des preußischen Rechtes gefolgt und haben für Gemeindeangehörige alle diejenigen Personen erklärt, welche in der Gemeinde ihren Wohnsitz haben[19]. Diese sind zur Benutzung der Gemeindeanstalten befugt und nach Ablauf von drei Monaten zur Teilnahme an den Gemeindelasten verpflichtet.

Unter ihnen treten die Gemeindebürger (Gemeindemitglieder i. e. S.) als bevorrechtigte Klasse hervor, d. h. diejenigen Personen, welche das aktive und passive Wahlrecht zu den Gemeindeämtern sowie die Fähigkeit und Pflicht zur Übernahme derselben besitzen, wofür ihnen andrerseits mitunter gewisse Nutzungsrechte am Gemeindevermögen zustehen. [Bezüglich des Erwerbs des Bürgerrechts verhalten sich die deutschen Gesetzgebungen verschieden. Die einen halten an dem älteren System der geschlossenen Bürgergemeinde (oben 425) fest und lassen

---

[19] Sächs. rev. StO § 14, LGO §§ 15 und 16, Württ. G. vom 16. Juni 1885 Art. 46, Bad. StO § 7. Auch die bad. GO § 10 und 11 knüpft das aktive und passive Wahlrecht jetzt an den Wohnsitz, so daß das Gemeindebürgerrecht wesentlich nur für die Allmendnutzungen von Bedeutung ist. Ebenso Hess. StO Art. 16, LGO Art. 16, S.-Weim. GO Art. 1, S.-Mein. GO Art. 12, 18, S.-Alt. StO § 8, DO § 4, Braunschw. StO § 10, LGO § 12, Old. GO Art. 3, Anh. GO § 16, Schw.-Sondersh. GO § 25, Schw.-Rud. GO Art. 2, 19, Reuß ä. L. GO Art. 20, Reuß j. L. GO Art. 17, Lipp. StO § 2, DGO § 2. Auf demselben Standpunkte stehen natürlich auch die neueren preußischen Gemeindegesetze: Hess.-Nass. StO § 3 LGO § 7, LGO für die östlichen Provinzen § 7, für Schleswig-Holstein § 7, für Hohenzollern (vom 2. Juli 1900) § 7.

demzufolge das Bürgerrecht grundsätzlich nur durch einen besonderen, konstitutiven Verwaltungsakt der Gemeinde — Verleihung — entstehen g, während nach den andern das Bürgerrecht, dem Prinzip der Einwohnergemeinde entsprechend, jedem anfällt, der und sobald er gewisse im Gesetz bezeichnete Eigenschaften aufweist[h] und demzufolge erlischt, wenn eine dieser Eigenschaften wegfällt[i].] Auch nach diesen jetzt geltenden Gesetzen ist mitunter die Zahlung eines besonderen Bürgerrechtsgeldes für die Aufnahme in den Bürgerverband oder die Erlegung eines Einkaufsgeldes für die Teilnahme an den Bürgernutzungen vorgeschrieben[20]. Dagegen darf wegen der bloßen Niederlassung reichsgesetzlich eine Abgabe nicht erhoben werden[21]. Wo die geschlossene Bürgergemeinde festgehalten ist, findet sich auch wohl ein Zwang zum Erwerb des Bürgerrechtes[k].

§ 113.

I. In bezug auf die Gemeindeverfassung bestehen in Deutschland zwei Systeme. Nach dem einen ist die Verfassung für Städte und Landgemeinden eine verschiedene, das zweite kennt dagegen nur eine einzige Form der Gemeindeverfassung, welche für alle Gemeinden gilt. Da, wo eine Verschiedenheit der städtischen und ländlichen Verfassung existiert, ist für die Frage, ob eine Gemeinde als Stadt- oder Landgemeinde anzusehen sei, meist der historische Charakter derselben maßgebend; seltener[a] hat man die Scheidung in rein

---

g Hierher gehören insbesondere die Gesetze des rechtsrheinischen Bayerns und Württembergs (bayer. GO für die Landesteile diesseits des Rheins vom 29. April 1869 Art. 10, württ. G. betr. die Gemeindeangehörigkeit vom 16. Juni 1885 Art. 6), die sächsische rev. StO § 17 (vgl. O. Mayer, sächs. StR 283) und — als einziges von den preußischen Gemeindeverfassungsgesetzen, welches das System der Bürgergemeinde beibehalten hat — die hannöv. StO vom 24. Juni 1858, § 21.

h So nach allen preußischen Gemeindeverfassungsgesetzen mit Ausnahme der hannöverschen StO. Typisch: östl. StO § 5, östl. LGO § 41. Dasselbe System haben: die bad. StO (Fassung vom 18. Okt. 1910) § 7, der Sache nach auch die bad. GO (Fassung vom 18. Okt. 1910), § 10 (die dort genannten „wahlberechtigten Einwohner" sind nur dem Namen nach nicht Gemeindebürger, der Sache nach sind sie es), die Gemeindeverfassungsgesetze Hessens, der bayerischen Pfalz, Oldenburgs, Elsaß-Lothringens (vgl. hess. StO und LGO Art. 16, 23 ff.; pfälz. GO Art. 10; Schücking, Oldenburgisches Staatsrecht 204 und die sächs. LGO (§ 15).

i Preuß. östl. StO § 7 Abs. 3, bad. StO § 11.

20 Preuß. G. vom 14. Mai 1860, 24. Juni 1861 und 2. März 1867, Hess.-Nass. StO § 58, LGO § 42, LGO für die östl. Provinzen § 72, für Schleswig-Holstein § 72, Sächs. rev. StO § 21, Württemb. G. vom 16. Juni 1886 Art. 9, 22 ff., Hess. StO Art. 30, LGO Art. 30, S.-Weim. GO Art. 23, Braunschw. StO § 20, Reuß ä. L. GO Art. 23—34, Reuß j. L. GO Art. 28—32, Lipp. StO § 5, DGO § 5, Schw.-Sondersh. GO § 33.

21 RG über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 8.

k Vgl. z. B. Sachsen rev. StO § 17, Hann. StO § 22, Bayern diesseit. GO Art. 17.

a So z. B. in Hessen; vgl. van Calker, hess. StR 116.

mechanischer Weise lediglich nach der Einwohnerzahl vorgenommen.

1. Das erste System ist namentlich im Norden und Osten Deutschlands verbreitet. Es besteht in den östlichen Provinzen Preußens, den Provinzen Hannover, Westfalen, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau, im Königreich Sachsen, im Herzogtum Sachsen-Altenburg, in Oldenburg, Braunschweig, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Lippe und Schaumburg-Lippe. Von süddeutschen Staaten haben das Königreich Bayern für seine rechtsrheinischen Provinzen dasselbe angenommen.

Nach diesem System sind in denjenigen Orten, welche eine städtische Verfassung besitzen, folgende Hauptorgane vorhanden: 1. ein kollegialischer Magistrat oder Stadtrat, bestehend aus einem Bürgermeister, dessen Stellvertreter (zweiten Bürgermeister, Beigeordneten) und einer Anzahl von Stadträten; 2. das Kollegium der Stadtverordneten (Bürgervorsteher, Gemeindebevollmächtigte, städtischer Ausschuß)[1]. [Letzteres ist das beschließende und kontrollierende, der Magistrat das ausführende Organ, gewissermaßen die Regierung der Stadtgemeinde, wogegen man die Stadtverordnetenversammlung als die Volksvertretung bezeichnen kann. Die Stadtverordneten haben über die Angelegenheiten der Gemeinde zu beschließen, und zwar nach einigen Gesetzgebungen — wie insbesondere in Preußen — über alle Gemeindeangelegenheiten, welche nicht durch das Gesetz ausschließlich dem Magistrat überwiesen sind[b], nach andern — Bayern, Sachsen[c] — über diejenigen Angelegenheiten, welche das Gesetz ausdrücklich als solche bezeichnet (z. B. Aufstellung des städtischen Haushaltsetats, Veräußerung von Gemeindevermögen, Aufnahmen von Anleihen, Einführung neuer oder Veränderung bestehender Gemeindeabgaben, Ortsstatuten, Wahl des Bürgermeisters und der anderen Magistratsmitglieder usw.). Der Magistrat hat die Beschlüsse der Stadtverordneten vorzubereiten und (sofern er dieselben nicht beanstandet) auszuführen; er hat alle Angelegenheiten der Stadt, insbesondere das Gemeindevermögen und die Gemeindeanstalten zu verwalten und die Stadtgemeinde nach außen zu vertreten. Er untersteht in seiner gesamten Amtsführung der Kontrolle der Stadtverordnetenversammlung.] Zur Beseitigung von Differenzen zwischen beiden Kollegien sind gemeinsame Sitzungen

---

[1] Preuß. StO für die östl. Provinzen §§ 10, 12 ff., für Westfalen §§ 10 12 ff., GVG für Frankfurt a. M. §§ 2, 23 ff., StO für Hessen-Nassau §§ 14 ff., 32 ff., für Schleswig-Holstein §§ 1, 28 ff., G. vom 31. März 1890 § 2, Hann. StO §§ 38, 80, Bayr. GO Art. 71 und 108, Sächs. rev. StO § 37, S.-Alt. StO § 26 ff., S.-Goth. GG §§ 73 und 101, StO für Koburg § 5, Braunschw. StO §§ 44 ff., 95 ff., Old. GO Art. 10 und 30, Anh. GO §§ 54 ff., Lipp. StO §§ 21 ff., Schaumb.-Lipp. StO § 4.

[b] Preuß. östl. StO § 35. Vgl. Preuss, Art. „Bürgermeisterei- und Ratsverfassung" im Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften.

[c] Bayer. rechtsrhein. GO Art. 112, sächs. rev. StO §§ 39 ff. Vgl. den in voriger Anm. zit. Artikel von Preuss.

zulässig; führt dieser Weg nicht zum Ziel, so wird die Streitigkeit, falls ihr Gegenstand nicht auf sich beruhen kann, von der Staatsaufsichtsbehörde (unten § 114) entschieden. In kleineren Städten hat die Verfassung vielfach eine Vereinfachung erfahren, insofern an die Stelle des kollegialischen Magistrats der Bürgermeister als Einzelbeamter tritt. Diese Einrichtung ist für kleinere Städte entweder gesetzlich vorgeschrieben oder es steht denselben frei, sie auf dem Wege statutarischer Festsetzung bei sich einzuführen[2]. — Für eine allgemeine Versammlung der Gemeindebürger ist in der städtischen Gemeindeverfassung kein Platz, obwohl einzelne Gemeindeordnungen die Berufung einer solchen in außerordentlichen Fällen zulassen[3].

Einfacher gestaltet sich die Verfassung der Landgemeinden. Hier steht kein kollegialischer Magistrat, sondern ein einzelner Gemeindevorsteher (Bürgermeister, Schulze) an der Spitze[4], welcher alle Verwaltungsbefugnisse besitzt. Er wird in Ausübung seiner Funktionen von einem oder einigen Gehilfen [Schöffen, Beigeordneter, Adjunkt] unterstützt, welche auch im Falle der Verhinderung seine Stelle vertreten. Die Funktionen der Stadtverordneten liegen entweder in den Händen einer gewählten Gemeindevertretung (Gemeindeausschuß) oder, namentlich in kleineren Gemeinden, in denen der Gemeindeversammlung[5]. Auch da, wo eine Gemeindevertretung besteht, wird für wichtigere Angelegenheiten häufig ein Beschluß der Gemeindeversammlung gefordert[6]. Etwas abweichend ist die Gemeindeverfassung im rechtsrheinischen Bayern, wo ein kollegialisch organisierter Gemeindeausschuß wesentlich in der Stellung eines städtischen Magistrats die Verwaltung führt, neben welchem für Angelegenheiten, die in den Städten zum Geschäftskreis der Gemeindebevollmächtigten gehören, eine Gemeindeversammlung fungieren kann[7], und in Hessen-Nassau, wo in

---

[2] Diese Form der Verfassung ist für kleinere Städte gesetzlich eingeführt in Sachsen (StO für mittlere und kleinere Städte, Art. II und IV) und Schleswig-Holstein (StO §§ 94 ff.), kann hier jedoch statutarisch auch auf größere Städte ausgedehnt werden (Sächs. rev. StO §§ 37, 114—116, StO für Schleswig-Holstein § 94). Die statutarische Einführung ist außerdem in der Provinz Westfalen, in kleineren Städten der östlichen Provinzen Preußens und in der Provinz Hessen-Nassau zulässig (StO für Westfalen §§ 72 und 73, für die östlichen Provinzen §§ 72 und 73, für Hessen-Nassau § 83).

[3] Bayr. GO Art. 122, S.-Goth. GG § 171.

[4] Preuß. LGO vom 3. Juli 1891 §§ 74 ff.

[5] Preuß. LGO vom 3. Juli 1891 §§ 40 ff., 49 ff., LGO für Westfalen §§ 23 ff., LGO für Schleswig-Holstein §§ 12 ff., LGO für Hessen-Nassau §§ 20 ff., 45 ff., 66 ff., Hann. LGO §§ 22, 41, 51, S.-Alt. DO §§ 11 ff. S.-Goth. GG Art. 70 und 101, S.-Kob. GG Art. 70, Braunschw. LGO §§ 19 ff., Old. GO Art. 10 und 31, Anh. GO §§ 54 ff., Schw.-Rud. GO Art. 134 ff., Lipp. DGO §§ 17 ff., Schaumb.-Lipp. LGO § 23.

[6] S.-Alt. DO § 38, S.-Kob. GG Art 75.

[7] Bayr. GO Art. 123, 124, 147.

Landgemeinden mit mehr als 500 Einwohnern ein kollegialer Gemeindevorstand (Gemeinderat) besteht[8].

2. Das zweite System kommt in einer doppelten Gestaltung vor.

a) Nach der einen Gestaltung ist die einheitliche [äußerlich allerdings mitunter (so in der Rheinprovinz und in Hessen) nach Stadt- und Landgemeinden verschiedene] Gemeindeverfassung wesentlich gleichartig mit der soeben geschilderten Landgemeindeverfassung [zeigt also einen nicht kollegialisch, sondern monokratisch formierten Gemeindevorstand: Gemeindevorstand ist nicht ein Magistratskollegium, sondern der Bürgermeister (Bürgermeister- im Gegensatz zur Magistratsverfassung)]. Diese Form der Verfassung hat sich unter dem Einfluß der französischen Gesetzgebung verbreitet. Sie besteht in der preußischen Rheinprovinz[d], in der bayerischen Pfalz[d], im Großherzogtum Hessen[d], in dem größten Teil der thüringischen Staaten, namentlich in dem Großherzogtum Sachsen-Weimar, dem Herzogtum Sachsen-Meiningen, in den reußischen und schwarzburgischen Fürstentümern und im Fürstentum Waldeck. Die Verwaltungsgeschäfte werden vom Bürgermeister mit Hilfe eines oder mehrerer Beigeordneten geführt. Als zweites Organ neben ihm besteht eine gewählte Gemeindevertretung in den Städten der preußischen Rheinprovinz und Hessens Stadtverordnetenversammlung, sonst vielfach Gemeinderat genannt, die entweder unter dem Vorsitz des Bürgermeisters oder unter dem eines selbstgewählten Vorsitzenden tagt und die Befugnisse der Stadtverordneten in den Städten mit Magistratsverfassung (s. o. Nr. 1) besitzt[9].

b) Nach der zweiten Gestaltung, welche im Königreich Württemberg und im Großherzogtum Baden besteht, entspricht die Organisation der Gemeinden der oben geschilderten städtischen Verfassung (d. h. der Magistratsverfassung). Es bestehen als Organe der Gemeinde: 1. der Gemeinderat (Stadtrat), ein Kollegium mit einem Bürgermeister (Schultheiß) an der Spitze für die Führung

---

[8] LGO für Hessen-Nassau § 45.

[d] Die Einheitlichkeit der Gemeindeverfassung auf Grund des Bürgermeistersystems gilt in allen diesen Rechtsgebieten nicht unbedingt; vielmehr können in der preußischen Rheinprovinz und in der bayerischen Pfalz alle Städte (alle Gemeinden, welche irgendwie berechtigt sind, den Namen Stadt zu führen), in Hessen alle Gemeinden mit mehr als 15000 Einwohnern mit Staatsgenehmigung die Magistratsverfassung einführen. Preuß. StO für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856 §§ 66 ff., Bayer. G. (Pfälz. Städteverf. G.) vom 15. August 1908 (vgl. Piloty, JahrbÖffentlR 3 473 ff.), hess. StO Art. 202 ff. (oben 431 Anm. a). Über den Typus „Bürgermeisterverfassung" vgl. den oben Anm. b zit. Artikel von Preuss.

[9] Rhein. StO §§ 9, 11 ff., LGO §§ 44 ff., GO für die Pfalz Art. 7 und 46, Hess. StO Art. 2, 35 ff., LGO Art. 2, 35 ff., S.-Weim. GO Art. 7, 42 ff., S.-Mein. GO Art. 21 ff., Anh. GO §§ 54 ff., Schw.-Sondersh. GO § 67 ff., Schw.-Rud. GO Art. 38 ff., 120 ff., Reuß ä. L. GO Art. 19 und 59, Reuß j. L. GO Art. 7 und 61, Wald. GO §§ 9 ff.

der Verwaltung, 2. der Bürgerausschuß, dem die Befugnis zur Kontrolle, die Feststellung des Etats und die Mitwirkung bei wichtigeren Akten der Vermögensverwaltung sowie beim Erlaß von Ortsstatuten zusteht[10]. In kleineren Gemeinden fungiert statt des Bürgerausschusses die Gemeindeversammlung.

3. Neben den genannten Organen der Gemeinde kommen Ausschüsse, oft „Deputationen" genannt, zur Verwaltung gewisser Gemeindeanstalten und einzelner Spezialzweige des Gemeindewesens (Armenwesen, Schulwesen, Hoch- und Tiefbauverwaltung, Gas- und Wasserwerke usw.) vor. Dieselben setzen sich aus Mitgliedern der Gemeindebehörden und anderen Gemeindebürgern zusammen[11]. Die Städte, namentlich die größeren, sind in Bezirke (Distrikte, Quartiere) geteilt, an deren Spitze Bezirksvorsteher stehen, welche den Bürgermeister oder Magistrat in Ausübung seiner Funktionen zu unterstützen haben. Neben den unmittelbaren Gemeindeorganen, welche ihre Stellung durch den staatsrechtlichen Akt der Wahl erlangen, fungieren in vielen, namentlich den größeren Gemeinden, noch Gemeindebeamte im engeren Sinne, welche vom Magistrat oder Gemeindevorstand angestellt werden[12]. [Diese an sich nur mittelbaren Organe haben mitunter eine gewisse selbständige Bedeutung erlangt, insofern sie notwendige Organe der Gemeinde geworden sind[e].]

II. Die Gemeindeverwaltung ist in weitem Umfange auf die ehrenamtliche, also unbesoldete Tätigkeit unbeamteter Gemeindemitglieder basiert. In kleineren Orten wird sogar das Amt des Gemeindevorstehers (Bürgermeisters, Ortsvorstehers, Schultheißen) von einem Gemeindebürger im Nebenamt neben anderen Berufsgeschäften verwaltet, es hat dann entweder den Charakter des reinen Ehrenamtes oder es wird dem Betreffenden dafür eine mäßige Entschädigung ausgeworfen. Die Stellen im Magistrat werden regelmäßig, die Stellen in den Stadtverordnetenversammlungen, Bürgerausschüssen, Gemeindeausschüssen und Deputationen ausnahmslos

---

[10] Württ. GO Art. 9 ff., 44 ff., Bad. GO §§ 14 ff., 43 ff., StO §§ 17 ff., 43 ff. Obgleich Baden eine besondere StO besitzt, so ist doch auch hier die Verfassung in ihren Grundzügen für alle Gemeinden gleichartig.

[11] Preuß. StO für die östlichen Provinzen § 59, für die Provinz Westfalen § 59, für die Rheinprovinz §§ 59, 77, für Schleswig-Holstein § 66, für Hessen-Nassau § 64, GVG, für Frankfurt § 66, Hann. StO § 77, Bayr. GO Art. 106, Sächs. rev. StO §§ 122—123, Bad. StO § 27 ff., GO § 28, Hess. StO Art. 130 ff., LGO Art. 129 ff., S.-Goth. GG § 133, Braunschw. StO § 111, Anh. GO § 95 ff., Reuß ä. L. GO Art. 129, Lipp. StO § 77, Schaumb.-Lipp. StO § 57.

[12] Bemerkenswert die Regelung des preußischen Gemeindebeamtenrechts: G. betr. die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. Juli 1899.

[e] So z. B. der Gemeinderechner in Baden (GO § 162, StO § 136) und Hessen StO Art. 161 ff., LGO Art. 155 ff.), sowie der Ortsschreiber in Baden (GO §§ 8, 23, 63, StO §§ 15, 23, 63); der Ortsschreiber in Württemberg ist dagegen fakultatives Gemeindeorgan (GO Art. 67).

als Neben- und Ehrenämter verwaltet. Besoldete Berufsbeamte sind nur die Bürgermeister der größeren Orte und eine Anzahl von Beigeordneten oder Stadträten (Magistratsräten) in großen Städten[f].

Nach allen deutschen Gesetzgebungen ist die Übernahme der unbesoldeten Gemeindeämter eine Pflicht für die dazu befähigten Gemeindebürger, denen nicht besondere Entschuldigungs- oder Ablehnungsgründe (z. B. Krankheit, höheres Alter, meist 60 Jahre, Staatsdienst, ärztliche Praxis, Bekleidung eines Gemeindeamtes während bestimmter Zeit, dauernde Abwesenheit) zur Seite stehen[13]. Die Folgen der Ablehnung sind Verlust des Stimmrechtes während einer bestimmten Zeit und Geldstrafen, welche in der Regel in der Form erhöhter Steuerbeträge erhoben werden. Die Niederlegung eines Gemeindeamtes ist nur unter denselben Voraussetzungen wie die Ablehnung gestattet. Die Berufsämter können auch von Gemeindebürgern abgelehnt werden, ohne daß besondere Ablehnungsgründe vorhanden sind. — Diesen Grundsätzen steht das Prinzip des französischen Rechtes gegenüber, wonach der einzelne völlige Freiheit hinsichtlich der Annahme und Ablehnung von Gemeindeämtern besitzt. Dasselbe hat jedoch innerhalb der deutschen Einzelstaaten (über Elsaß-Lothringen vgl. unten § 140) nur in der bayerischen Pfalz[14] Eingang gefunden.

III. Die Besetzung der Gemeindeämter findet durch Wahlen statt. Die Wahl der Gemeindevertreter (Stadtverordneten, Bürgervorsteher, Gemeindebevollmächtigten) erfolgt überall unmittelbar durch die Bürgerschaft; Bürgermeister, Beigeordnete und Magistratsmitglieder (Gemeinderäte, Stadträte) werden entweder (in den kleineren Gemeinden Württembergs und Badens) von der Bürgerschaft oder (in allen größeren Gemeinden) von der Gemeindevertretung, die Bürgermeister auch wohl von einem durch Magistrat

---

[f] — sowie regelmäßig das gesamte dem Magistrat (Bürgermeister) unterstellte Gemeindebeamtenpersonal, insbesondere die in voriger Anm. erwähnten Funktionäre.

[13] Preuß. StO für die östlichen Provinzen § 74, für Westfalen § 74, für die Rheinprovinz § 79, GVG für Frankfurt a. M. §§ 17 und 18, StO für Schleswig-Holstein §§ 9 und 10, für Hessen-Nassau § 85, LGO für Westfalen § 78, KrO vom 13. Dez. 1872 § 25, LGO für die östlichen Provinzen § 65, für Schleswig-Holstein § 65, für Hessen-Nassau § 36, Hann. StO §§ 31, 43, 89, LGO §§ 31, 32, 57, 66, KrO für Hannover § 33, für Hessen-Nassau § 36, für Schleswig-Holstein § 25, Bayr. GO Art. 174, Sächs. rev. StO §§ 47, 48, 85, 127, StO für mittlere und kleine Städte § 5, LGO §§ 26, 27, Württ. G. vom 16. Juni 1885 Art. 15—19, Bad. GO §§ 23 und 49, StO § 9, Hess. StO Art. 18, LGO Art. 18, S.-Weim. GO Art. 61, 62, 75, S.-Mein. GO Art. 93, S.-Alt. DO § 18, StO §§ 35, 36, S.-Goth. GG §§ 93 und 112, S.-Kob. GG Art. 95 und 112, Nachtrag zur StO für Koburg vom 6. Febr. 1875 § 31, Braunschw. StO § 22 und 23, LGO §§ 35 und 36, Old. GO Art. 7, Anh. GO § 21, Schw.-Sondh. GO § 34, Schw.-Rud. GO Art. 37, 76 und 142, Reuß ä. L. GO Art. 75, 88 (G. vom 6. Mai 1884), Reuß j. L. GO Art. 78, 89, Lipp. StO § 14, DGO §§ 13, 14, Schaumb.-Lipp. StO § 25, LGO § 64, Wald. GO § 21.

[14] GO für die Pfalz Art. 58, 118, 121, G. vom 17. Juni 1896 Art. III.

und Stadtverordneten gebildeten Wahlkollegium gewählt. Die Wahlperiode beträgt für die Gemeindevertretung 3—6 Jahre, für die Bürgermeister und Magistratsmitglieder 6, 9, 12 Jahre. Besoldete Berufsbeamte, insbesondere Bürgermeister können nach manchen Gesetzgebungen auch auf Lebenszeit gewählt werden.

Die Bestimmungen über das Wahlrecht und Wahlverfahren sind außerordentlich verschieden. Das aktive Wahlrecht steht den Gemeindebürgern oder, wo ein spezifischer Unterschied zwischen Gemeindebürgerrecht und Gemeindeangehörigkeit nicht besteht, denjenigen Gemeindeangehörigen zu, welche gewisse, gesetzlich vorgeschriebene Eigenschaften besitzen. Voraussetzungen der Ausübung des Stimmrechtes sind: männliches Geschlecht — doch wird bisweilen auch Bürgerwitwen und Hauseigentümerinnen ein Stimmrecht eingeräumt —, ein gewisses Alter, Vollbesitz der bürgerlichen Ehrenrechte, Selbständigkeit, Zahlung eines bestimmten Steuerbetrages, in den Landgemeinden Besitz von Grundstücken. Ausgeschlossen sind Personen, die sich in Konkurs oder unter Vormundschaft befinden oder Armenunterstützungen erhalten. Außer den eigentlichen Gemeindebürgern werden auch Forensen und juristische Personen, die in der Gemeinde ihr Domizil haben, zur Wahl zugelassen, bisweilen unter der Voraussetzung, daß sie einen bestimmten Steuerbetrag entrichten. Zum Zweck der Wahl werden die Wahlberechtigten häufig in Steuerklassen geteilt[15]; außerdem kommen Abstufungen des Stimmrechtes nach Maßgabe der Steuerzahlung und in den Landgemeinden auch nach Art und Maß des Grundbesitzes vor. Das passive Wahlrecht ist an ähnliche Bedingungen wie das aktive geknüpft. Ausgeschlossen von Gemeindeämtern sind die Mitglieder der staatlichen Aufsichtsbehörden, mitunter auch Geistliche und Lehrer, Polizeibeamte, Staatsanwälte usw. Die andern Staatsdiener bedürfen zur Übernahme von Gemeindestellen nach einzelnen Gesetzgebungen der Genehmigung ihrer vorgesetzten Behörde. Nahe verwandte oder verschwägerte Personen sollen nicht zu gleicher Zeit Mitglieder des Magistrates oder Gemeinderates sein.

Die größeren Städte sind zum Zweck der Wahlen für den Gemeinderat oder die Stadtverordnetenversammlung in Bezirke geteilt. Selbstverständlich gelten die in einem Bezirke gewählten Mitglieder nicht als Vertreter des betreffenden Bezirkes, sondern als Organe der gesamten Gemeinde. Die Wahlen erfolgen teils mit absoluter, teils mit relativer Majorität. Die Abstimmung ist nach einzelnen Gemeindeordnungen öffentlich, nach anderen geheim. Die Wahlprüfungen geschehen entweder durch die Gemeindeorgane selbst, vorbehaltlich der Nachprüfung durch

[15] So insbesondere in Preußen und Baden. In beiden Staaten (in Preußen jedoch mit Ausnahme von Hannover, den Städten Schleswig-Holsteins und Frankfurts a. M.) herrscht das sog. Dreiklassensystem. Über Preußen vgl. E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 705 ff.; über die neueste Gestaltung des badischen Gemeindewahlrechts: Walz im JahrbÖffentlR 5 518 ff., WStVR 2 91.

die Verwaltungsgerichte oder durch die staatlichen Aufsichtsbehörden.

In neuester Zeit ist in manchen Staaten — Bayern, Württemberg, Baden — für größere Gemeinden der Grundsatz der Verhältniswahl eingeführt worden[16].

Nur ganz ausnahmsweise ist von dem Grundsatz der Wahl abgegangen und die Bestellung der Gemeindebeamten staatlichen Organen übertragen worden[17]. Die Bestellung des ländlichen Gemeindevorstehers (Schulzen) durch die Gutsherrschaft oder die Verbindung des Schulzenamtes mit gewissen Gütern (deren Besitzer „Erb-" oder „Lehnsschulzen" hießen) ist durch die Gesetzgebung des neunzehnten Jahrhunderts völlig beseitigt worden[18].

§ 114.

Die Aufsichtsbefugnisse, welche dem Staate über die Gemeinden zustehen[1], haben den Zweck, die Gemeindetätigkeit mit den staatlichen Gesetzen und den Forderungen des Staatslebens im Einklang zu erhalten[2]. Die Handhabung der staatlichen Aufsicht liegt in den Händen der Staatsverwaltungsbehörden. An diese Aufsichtsbehörden gehen alle Beschwerden einzelner gegen Beschlüsse und Verfügungen der Gemeindebehörden. Dieselben können aber gegen gesetzwidrige Beschlüsse der Gemeindeorgane auch von Amts wegen einschreiten, in einzelnen Gesetz-

---

[16] Vgl. bayer. Gemeindewahlgesetz vom 15. Aug. 1908; württ. GO Art. 73 ff.; bad. GO §§ 19, 46, StO § 46. Vgl. Piloty im JahrbÖffentlR 3 475 ff., Walz das. 5 520 ff.

[17] In Frankfurt a. M. wird der erste Bürgermeister aus drei von der Stadtverordnetenversammlung präsentierten Kandidaten vom Könige auf 12 Jahre ernannt (GVG § 40). In der Rheinprovinz wird das Amt des Gemeindevorstehers jetzt durch Wahl besetzt, doch fungiert, wenn die Gemeinde für sich allein einen Bürgermeistereibezirk bildet, der Bürgermeister auch als Gemeindevorsteher (KrO § 23); in den Landbürgermeistereien wird der Bürgermeister stets (vom Oberpräsidenten der betreffenden Provinz) ernannt.

[18] In den östlichen Provinzen Preußens allerdings erst durch die KrO vom 13. Dez. 1872 §§ 36 ff., in Posen sogar erst durch LGO §§ 82 ff.

[1] Literatur: Loening, VR §§ 40, 46; Schoen, Enzykl. (7. Aufl.) 4 255 ff.; O. Mayer, VR 2 § 59; Preuß, Städt. Amtsrecht 296 ff., Art. Bestätigung im Handwörterb. d. Kommunalwiss.; Fleiner, Institut. (3. Aufl.) 116 ff.; Markull im WStVR 2 155 ff.; A. W. Jebens, Verwaltungsrechtl. Aufsätze 1 ff., 28 ff.; v. Buchka, Die Staatsaufsicht über die Kommunalangelegenheiten der Städte in Preußen, PrVBl 37 Nr. 4, 5, 6.

[2] [Mustergültig sind Umfang und Zweck der Staatsaufsicht über die Gemeinden umgrenzt durch die württembergische GO von 1906, Art. 186 (übereinstimmend Bad. StO von 1910 § 157, GO § 181): „Die . . . Aufsicht der Staatsbehörden über die Gemeindeverwaltung beschränkt sich . . . darauf, daß 1. die gesetzlich den Gemeinden zustehenden Befugnisse nicht überschritten, 2. die gesetzlich den Gemeinden obliegenden öffentlichen Verbindlichkeiten erfüllt und 3. die gesetzlichen Vorschriften über die Geschäftsführung bei der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten . . . beobachtet werden". Ganz ähnlich auch bayer. GO Art. 157.]

gebungen ist dem Gemeindevorstand (Magistrat, Bürgermeister, Gemeindevorsteher) die Verpflichtung auferlegt, wenn er Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit eines Beschlusses der Gemeindevertretung hat, den Beschluß zu beanstanden, d. h. die Ausführung zu verweigern[3].

Ein Ausfluß der staatlichen Aufsicht über die Gemeinden ist die Bestätigung der Gemeindebeamten. Eine solche Bestätigung ist entweder nur für die Bürgermeister[4] oder auch für die anderen Magistratsmitglieder, namentlich die besoldeten erforderlich. Die Verweigerung der Bestätigung kann entweder nach freiem Ermessen oder darf nur aus gesetzlich bestimmten Gründen (Mangel an den gesetzlich vorgeschriebenen Eigenschaften oder Verlust der allgemeinen Achtung)[5] erfolgen. Die Folge der Nichtbestätigung ist die Vornahme einer Neuwahl. Bei wiederholter Nichtbestätigung tritt die Verwaltung der Stelle durch einen staatlichen Kommissar ein[6].

Außerdem steht der Regierung die Genehmigung der Ortsstatuten und der wichtigeren Akte der Finanzverwaltung (Aufnahme von Anleihen, Veräußerung von Gemeindevermögen, Einführung von neuen Steuern oder Änderung

---

[3] In Preußen unterliegen diese Fragen der Entscheidung der Verwaltungsgerichte (ZustG vom 1. Aug. 1883 §§ 15, 29, Hess.-Nass. StO § 88, LGO § 112. LGO für die östlichen Provinzen §§ 88, 140, für Schleswig-Holstein §§ 88, 140). Vgl. Jebens, Verwaltungsrechtl. Aufsätze 1 ff. Auch Bayern, Württemberg und Baden gestatten in Fragen der staatlichen Aufsicht über die Gemeinden die Beschreitung des Verwaltungsstreitverfahrens (Bayr. G. vom 8. Aug. 1878 Art. 10 Nr. 2, Württ. G. vom 16. Dez. 1876 Art. 13, Bad. G. vom 14. Juni 1884 § 4 Nr. 2, ebenso Hessen (StO Art. 231 ff., LGO Art 206 ff.) und Anhalt (GO §§ 262, 263).

[4] In Baden nicht einmal für diese.

[5] Eine derartige Einschränkung des Bestätigungsrechts z. B. in der württemb. GO Art. 56.

[6] Preuß. StO für die östlichen Provinzen § 33, für Westfalen § 33, für die Rheinprovinz § 32, GVG für Frankfurt a. M. § 42, StO für Westfalen § 38, für die östlichen Provinzen §§ 84, 125, 134, für Schleswig-Holstein §§ 84, 125, 134, für Hessen-Nassau § 55, Hann. StO § 55, LGO §§ 26—30, dazu preuß. Erlaß vom 8. Mai 1867, Preuß. G. vom 26. April 1869 § 2, Preuß. ZustG vom 1. Aug. 1883 §§ 7, 13, 24, KrO für die östlichen Provinzen § 26, für Hann. §§ 31, 32, für Hess.-Nass. §§ 34, 35, für Westfalen §§ 25, 26, für die Rheinprovinz § 23, für Schleswig-Holstein §§ 22, 23 [Literatur über das Bestätigungsrecht in Preußen: Preuß, Städtisches Amtsrecht; ders., Preuß. Jahrb. 107 Heft 2; Jebens in DJurZtg 1901 465; Litten, das. 502 ff.; Immich und Johannsen PreußVerwBl Bd. 23, 65 und 123], Bayr. GO Art. 78 und 126, GO für die Pfalz Art. 57, Sächs. rev. StO § 92, StO für mittlere und kleine Städte § 6, LGO § 61, Württ. GO Art. 56 ff., Bad. GO § 18, Hess. StO Art. 78, LGO Art. 78, S.-Weim. GO Art. 74, S.-Mein. GO Art. 34, S.-Alt. G. vom 16. März 1868 Nr. 5, DO §§ 15 und 59, StO § 55, S.-Goth. GG § 111, S.-Kob. GG Art. 111, StO für Koburg § 141, Braunschw. StO § 71, Old. GO Art. 30 und 31, G. vom 9. April 1894, Anh. GO § 261, Schw.-Sondh. GO § 169, Schw.-Rud. GO Art. 70 und 145, Reuß ä. L. GO Art. 14, 83 und 159 (G. vom 6. Mai 1884), G. vom 30. Jan. 1892, Reuß j. L. GO Art. 161, Lipp. StO § 66, DGO § 47, Schaumb.-Lipp. StO § 44, LGO § 37, Wald. GO § 64.

des bisherigen Steuermaßstabes) zu. Sie hat ferner die Befugnis, die Gemeinden zwangsweise zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten, namentlich Ausgaben, welche der Gemeinde gesetzlich obliegen, in den Haushaltsetat derselben einzustellen, wenn die Gemeinde selbst unterläßt dies zu tun[7]. In einer Reihe von Staaten besitzt sie das Recht, die Stadtverordneten oder die Gemeindevertretung aufzulösen[8]. Sie kann endlich beim Nichtzustandekommen der Gemeindewahlen oder mangelhafter Geschäftsführung eine kommissarische Verwaltung der Gemeinde anordnen[9].

4. Die Bezirke, Kreise und Provinzen.

§ 115.

Die Gliederung der deutschen Staaten in Bezirke zum Zwecke der Verwaltung ist naturgemäß je nach der Größe derselben außerordentlich verschieden. Während der preußische Staat in Provinzen, diese in Regierungsbezirke, die Regierungsbezirke in Kreise zerfallen und selbst zwischen Kreisen und Gemeinden sich meist noch eine weitere Gliederung in Amtsbezirke (Ämter, Landbürgermeistereien) findet, besteht zwischen den Zentralbehörden und den Gemeinden in den Mittelstaaten nur eine zweifache, in den kleineren Staaten nur eine einfache Abstufung der Behörden. Das Fürstentum Reuß ä. L. bildet sogar nur einen einzigen Verwaltungsbezirk.

I. Die Bezirke, in welche die deutschen Territorien für die Zwecke der Verwaltung zerfielen, hatten früher meist den Charakter reiner Staatsverwaltungsbezirke. Allerdings kommen einzelne Anfänge kommunaler Organisation in diesen Bezirken auch schon in früheren Jahrhunderten vor, so z. B. die brandenburgisch-preußische Kreisverfassung und die württembergische Einrichtung der Amtskörperschaften[1]. Im wesentlichen beruht aber

---

[7] Sog. Zwangsetatisierung. Vgl. Fleiner, Institut. 118; Jebens, a. a. O. 28 ff. Über Verwaltungsexekution gegen Gemeinden: Vogeler, Der Verwaltungszwang gegen Kommunalverbände nach preußischem Recht (Würzb. Diss.) 1914.

[8] Dieses Recht besteht z. B. in den älteren preußischen Provinzen; ferner in Schleswig-Holstein, der Provinz Hessen-Nassau, im Großherzogtum Hessen, in S.-Meiningen, in Braunschweig; dagegen nicht in Bayern, Württemberg, Baden und Hannover.

[9] Vgl. die in Anm. 6 zit. Gesetzesvorschriften über die Bestätigung der Bürgermeister- usw. wahlen.

[1] Auch in anderen Territorien finden sich Ansätze zu einer solchen, die aber nicht zur Entwicklung gelangt sind, z. B. in Kursachsen. Vgl. Bornhak in den Preußischen Jahrbüchern LVI 126 ff. Über die ältere preußische Kreisverfassung vgl. Schoen, Recht der Kommunalverbände 361 ff.; E. v. Meier, Reform 84 ff. und Enzykl. (6. Aufl.) 670 ff.; Hintze, Acta Borussica VI, 1, 256 ff., Historisch-politische Aufsätze 1 90 ff.; über die württemb. Amtskörperschaften in älterer Zeit: Göz, Württemb. Staatsrecht

die Ausgestaltung der betreffenden Bezirke zu Kommunalverbänden höherer Ordnung erst auf der Gesetzgebung des gegenwärtigen Jahrhunderts. Durch die älteren Gesetze dieser Art, die unverkennbar unter französischem Einflusse standen[2], wurden kommunale Vertretungen geschaffen, welche etwa die Stellung eines französischen conseil[3] einnahmen. Bei der Ausübung der Staatsgewalt hatten sie nicht mitzuwirken, vielmehr lag ihre Zuständigkeit ausschließlich auf kommunalem Gebiete (Verwaltung des Kommunalvermögens und gewisser vom Kommunalverbande errichteter Anstalten und Verkehrsmittel, wie Wege, Brücken, Armen- und Krankenhäuser, Schulen, Kreditinstitute usw.). Sie hatten außerdem die Befugnis, auf Verlangen der Staatsregierung Gutachten über Gegenstände der Gesetzgebung und Verwaltung abzugeben, und konnten Petitionen und Beschwerden an dieselbe richten.

Erst durch die Gesetzgebung der letzten Jahrzehnte des neunzehnten Jahrhunderts ist auch eine Umgestaltung der Staatsverwaltung in den fraglichen Bezirken vorgenommen worden. Während die Staatsbehörden bis dahin lediglich aus staatlichen Berufsbeamten bestanden, sind nunmehr neue Elemente in dieselben eingeführt worden, welche, ohne im Staatsdienst dauernd angestellt zu sein, ihre Ämter als Ehrenämter verwalten. Diese Personen — oft, im Gegensatz zu den Berufsbeamten, als „Laien“ bezeichnet — haben nicht nur bei der Vermögens- und Anstaltsverwaltung, sondern auch bei der Ausübung obrigkeitlicher Funktionen, namentlich bei der Polizei, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Kommunalaufsicht mitzuwirken [Einrichtungen, welche die Beteiligung von Laien bei der Staatsverwaltung vermitteln sollten, sind, im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der politischen Bewegung des Jahres 1848, zuerst in einigen kleinen Staaten — Hessen, Nassau, Sachsen-Weimar[4] — ins Leben gerufen worden. Von größerer Bedeutung war die gleichgerichtete preußische Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850[5] mit ihren Kreisversammlungen, Kreisausschüssen und Bezirksräten, ein Gesetz, welches freilich nicht in Kraft trat, vielmehr vor Inangriffnahme seiner Ausführung wieder aufgehoben wurde[6]. Mit dauernder Wirksamkeit wurden die Grundgedanken

---

272; Wintterlin, Geschichte der Behördenorganisation in Württemberg 1 5, 6, 62.

[2] [Vgl. insbesondere die aus der Zeit von 1819—1828 stammenden bayerischen Gesetze über Kreisvertretungen. Die Vorbildlichkeit des französischen Rechts bezeugt v. Seydel-Piloty bayerisches Staatsrecht 1 647 ff. Dagegen kann von einem Einfluß Frankreichs auf die preußische Gesetzgebung von 1823—1828 (unten S. 444) über Kreis- und Provinzialstände keine Rede sein.]

[3] Oben S. 390.

[4] Oben S. 400.

[5] Oben S. 401.

[6] Oben S. 401; unten S. 445.

der preußischen Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung im Großherzogtum Baden durch das dortige Reorganisationsgesetz vom 5. Oktober 1863[7] und dann in Preußen selbst durch die Verwaltungsreform der siebziger und achtziger Jahre des neunzehnten Jahrhunderts[8] ein- und durchgeführt]. Unter dem Einfluß der preußischen Reformbestrebungen stehen die Einrichtungen, welche im Königreich Sachsen, im Großherzogtum Hessen und im Herzogtum Braunschweig geschaffen worden sind.

II. Die heutige Verwaltungsorganisation der Bezirke, Kreise und Provinzen weist in den einzelnen deutschen Staaten erhebliche Verschiedenheiten auf.

1. Die betreffenden Sprengel sind entweder reine Staatsverwaltungsbezirke oder zugleich als Selbstverwaltungskörper gestaltet. In letzterem Falle haben sie eine eigene kommunale Organisation und besitzen eigenes Vermögen sowie Befugnisse auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes, wie ihnen auch öffentlichrechtliche Verpflichtungen obliegen, deren Erfüllung durch eine vom Staate gehandhabte Aufsicht gesichert wird.

2. Die Ausübung der obrigkeitlichen Befugnisse gilt als Sache des Staates. Die Organisation der Staatsbehörden ist verschieden gestaltet. Dieselben haben teils eine kollegialische, teils eine monokratische (bureaumäßige) Verfassung. Sie bestehen entweder lediglich aus staatlichen Berufsbeamten oder sind aus solchen und Männern ohne Beamteneigenschaft, die ihren Dienst unentgeltlich versehen, zusammengesetzt. Letztere gehen in der Regel aus Wahlen der kommunalen Vertretungen hervor, doch kommen auch andere Formen der Bestellung (Ernennung durch die Staatsregierung aus einer Vorschlagsliste, Wahl durch die für die Landtagswahlen gewählten Wahlmänner) vor.

3. Die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten der Kommunalverbände liegt in den Händen der kommunalen Vertretungen und Ausschüsse. Die Mitglieder derselben sind Elemente der Selbstverwaltung; ihre Ämter haben den Charakter von Ehrenämtern. Bei der Verwaltung sehr großer Vermögenskomplexe werden von dem Kommunalverbande einzelne besoldete Berufsbeamte verwendet[8].

Bei der Verschiedenheit, welche die deutschen Staaten sowohl hinsichtlich ihrer Größe und infolgedessen hinsichtlich ihrer Verwaltungseinteilung, als auch hinsichtlich ihrer Verwaltungsorganisation aufweisen, läßt sich eine zusammenfassende Dar-

---

[7] Oben S. 401.

[8] So werden z. B. die laufenden Geschäfte der Provinzialkommunalverwaltung in Preußen ausschließlich durch besoldete Berufsbeamte im Dienste des Provinzialverbandes geführt: an der Spitze dieser Beamtenschaft steht der Landeshauptmann (Landesdirektor); vgl. unten S. 452.

stellung derselben nicht geben. Für eine korrekte Behandlung derselben ist es vielmehr unerläßlich, auf die Verhältnisse der einzelnen Staaten genauer einzugehen.

§ 116.

I. In Preußen fand in den Jahren 1808, 1815 und 1817[1] eine vollständige Reorganisation der Behörden statt. Die damals geschaffenen Einrichtungen sind bis zu der mit der Kreisordnung von 1872 beginnenden neuen Verwaltungsreform unverändert geblieben und bilden mit den Modifikationen, die sie durch diese Reform erhielten, noch heute die Grundlage der preußischen Verwaltungseinrichtungen. Der Staat wurde 1815 in Provinzen, diese in Regierungsbezirke, die Regierungsbezirke in Kreise eingeteilt. An die Spitze jeder Provinz trat ein Oberpräsident. Den Oberpräsidenten wurden einzelne speziell bezeichnete Angelegenheiten zur selbständigen (instanzmäßigen) Erledigung überlassen. Im übrigen aber und im allgemeinen fungierten dieselben nicht als selbständige Instanzen, sondern lediglich als ständige Kommissarien des Ministeriums in den Provinzen und übten gewisse Oberaufsichtsbefugnisse aus. Stets war der Oberpräsident der Provinz zugleich auch Präsident der an seinem Amtssitze befindlichen Regierung. Die Organisation der Oberpräsidien war bureaumäßig. Die Verwaltung der Regierungsbezirke wurde Regierungen als Landeshoheits-, Landespolizei und Landesfinanzbehörden übertragen. Sie hatten den Charakter von Kollegialbehörden und zerfielen in drei bis vier Abteilungen: Abteilung des Innern, Abteilung für Kirchen- und Schulwesen, Abteilung für Domänen, Forsten und direkte Steuern und, da wo keine besonderen Provinzialsteuerdirektionen bestanden, Abteilung für indirekte Steuern. Als Organe der Kreisverwaltung wurden die Landräte (oben S. 398) beibehalten, obwohl zeitweilig die Absicht bestanden hatte, an Stelle des von der Ritterschaft präsentierten halb ständisch-ehrenamtlichen Landrates einen vom König ernannten, rein beamtenmäßigen Kreisdirektor

---

[1] Publikandum, betr. die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden vom 16. Dez. 1808, Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden vom 26. Dez. 1808; Geschäftsinstruktion für die Regierungen von demselben Tage. — Die Grundzüge dieser Organisation wurden beibehalten in der durch die Vergrößerung des Staates veranlaßten V. vom 30. April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden. Dienstinstruktion für die Oberpräsidenten, Konsistorien, Regierungen und Medizinalkollegien vom 23. Okt. 1817, Instruktion für die Oberpräsidenten vom 31. Dez. 1825, Kabinettsordre vom 31. Dez. 1825, Abänderung der Organisation der Provinzialbehörden betr. — Über diese organisatorischen Gesetze vgl. E. v. Meier, Reform (2. Aufl.) 174 ff., 191 ff., 325 ff., M. Lehmann, Freiherr v. Stein 2 369 ff. und dazu E. v. Meier, franz. Einflüsse 2 311 ff., 423 ff., 431 ff. Ferner Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte 376 ff.

zu setzen[2]. Die Landräte sollten grundsätzlich den Rittergutsbesitzern, in den westlichen Provinzen (Rheinland, Westfalen) wenigstens den Großgrundbesitzern des Kreises entnommen und auf Grund einer Präsentation der Kreisstände (wo es solche gab) ernannt werden. Doch kam in Ermangelung geeigneter Kandidaten auch eine Besetzung des Amtes mit Berufsbeamten vor. In Posen wurde das Präsentationsrecht suspendiert. Den Regierungen wollte man landständische Repräsentanten beiordnen[3], welche von den Provinzialständen vorgeschlagen, vom Könige ernannt werden und als Mitglieder mit vollem Stimmrecht innerhalb des Kollegiums fungieren sollten. Der Plan kam jedoch nicht zur Ausführung. Auch die beabsichtigte Reorganisation der kommunalen Kreis- und Provinzialverfassung blieb vorläufig auf sich beruhen[4].

Erst die Jahre 1823—1828 brachten eine Reihe von Gesetzen, welche sich auf die Provinzial- und Kreisstände bezogen[5]. Die Formation dieser Vertretungskörper beruhte auf altständischer Grundlage. Die Provinzialstände (Provinziallandtage) setzten sich aus drei Gruppen zusammen, von denen die erste die mit Virilstimmen versehenen Grafen, Herren und Stifter und die Repräsentanten der Ritterschaft, die zweite die Vertreter der Städte und die dritte die der übrigen Grundbesitzer umfaßte. Den Provinzialständen wurde die Beratung der Provinzial- und, solange keine Reichsstände existierten, auch der allgemeinen Gesetze übertragen; sie hatten das Recht, Bitten und Beschwerden vorzubringen und es stand ihnen die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten zu. Für die Besorgung der auf das Provinzialvermögen bezüglichen laufenden Verwaltungsgeschäfte wurden

---

[2] Dieser Gedanke wurde namentlich von Hardenberg vertreten und fand seinen Ausdruck in dem sogenannten Gendarmerieedikt vom 30. Juli 1812. Vgl. E. v. Meier, Reform 388 ff.; französische Einflüsse 2 437 ff.

[3] V. wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden vom 26. Dez. 1808 §§ 17 ff. — E. v. Meier, a. a. O. 215 ff.; M. Lehmann a. a. O. 404.

[4] Nach dem Gendarmerieedikt sollte die Kreisverwaltung, deren Befugnisse sich übrigens wesentlich auf die Verwaltung des Kreisvermögens beschränkten, aus dem Kreisdirektor, dem Stadtrichter der Kreisstadt und sechs Kreisdeputierten bestehen, die von den Rittergutsbesitzern, den Städten und den Landgemeinden gewählt wurden. Die Einführung und Reform von Provinzialständen wurde durch die V. vom 22. Mai 1815 über die zu bildende Repräsentation des Volkes zugesichert. E. v. Meier a. a. O. 388 ff. und Enzykl. (6. Aufl.) 665, 666.

[5] Allgemeines G. wegen der Provinzialstände vom 5. Juni 1823, mit besonderen Gesetzen für die einzelnen Provinzen, und zwar für Brandenburg, Preußen und Pommern vom 1. Juli 1823, für Schlesien, Sachsen, Posen, Westfalen und die Rheinprovinz vom 27. März 1824. — Kreisordnungen für Brandenburg und Pommern vom 17. August 1825, für Sachsen vom 17. Mai 1827, für Schlesien vom 2. Juni 1827, für die Rheinprovinz und Westfalen vom 13. Juli 1827, für Preußen vom 27. März 1828, für Posen vom 20. Dez. 1828. Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte 388 ff., E. v. Meier Enzykl. (6. Aufl.) S. 670 ff.

später provinzialständische Ausschüsse geschaffen[6]. Auch die Kreisstände waren ständisch: in Rittergutsbesitzer (mit Virilstimmen), Deputierte der Städte und Landgemeinden gegliedert. Sie besaßen ausschließlich beratende und vermögensverwaltende Funktionen.

Eine tiefgreifende Umgestaltung dieser Verhältnisse wurde durch die Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 vorgenommen. Diese beseitigte die ständische Gliederung der kommunalen Vertretungskörper (Kreis- und Provinzialversammlungen), beschränkte aber die Funktionen derselben ebenfalls auf Beratung und Vermögensverwaltung. Sie wurde jedoch schon bald nach ihrem Erlasse wieder aufgehoben[7] und ist praktisch niemals in Wirksamkeit getreten. So blieb die auf der Gesetzgebung von 1808—1823—1828 beruhende Behörden- und Kommunalorganisation des preußischen Staates weiter bestehen. Die Behördenorganisation wurde auch in den neu erworbenen Landesteilen eingeführt, sowohl in den hohenzollernschen Fürstentümern[8], als in den im Jahre 1866 mit Preußen vereinigten Ländern, während die kommunale Organisation von Kreis und Provinz dort alsbald nach der Annexion neu und selbständig geregelt wurde[9].

Eine durchgreifende Reorganisation im Sinne einer Beteiligung unbeamteter Elemente bei der Ausübung der Staatsgewalt hat erst die neue[a] preußische Verwaltungsreform gebracht. Diese begann im Jahre 1872 mit einer Reform der Kreisverfassung, sowie der Polizei- und Kommunalorganisation des

---

[6] Gesetze für die einzelnen Provinzen vom 21. Juni 1842.

[7] G. vom 24. Mai 1853. S. oben §§ 110 Anm. 15 und 115 Anm. 6.

[8] V. vom 7. Januar 1852 und 18. Januar 1854.

[9] Die Behördenorganisation wurde geregelt für Hannover durch V. vom 8. April 1867 und 5. April 1869, für Hessen-Nassau durch V. vom 22. Febr., 24. Juni und 9. Sept. 1867 und 7. Dez. 1868, für Schleswig-Holstein durch V. vom 22. Sept. 1867 und 20. Juni 1868, die provinzial- bezw. kommunalständische Verfassung für Hannover durch V. vom 22. Aug. 1867, für den Regierungsbezirk Kassel durch V. vom 20. Sept. 1867 für Schleswig-Holstein durch V. vom 22. Sept. 1867, für den Regierungsbezirk Wiesbaden durch V. vom 26. Sept. 1867, die Kreisverfassung für Hannover durch V. vom 12. Sept. 1867, für den Regierungsbezirk Kassel durch V. vom 9. Sept. 1867, für Schleswig-Holstein durch V. vom 22. Sept. 1867, für den Regierungsbezirk Wiesbaden durch V. vom 26. Sept. 1867. In Lauenburg war schon durch G., betr. die anderweite Einrichtung der Staatsverwaltungsbehörden, vom 7. Dez. 1872 ein Landratsamt für das ganze Land errichtet, welchem die Funktionen der ehemaligen Landesregierung übertragen wurden. Durch G. vom 23. Juni 1876 wurde das Land als Kreis „Herzogtum Lauenburg" der Provinz Schleswig-Holstein einverleibt. Zur Provinz Hannover gehört nach dem G. vom 13. Dez. 1873 auch das Jahdegebiet. Näheres über die Verwaltungsorganisation in den neuen Provinzen vgl. Bornhak a. a. O. 483 ff., E. v. Meier, Enzykl. 677 ff.

[a] „Neu" im Gegensatz zu der ersten, älteren Verwaltungsreform des neunzehnten Jahrhunderts, d. h. der Stein-Hardenbergschen Reform (oben 399, 400).

flachen Landes[10]. Die gutsherrliche Polizei wurde beseitigt und die Ausübung der ortspolizeilichen Funktionen Amtsvorstehern — unmittelbaren Staatsbeamten im Ehrenamt — übertragen. Die Zusammensetzung der Kreistage erfuhr wesentliche Modifikationen im Sinne einer Abkehr von dem ständischen Prinzip; in den aus Wahlen der Kreistage hervorgegangenen Kreisausschüssen entstand innerhalb der Kreise ein neues auf Elemente der Selbstverwaltung basiertes Organ, welches einen bedeutenden Anteil an der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse erhielt. Im Jahre 1875 erfolgte die Reform der Provinzialverwaltung und die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit[11]. Die Provinziallandtage sollten künftighin aus Wahlen der Kreistage hervorgehen. Als Organ der Staatsverwaltung in Regierungsbezirk und Provinz wurden Bezirksrat, Bezirksverwaltungsgericht und Provinzialrat errichtet. Alle diese Behörden setzten sich aus vom König ernannten staatlichen Berufsbeamten (diese jeweils in der Minderheit) und (zur Mehrheit) aus Nichtbeamten zusammen, welche von den Provinzialvertretungen gewählt wurden. Bezirksrat und Provinzialrat fungierten für die Angelegenheiten der reinen Verwaltung (die sogenannten Beschlußsachen), das Bezirksverwaltungsgericht für die Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit (die sogenannten Verwaltungsstreitsachen). Für die höchstinstanzliche Jurisdiktion in Verwaltungssachen wurde ein Oberverwaltungsgericht geschaffen. Diese Organisationen gelangten jedoch zunächst nur in den östlichen Provinzen des Staates mit Ausnahme der Provinz Posen und mit gewissen Modifikationen in den hohenzollernschen Landen[12] zur Einführung. Die Ausdehnung derselben auf die westlichen und die neuen Provinzen des Staates war zwar in baldige Aussicht genommen, erfuhr aber unter dem Einfluß verschiedener politischer Strömungen eine langjährige Verzögerung. Zunächst wurde in den Jahren 1880 und 1881 eine Modifikation und Ergänzung der betreffenden Verwaltungsgesetze vorgenommen, welche jedoch die wesent-

---

[10] Kreisordnung für die Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien und Sachsen vom 13. Dez. 1872. Literatur zu der durch die KrO eingeleiteten Verwaltungsreform: v. Brauchitsch-Braunbehrens-Studt, Preuß. Verwaltungsgesetze, Bd. I—III; dazu provinzielle Ergänzungsbände für die westl. und neuen Provinzen und für Posen); E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 679 ff.; Kloeppel, 30 Jahre deutscher Verfassungsgesch. 402 ff.; v. Stengel, Die Organisation der preußischen Verwaltung nach den neuen Reformgesetzen; Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte 491 ff. und in Hirths Annalen 1902 206 ff.; H. Preuß, Zur preußischen Verwaltungsreform (1910) 19—88.

[11] Provinzialordnung vom 29. Juni 1875, G. betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren, vom 3. Juli 1875. Dazu noch das G. betr. die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 26. Juli 1876 (später aufgehoben, sog. älteres Zuständigkeitsgesetz).

[12] Hohenzollernsche Amts- und Landesordnung vom 2. April 1872.

liche Grundlage derselben unberührt ließ[13]. Erst im Jahre 1883 kam es zu einer eingehenderen Revision derselben, deren hauptsächlichstes Resultat die Verschmelzung von Bezirksrat und Bezirksverwaltungsgericht zu einer einzigen Behörde, dem Bezirksausschuß, war[14]. Nunmehr erfolgte die Einführung der neuen Verwaltungsorganisation in den übrigen Provinzen des Staates und zwar der Reihe nach in Hannover[15], Hessen-Nassau[16], Westfalen[17], Rheinprovinz[18], Schleswig-Holstein[19] und Posen[20]. In Helgoland ist das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung und das Zuständigkeitsgesetz eingeführt und die Insel in bezug auf die staatliche Verwaltung der Provinz Schleswig-Holstein und dem Kreise Süderditmarschen zugeteilt, mit dem Kommunalverbande der Provinz und des Kreises aber nicht vereinigt worden[21].

---

[13] G. über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880. G. zur Abänderung und Ergänzung des Gesetzes, betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren und Einführung derselben in dem gesamten Umfang der Monarchie, vom 2. Aug. 1880. Neue Redaktion vom 2. Aug. 1880. Abänderung der Kreisordnung durch G. vom 19. März 1881, der Provinzialordnung durch G. vom 22. März 1881. Neue Redaktion der Kreisordnung vom 19. März 1881, der Provinzialordnung vom 22. März 1881.

[14] G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 (LVG). Kommentare zu diesem Gesetz: Friedrichs, das LVG (1910); v. Brauchitsch-Braunbehrens-Studt, Preußische Verwaltungsgesetze Bd. I; Graf Hue de Grais, Handbuch der Gesetzgebung, IV. Der Preußische Staat, Staatsverfassung und Staatsbehörden (Berlin 1903), S. 364 ff.; Stier-Somlo, Kommentar zum LVG (Berlin 1902). G. über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden vom 1. August 1883 (ZustG).

[15] Kreisordnung vom 6. Mai 1884. G. über die Einführung der Provinzialordnung vom 7. Mai 1884.

[16] Kreisordnung vom 7. Juni 1885. G. über die Einführung der Provinzialordnung vom 8. Juni 1885. V. vom 16. Dez. 1887.

[17] Kreisordnung vom 31. Juli 1886. G. über die Einführung der Provinzialordnung vom 1. August 1886.

[18] Kreisordnung vom 30. Mai 1887. G. über die Einführung der Provinzialordnung vom 1. Juni 1887.

[19] Kreisordnung vom 26. Mai 1888. G. über die Einführung der Provinzialordnung vom 27. Mai 1888.

[20] G. über die allgemeine Landesverwaltung und die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden in der Provinz Posen vom 19. Mai 1889. V. vom 5. Nov. 1889. [In der Provinz Posen sind (mit gewissen Modifikationen) nur diejenigen Reformgesetze der Periode von 1872—1883 eingeführt worden, welche sich auf die reine Staatsverwaltung (allgemeine Landesverwaltung) mit Einschluß der Verwaltungsgerichtsbarkeit beziehen, insbesondere also das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 3. Juli 1875, das LVG und das ZustG, nicht aber die Gesetze über die Selbstverwaltung in den höheren Kommunalverbänden: Kreisordnung und Provinzialordnung. Die Folge ist, daß für die Formation der Kreistage und des Provinziallandtages in dieser Provinz noch die älteren, im übrigen Staatsgebiet durch die neue Verwaltungsreform beseitigten Bestimmungen weiter gelten; vgl. unten 455 und F. Genzmer, Art. „Posen" im WStVR].

[21] G. vom 18. Februar 1891 §§ 2, 3.

II. Nach Durchführung der Reform in allen Provinzen besteht in Preußen folgende Organisation der Verwaltung[22].

Der preußische Staat zerfällt für die Zwecke der Verwaltung in zwölf Provinzen, jede Provinz in Regierungsbezirke, jeder Regierungsbezirk in Kreise. Provinzen und Kreise haben den Charakter von Kommunalverbänden, die Regierungsbezirke regelmäßig[b] den von bloßen Staatsverwaltungsbezirken[c]. In den meisten Provinzen besteht innerhalb der Kreise noch eine weitere Unterabteilung. Außerhalb des Provinzialverbandes befindet sich die Stadt Berlin[23]. Andere größere Städte stehen zwar innerhalb des Provinzial- aber außerhalb des Kreisverbandes[24] (Stadtkreise).

[1. Als Organ der reinen Staatsverwaltung (allgemeinen Landesverwaltung) in den Provinzen, Regierungsbezirken und Kreisen fungieren teils die älteren (1808—1815 oder früher geschaffenen) Behörden — Oberpräsidien, Regierungen, Landratsämter, diese sämtlich nur mit ernannten Berufsbeamten besetzt —, teils neuere (der Verwaltungsreform von 1872—1883 entstammende) Provinzialräte, Bezirksausschüsse, Kreisausschüsse, diese zur Mehrheit aus gewählten Laien bestehend und mit den älteren Behörden insofern uniert, als die Vorstände der letzteren — Oberpräsident, Regierungspräsident, Landrat — dem Provinzialrat, bezw. Bezirksausschuß, bezw. Kreisausschuß präsidieren.]

Der Oberpräsident[25] steht an der Spitze der Verwaltung der Provinz. Er erledigt, als höhere Verwaltungsbehörde erster und zweiter Instanz die ihm speziell überwiesenen Geschäfte, ist ständiger Kommissar der Ministerien und führt die Oberaufsicht über die Verwaltungsbehörden in der Provinz. Ihm ist ein Oberpräsidialrat und eine Anzahl von Räten und Hilfsarbeitern bei-

---

[22] Über die jetzige preußische Verwaltungsorganisation vgl. die in Note 10 angegebene Literatur, sowie ferner E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 686—704; Schoen, das. (7. Aufl.) 4 232 ff.; Bornhak, PrStR 2 97 ff.; derselbe im WStVR 3 176 ff.; Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung (22. Aufl.) 73 ff.; zahlreiche Spezialartikel (z. B. Oberpräsident, Regierung, Landrat usw.) in v. Bitters Handwörterbuch der preußischen Verwaltung.

[b] Ausnahmen: Die Regierungsbezirke Cassel, Wiesbaden und Sigmaringen (d. h. das Land Hohenzollern), welche als Kommunalverbände konstituiert sind; vgl. unten S. 456.

[c] Provinz und Kreis sind also selbständige, rechtsfähige Gemeinwesen mit eigenem Recht auf ihr Gebiet, die Regierungsbezirke sind das nicht. Die Folge ist, daß die Grenzen der Provinzen und Kreise nur durch Gesetz, die der Regierungsbezirke dagegen im Verwaltungswege (durch Verordnung) abgeändert werden können. Vgl. ProvO § 4, KrO § 3.

[23] Landesverwaltungsgesetz (LVG) § 1.

[24] Zur Ausscheidung aus dem Kreisverbande sind in den meisten Provinzen Städte mit 25000 Einwohnern berechtigt (KrO für die östl. Provinzen § 4, für Hannover § 4, für Hessen-Nassau § 4, für Schleswig-Holstein § 4), in Westfalen Städte mit 30000 Einwohnern (KrO § 4), in der Rheinprovinz Städte mit 40000 Einwohnern (KrO § 4).

[25] LVG §§ 8, 9.

gegeben, die Organisation der Oberpräsidien ist rein bureaumäßig. Der Provinzialrat[26] besteht 1. aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzenden, 2. aus einem vom Minister des Innern ernannten höheren Verwaltungsbeamten, und 3. aus fünf Mitgliedern, welche vom Provinzialausschusse aus der Zahl der zum Provinziallandtage wählbaren Provinzialangehörigen auf sechs Jahre gewählt werden.

Organe der allgemeinen Landesverwaltung im Regierungsbezirk (Bezirksbehörden) sind der Regierungspräsident, die von ihm geleitete Bezirksregierung und der Bezirksausschuß[27]. Die Verbindung des Amtes des Oberpräsidenten mit dem des Regierungspräsidenten ist nicht mehr zulässig. Die Regierung zerfällt in mehrere Abteilungen und hat den Charakter einer Kollegialbehörde; die Abteilung des Innern ist jedoch aufgelöst und ihre Geschäfte sind auf den Regierungspräsidenten übertragen worden. Der Bezirksausschuß[28] besteht aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden und sechs Mitgliedern. Zwei dieser Mitglieder werden vom Könige ernannt (im ganzen also drei ernannte Mitglieder mit Beamteneigenschaft); von diesen muß eines zum Richteramt, das andere zum höheren Verwaltungsdienst befähigt sein. Aus der Zahl dieser Mitglieder ernennt der König den Stellvertreter des Regierungspräsidenten mit dem Titel Verwaltungsgerichtsdirektor. Die vier anderen Mitglieder werden aus den Einwohnern des Sprengels durch den Provinzialausschuß auf sechs Jahre gewählt.

Die Leitung der Kreisverwaltung steht dem Landrat zu. Der Landrat wird vom Könige ernannt. Der Kreistag ist befugt, für die Besetzung des erledigten Landratsamts geeignete Personen, welche dem Kreise seit mindestens einem Jahre durch Wohnsitz und Grundbesitz angehören, in Vorschlag zu bringen. Geeignet aber sind diejenigen Personen, welche 1. die Befähigung zum höheren Verwaltungs- oder Justizdienste erlangt haben oder 2. dem Kreise seit mindestens einem Jahre durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören und zugleich mindestens während eines vierjährigen Zeitraumes entweder a) als Referendare im Vorbereitungsdienst bei den Gerichten oder Verwaltungsbehörden oder b) in Selbstverwaltungsämtern des betreffenden Kreises, des Bezirkes oder der Provinz tätig gewesen sind[29]. Zur Stellvertretung des Landrates werden vom Kreistage zwei Kreisdeputierte ge-

---

[26] LVG §§ 10—15, G. für Hessen-Nassau vom 8. Juni 1885 Art. V.
[27] LVG §§ 17—35.
[28] LVG §§ 28—35. G. für Hessen-Nassau vom 8. Juni 1885 Art. V.
[29] KrO für die östl. Prov. § 74, für Hann. § 22, für Hess.-Nass. § 24, für Westfalen § 30, für die Rheinpr. § 30, für Schleswig-Holstein § 66. [Der Vorschlag des Kreistags braucht selbstverständlich von der Staatsregierung nicht befolgt, er braucht aber auch nicht einmal erfordert zu werden, denn es heißt im Gesetz nicht: „Der Landrat wird vom König auf Vorschlag des Kreistags ernannt", sondern: „Der Kreistag ist befugt . . . in Vorschlag zu bringen"].

wählt[30]. Der Kreisausschuß besteht aus dem Landrat und sechs Mitgliedern, welche vom Kreistage aus der Mitte der Kreisangehörigen auf sechs Jahre gewählt werden. Er hat das Recht, einen Syndikus mit beratender Stimme aus der Zahl derjenigen Personen zu bestellen, welche die Befähigung zum höheren Richteramt besitzen[31]. — In denjenigen Städten, welche einen eigenen Kreis bilden (Stadtkreise), tritt an die Stelle des Kreisausschusses für gewisse (nicht alle) Funktionen desselben ein Stadtausschuss, bestehend aus dem Bürgermeister bzw. dessen Stellvertreter und vier Mitgliedern, welche der Magistrat aus seiner Mitte, da, wo kein Magistrat besteht, die Gemeindevertreter aus den Gemeindebürgern wählen[32].

In den meisten Provinzen zerfallen die Kreise noch wieder in Unterabteilungen, welche eine Reihe von ländlichen Kommunaleinheiten (Landgemeinden und Gutsbezirke) zu einem größeren Verbande mit dem Charakter eines staatlichen Verwaltungsbezirks unterster Ordnung zusammenfassen. Diese Unterabteilungen sind in den östlichen Provinzen (außer Posen) und in Schleswig-Holstein die Amtsbezirke, an deren Spitze ein Amtsvorsteher steht. Die Amtsbezirke sind reine Staatsverwaltungs- (in der Hauptsache Polizei-)bezirke ohne kommunale Eigenschaft. Der Amtsvorsteher wird auf Grund einer vom Kreistage aufzustellenden Liste der dazu befähigten Personen durch den Oberpräsidenten auf sechs Jahre ernannt. Ihm steht die Verwaltung der Polizei und anderer örtlicher Angelegenheiten zu. [Er ist ein unmittelbarer (im Dienste nicht eines Kommunalverbandes, sondern nur des Staates stehender), wenngleich nicht besoldeter (kein Gehalt, sondern nur „Amtsunkostenentschädigung“)[d], nicht berufsmäßiger und nur auf Zeit angestellter Staatsbeamter]. Der Amtsausschuß, welcher sich aus den Gemeindevorstehern, Besitzern der selbständigen Gutsbezirke und, wenn notwendig, besonderen gewählten Mitgliedern zusammensetzt, hat die Ausgaben des Amtsbezirkes zu bewilligen und zu kontrollieren, sowie beim Erlaß von Polizeiverordnungen mitzuwirken. Besteht der Amtsbezirk nur aus einer Gemeinde, so vertritt die Gemeindeversammlung die Stelle des Amtsausschusses; besteht derselbe aus einem einzelnen Gutsbezirk, so kommt der

---

[30] KrO für die östl. Prov. § 75, für Hann. § 23, für Hess.-Nass. § 25, für Westfalen § 31, für die Rheinprovinz § 31, für Schleswig-Holstein § 67.

[31] KrO für die östl. Prov. §§ 130 ff., für Hann. §§ 87 ff., für Hess.-Nass. §§ 88 ff., für Westfalen §§ 75 ff., für die Rheinprovinz §§ 75 ff., für Schleswig-Holstein §§ 118 ff. Die Gemeinde Helgoland ist berechtigt, an den Wahlen für den Kreisausschuß des Kreises Süderditmarschen durch einen gewählten Kreistagsabgeordneten teilzunehmen (G. vom 18. Febr. 1891 § 7).

[32] LVG §§ 37—40. KrO für Hann. §§ 101, 102, für Hess.-Nass. §§ 102, 103, für Westfalen §§ 89, 90, für die Rheinpr. §§ 89, 90, für Schleswig-Holstein §§ 132, 133.

[d] KrO für die östl. Prov. § 69.

Amtsausschuss in Wegfall[33]. In Westfalen bilden eine oder mehrere Landgemeinden ein „Amt". [Das westfälische Amt ist zunächst reiner Staatsverwaltungsbezirk, kann aber zugleich auch (Unterschied von dem ostelbischen Amtsbezirk) „einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde bilden"[e], der dann dem Typus der Samtgemeinde[f] entspricht.] An der Spitze desselben steht ein Amtmann. Der Amtmann wird vom Oberpräsidenten auf Grund der Vorschläge des Kreisausschusses ernannt. Seine Stelle soll ein Ehrenamt sein. Doch ist die Bestellung eines besonderen Berufsbeamten als Amtmann zulässig, wenn ein geeigneter Ehrenamtmann nicht gewonnen werden kann. Der Amtmann ist Verwalter der Amtskommunalangelegenheiten und der Polizei und Aufsichtsinstanz für die Gemeinden. Zur Vertretung des Amtes in kommunaler Beziehung besteht eine Amtsversammlung, welche sich aus den Gemeinde- und Gutsvorstehern und gewählten Abgeordneten zusammensetzt. Wenn das Amt nur aus einer Gemeinde besteht, so ist die Amtsversammlung identisch mit der Gemeindeversammlung[34]. Den westfälischen Ämtern entsprechen die Bürgermeistereien in der Rheinprovinz[g]. Der Bürgermeister hat eine ähnliche Stellung wie der westfälische Amtmann und wird in derselben Weise ernannt; ihm zur Seite steht die Bürgermeistereiversammlung, welche der westfälischen Amtsversammlung entspricht[35]. — In Hessen-Nassau und Hannover besteht keine Unterabteilung der Kreise; doch kann in Hannover eine Einteilung der Kreise in Amtsbezirke und die Einführung des Instituts der Amtsvorsteher durch königliche Verordnung erfolgen[36].

2. Als kommunale Organe für die Verwaltung des Provinzial- und Kreisvermögens, der Provinzial- und Kreisanstalten sowie der sonstigen Angelegenheiten der Kreis- und Provinzialkommunalverbände fungieren die Kreistage und Provinziallandtage, Kreis- und Provinzialausschüsse.

Die Kreistage (Kreisversammlungen)[37] werden von den

---

[33] KrO für die östl. Prov. §§ 47 ff., für Schleswig-Holstein §§ 33 ff. In Helgoland können gewisse Befugnisse des Landrats einem auf der Insel seinen Wohnsitz nehmenden Hilfsbeamten übertragen werden. Der Landrat oder sein Hilfsbeamter übt auch die Ortspolizei aus (G. vom 18. Februar 1891 § 4).

[e] Westf. LGO vom 18. März 1856 § 5.

[f] Vgl. oben § 111, N. 7.

[34] LGO für Westfalen §§ 4, 69 ff., KrO §§ 24, 27—29.

[g] — mit dem Unterschied, daß die rheinische Bürgermeisterei stets kraft gesetzlicher Notwendigkeit eine Samtgemeinde bildet (vgl. oben Anm. f).

[35] Rhein. GO §§ 7 ff., 103 ff., G. vom 15. Mai 1856, KrO §§ 24—29.

[36] KrO § 25.

[37] KrO für die östl. Prov. §§ 84 ff., für Hann. §§ 40 ff., für Hessen-Nassau §§ 41 ff., für Westfalen §§ 33 ff., für die Rheinprovinz §§ 33 ff., für Schleswig-Holstein §§ 70 ff. In Westfalen wählen statt der Landgemeinden die Amtsverbände (KrO §§ 34, 46 ff.). Abweichende Bestimmungen be-

Wahlverbänden der Großgrundbesitzer, denen höchstbesteuerte Gewerbetreibende und Bergwerksbesitzer hinzutreten können, der Städte und der Landgemeinden gewählt. Der Kreistag hat über alle kommunalen Angelegenheiten des Kreises Beschluß zu fassen, insbesondere die Vermögensverwaltung und den Kreishaushalt zu ordnen, über die zu erhebenden Kreisabgaben zu beschließen, Kreisstatuten festzustellen, Kreisämter zu errichten und Gutachten aller Art abzugeben. Der Kreisausschuß (oben 450) ist Organ des Kreises auch auf dem Gebiete der kommunalen Angelegenheiten; ihm steht die Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisinstitute nach Maßgabe des Kreishaushaltsetats und der Beschlüsse des Kreistags zu[38]. Neben dem Kreisausschuß können noch besondere Kreiskommissionen für die Verwaltung einzelner Kreisangelegenheiten und Kreisinstitute vorkommen[39].

Die Provinziallandtage[40] werden von den Kreistagen bezw. den Magistraten und Stadtverordnetenversammlungen der einen eigenen Kreis bildenden Städte gewählt[41]. Sie haben über alle Angelegenheiten des Provinzialverbandes zu beschließen; insbesondere ist ihre Zustimmung zum Erlaß von Provinzialstatuten, zu wichtigeren Akten der Vermögensverwaltung (Aufnahme von Anleihen, Veräußerung von Grundvermögen usw.) erforderlich, sie stellen die Provinzialetats auf, kontrollieren die Verwaltung des Provinzialvermögens, sind zur Abgabe von Gutachten befugt und besitzen ein Petitions- und Beschwerderecht. Der Provinzialausschuß[42] besteht aus einem Vorsitzenden und 7 bis 13 Mitgliedern, welche von dem Provinziallandtage gewählt werden. In seinen Händen liegt die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten. Für die Besorgung der laufenden Geschäfte wird ein besoldeter Provinzialbeamter, der Landeshauptmann (Landesdirektor) bestellt. Die Wahl desselben steht vorbehaltlich königlicher Bestätigung dem Provinziallandtage zu; er hat einen ständigen Sitz (aber nicht den Vorsitz) in dem Provinzialausschuß. Ihm können Räte und anderes Hilfspersonal beigegeben werden[43]. Auch können für die

---

stehen auch in Schleswig-Holstein für Altona (KrO § 134) und Lauenburg (KrO § 145).

[38] KrO für die östl. Prov. §§ 130 ff., für Hann. § 87, für Hessen-Nassau §§ 88 ff., für Westfalen §§ 75 ff., für die Rheinprovinz §§ 75 ff., für Schleswig-Holstein §§ 118 ff.

[39] KrO für die östl. Prov. §§ 167, 168, für Hann. §§ 99, 100, für Hessen-Nassau §§ 100, 101, für Westfalen §§ 87, 88, für die Rheinprovinz §§ 87, 88, für Schleswig-Holstein §§ 130, 131.

[40] PrO §§ 9 ff.

[41] Auch an den Wahlen zum Provinziallandtag im Kreise Süderdithmarschen nimmt Helgoland durch einen besonderen Kreistagsabgeordneten teil (G. vom 18. Febr. 1891 § 7).

[42] PrO §§ 45 ff.

[43] PrO §§ 87 ff. In Hannover besteht ein Landesdirektorium aus drei Mitgliedern, mit kollegialischer Verfassung; der Landesdirektor ist hier nicht

Verwaltung einzelner Institute besondere Provinzialkommissionen eingesetzt werden.

Abgesehen von den Provinzialverbänden bestehen in einzelnen Landesteilen unter dem Namen „Kommunalverbände" korporative Gemeinwesen mit eigenen Organen zur Verwaltung besonderer Vermögenskomplexe und Anstalten. Es sind dies Resterscheinungen der alten Ständeverfassung der betreffenden Provinzen. Einzelne derartige Verbände kommen in den östlichen Provinzen und Hannover vor[44]. Lauenburg nimmt an dem provinzialständischen Verbande von Schleswig-Holstein keinen Teil, sondern bildet einen eigenen Kommunalverband mit besonderem Vermögen. Als Vertretung desselben war zunächst die ehemalige Ritter- und Landschaft bestehen geblieben, welche gleichzeitig die Funktionen eines Kreistages und einer Provinzialversammlung versah[45]. Nachdem sie außer Wirksamkeit getreten war, wurde an ihre Stelle eine Kreisversammlung gesetzt, deren Bildung nach Maßgabe der für die östlichen Provinzen geltenden Vorschriften erfolgte[46]. Diese ist auch nach Einführung der Verwaltungsreform in der Provinz Schleswig-Holstein bestehen geblieben[47].

Eine von der der übrigen Provinzen abweichende Organisation der kommunalen Provinzialverwaltung besteht in der Provinz Hessen-Nassau. Bei der Bildung dieser Provinz war dieselbe zu einer Einheit zunächst nur für die staatlichen Verwaltungsgeschäfte gestaltet worden. Für die kommunale Vermögens-

---

von Rechts wegen Mitglied des Provinzialausschusses (G. für Hannover vom 7. Mai 1884 Art. 1).

[44] Innerhalb der östlichen Provinzen bestanden in der Altmark, Kurmark, Neumark, Hinterpommern, Altvorpommern, Neuvorpommern und Rügen noch besondere Kommunalverbände zur Verwaltung einzelner Institute und Stiftungen mit Kommunallandtagen und Ausschüssen, deren Organisation wesentlich auf altständischen Prinzipien beruhte. Gewisse Funktionen derselben sollten bis 1. Januar 1878 auf die Provinzialverbände übergehen, während im übrigen die Aufhebung oder Umbildung der Verbände besonderen Gesetzen vorbehalten wurde (PrO § 128). Bis jetzt ist die Aufhebung der kommunalständischen Verbände von Hinterpommern, Altvorpommern, Neuvorpommern und Rügen (G. vom 18. Januar 1881), der Neumark (G. vom 19. Januar 1881) und der Kurmark (G. vom 22. Mai 1902) erfolgt. — In Hannover haben sich die früheren Provinziallandschaften als rein kommunale Körperschaften unter der Benennung Landschaften erhalten, mit der Befugnis, das landschaftliche Vermögen, die landschaftlichen Stiftungen, Institute und Anstalten zu verwalten (G., die Provinziallandschaften im Gebiete des ehemaligen Königreichs Hannover, vom 22. September 1867). Vgl. zum Vorstehenden E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 694.

[45] G., betr. die Vereinigung des Herzogtums Lauenburg mit der preußischen Monarchie, vom 23. Juni 1876 § 8, GG., betr. die Vertretung des lauenburgischen Landeskommunalverbandes, vom 16. März 1878 und 5. Februar 1880.

[46] V., betr. die Vertretung des lauenburgischen Landeskommunalverbandes, vom 24. August 1882. Über die Genehmigung derselben durch die beiden Häuser des Landtages vgl. Bekanntmachung vom 19. März 1883.

[47] KrO § 145. G. über Einführung der PrO Art. V.

verwaltung und die ständischen Einrichtungen gliederte sie sich in die Kommunalverbände der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden. Beide besaßen eigenes Vermögen und besondere Anstalten, für deren Verwaltung Kommunallandtage und kommunalständische Ausschüsse bestanden. Die Kommunallandtage versahen gleichzeitig die Funktionen der Provinziallandtage der älteren Provinzen. Die Stadt Frankfurt a. M. stand außerhalb dieser Organisation. Bei Gelegenheit der im Jahre 1885 erfolgten Reorganisation der Provinzialverwaltung hat man die bestehenden kommunalständischen Verbände unter Einfügung der Stadt Frankfurt in den kommunalständischen Verband des Regierungsbezirks Wiesbaden aufrechterhalten, die Provinz aber gleichfalls als Kommunalverband organisiert und daher neben den Kommunallandtagen noch eine Provinzialvertretung eingeführt. Demnach besteht in der Provinz Hessen-Nassau jetzt folgende Organisation[48]: Die Provinz zerfällt in die Bezirksverbände der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden. In jedem Bezirksverbande fungiert eine Bezirksversammlung (Kommunallandtag), deren Mitglieder von den Kreistagen bezw. den Gemeindevorständen und den Gemeindevertretungen der Stadtkreise gewählt werden. Die Befugnisse der Bezirksversammlungen sind denjenigen der Provinziallandtage der übrigen Provinzen analog. Aus den Wahlen der Bezirksversammlung geht der Landesausschuß hervor, der eine dem Provinzialausschuß analoge Stellung besitzt. Für die Wahrnehmung der laufenden Geschäfte wird ein Landeshauptmann bestellt, dessen Wahl dem Kommunallandtage zusteht und der einen ständigen Sitz im Landesausschuß hat. Neben ihm können anderweite Beamte bestellt werden. Als Vertretung des Provinzialverbandes besteht ein Provinziallandtag, der sich aus den Mitgliedern beider Kommunallandtage zusammensetzt. Sein Wirkungskreis ist ein wesentlich engerer als der der Provinziallandtage in den übrigen Provinzen, da der größte Teil der diesen obliegenden Geschäfte in Hessen-Nassau den Kommunallandtagen der Bezirksverbände übertragen ist. [Neben dem Provinziallandtag steht, wie in den anderen Provinzen, der Provinzialausschuß, dessen Mitglieder vom Provinziallandtage gewählt werden und in dem der Landeshauptmann der Provinz (bisher stets zugleich Landeshauptmann des Bezirksverbandes Kassel) von Amtswegen Sitz und Stimme hat.]

3. Wesentliche Modifikationen hat die preußische Verwaltungsorganisation für die Stadt Berlin, für die Provinz Posen und für die hohenzollernschen Lande erfahren.

[Für die außerhalb des Provinzialverbandes der Provinz Brandenburg stehende (aber auch keinen Provinzialverband für

[48] G. über Einführung der PrO in Hessen-Nassau vom 8. Juni 1885.

sich bildende) Stadt Berlin[49] fungiert der Oberpräsident der Provinz Brandenburg als Oberpräsident; die Funktionen des Provinzialrates werden teils vom Oberpräsidenten, teils von dem Minister des Innern wahrgenommen. Die Geschäfte, welche den Bezirksstellen der allgemeinen Landesverwaltung (Regierungspräsident, Bezirksregierung, Bezirksausschuß) obliegen, sind auf mehrere Behörden verteilt: an Stelle des Regierungspräsidenten tritt grundsätzlich der Oberpräsident, doch sind manche hierhergehörige Angelegenheiten dem Polizeipräsidenten von Berlin, d. h. dem Leiter der hauptstädtischen Ortspolizeiverwaltung übertragen (so die Landespolizei, Enteignungssachen, Staatsangehörigkeitssachen, kirchliche Angelegenheiten u. a. m.). Die zum Ressort der zweiten Abteilung der Bezirksregierung gehörigen Volksschulsachen werden vom Provinzialschulkollegium der Provinz Brandenburg, die in den Geschäftskreis der dritten fallenden Steuersachen von einer besonderen Behörde (Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern) verwaltet. Endlich besteht für Berlin ein besonderer Bezirksausschuß, als dessen Vorsitzender ein vom König hauptamtlich ernannter Präsident fungiert, während die vier Laienmitglieder von dem Magistrat und den Stadtverordneten der Hauptstadt gewählt werden[50].

Im übrigen hat Berlin die Eigenschaft eines Stadtkreises (oben 450). Dieser Stadtkreis ist durch das Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin vom 19. Juli 1911 mit den Stadtkreisen Charlottenburg, Schöneberg, Neukölln, Wilmersdorf, Lichtenberg und Spandau, sowie den Landkreisen Teltow und Niederbarnim zu einem Zweckverbande („Zweckverband Groß-Berlin") vereinigt, dem die Erfüllung bestimmter, im Gesetz bezeichneter kommunaler Aufgaben für das Verbandsgebiet obliegt. Die Organe dieses Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung, der Verbandsausschuß und der Verbandsdirektor (in ihrer Stellung dem Provinziallandtage, Provinzialausschuß und Landeshauptmann einer Provinz im wesentlichen gleichartig).]

In der Provinz Posen sind die älteren Bestimmungen über das Landratsamt, über die Bildung der Kreistage und des Provinziallandtages[51] bestehen geblieben. Die Mitglieder der Kreisausschüsse werden vom Oberpräsidenten auf Grund von Vorschlägen des Kreistages ernannt. Die gewählten Mitglieder der Bezirksausschüsse, des Provinzialrates und Provinzialausschusses bedürfen der Bestätigung, welche hinsichtlich der Mitglieder des Bezirksausschusses dem Oberpräsidenten, hinsichtlich der Mitglieder

---

[49] E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 692, 693; Bornhak, Art. Berlin im WStVR; Art. Berlin in v. Bitters Handwörterbuch der preußischen Verwaltung.

[50] LVG §§ 41—49.

[51] G. vom 27. März 1824, KrO vom 20. Dez. 1828; vgl. oben 447 und F. Genzmer, Art. Posen im WStVR.

des Provinzialrates und Provinzialausschusses dem Minister des Innern zusteht[52].

Die hohenzollernschen Lande bilden einen Regierungsbezirk (Sigmaringen), der zugleich einen Kommunalverband höherer Ordnung („Landeskommunalverband") darstellt. Sie gehören zu keiner Provinz, bilden auch keine Provinz für sich, sie zerfallen nicht in Kreise, sondern in Oberämter. Die kommunale Organisation der Oberämter (Amtsverfassung) ist analog der Kreisverfassung gestaltet. Der Oberamtmann, die Amtsversammlung und der Amtsausschuß haben ähnliche Funktionen wie der Landrat, die Kreisversammlung und der Kreisausschuß. Als höhere Organe der obrigkeitlichen Verwaltung fungieren Regierungspräsident, Bezirksregierung und Bezirksausschuß. An die Stelle des Oberpräsidenten und des Provinzialrates tritt der zuständige Minister. Der Kommunallandtag und der Landesausschuß sind auf die Erledigung kommunaler Angelegenheiten beschränkt[53].

§ 117[a].

1. Bayern[1] zerfällt in acht Kreise oder Regierungsbezirke, an deren Spitze Kreisregierungen, und Distrikte, an deren Spitze Bezirksämter stehen. Die Kreisregierungen sind in Kammern eingeteilt. Ihr Geschäftsgang ist in der Regel büromäßig; kollegialische Behandlung tritt nur ein, soweit Gesetz oder V ordnung es vorschreiben, die Bezirksämter sind nur büromäßig (monokratisch) organisiert. Diese Behörden handhaben die staatliche Verwaltung (allgemeine Landesverwaltung). [Da sie ausschließlich mit Berufsbeamten besetzt sind und es an Formationen der Art wie die preußischen Provinzialräte, Bezirksausschüsse, Kreisausschüsse fehlt, findet eine Beteiligung unbeamteter Elemente (Laien) bei der allgemeinen Landesverwal-

---

[52] G. vom 19. Mai 1889, abgeändert durch G. vom 4. August 1904.

[53] V. vom 7. Jan. 1852 und 18. Jan. 1854, Amts- und Landesordnung vom 2. April 1873, LVG §§ 5 und 35. Vgl. Graf Brühl, Art. Hohenzollernsche Lande im WStVR.

[a] Die Verwaltungsorganisation der deutschen Mittel- und Kleinstaaten ist in den Darstellungen des StR dieser Länder im ÖffR der Gegenwart (oben 389 Anm. 18), sowie — in kurzgefaßter Form — in den allgemeinen Artikeln über die deutschen Einzelstaaten („Bayern", „Sachsen", „Württemberg" usw.) im WStVR geschildert. Auf diese Literatur wird hiermit verwiesen.

[1] V., die Formation, den Wirkungskreis und den Geschäftsgang der obersten Verwaltungsstellen in den Kreisen betr., vom 17. Dezember 1825, V. vom 24. Februar 1862, die Einrichtung der Distriktsverwaltungsbehörden betr., V. vom 25. Januar 1863. Die Einführung der Landräte erfolgte durch G. vom 15. August 1828. Die außerordentliche Berufung von Distriktsversammlungen für die Bewilligung von Distriktsumlagen war durch G. vom 11. September 1825 angeordnet. Die jetzige Organisation beruht auf dem G., die Distriktsräte betr., vom 28. Mai 1852 und dem G., die Landräte betr., vom 28. Mai 1852.

nicht statt[b]. Dagegen wird das Laientum, wie anderwärts, zu den Geschäften der kommunalen Verwaltung, auch in den höheren Verbänden, herangezogen. Kommunalverbände höherer Ordnung sind in Bayern die Kreise und die Distrikte: jeder Kreis bildet eine Kreisgemeinde und jeder Distrikt regelmäßig eine, unter Umständen auch mehrere Distriktsgemeinden]. Die Kreisgemeinde wird an oberster Stelle durch das Kollegium des Landrats, die Distriktsgemeinde durch den Distriktsrat repräsentiert[c]. Der Distriktsrat setzt sich aus Großgrundbesitzern, welche teils mit Virilstimmen versehen sind, teils durch gewählte Vertreter repräsentiert werden, und Abgeordneten der Gemeinden zusammen. Zu ihnen tritt noch ein Vertreter des Fiskus („Staatsärars") hinzu, wenn dieser bei den Umlagen beteiligt ist. Der Landrat besteht aus Vertretern der Distriktsräte, der der Kreisregierung direkt untergeordneten Städte, der Großgrundbesitzer, der Pfarrer und der Universitäten. Der Landrat wählt aus seiner Mitte einen Landratsausschuß, der Distriktsrat einen Distriktsausschuß von je sechs Mitgliedern, welchen die Verwaltung des Distrikts- bezw. Kreisvermögens und die Aufsicht über die Distrikts- und Kreisanstalten zusteht. Die Distriktsräte und Landräte haben die Kontrolle dieser Verwaltung, müssen zu wichtigen Akten derselben ihre Zustimmung geben und bewilligen die Kreis- und Distriktsumlagen. Die Regierung kann von den genannten Körperschaften Gutachten einfordern und diese haben das Recht, Bitten und Beschwerden an dieselbe zu richten.

2. Sachsen[2] ist für die Zwecke der Verwaltung in Kreishauptmannschaften und Amtshauptmannschaften mit je einem Kreishauptmann und Amtshauptmann an der Spitze eingeteilt. Jede Amtshauptmannschaft bildet einen Kommunalverband höherer Ordnung („Bezirks-

---

[b] Zu solcher Beteiligung kommt es nur insofern, als in den größten, sog. kreisunmittelbaren (den preußischen Stadtkreisen entsprechenden) Städten der Magistrat „Distriktsverwaltungsbehörde" ist, d. h. an Stelle des Bezirksamtes tritt (vgl. v. Seydel-Piloty 1 399) und die Magistrate in Bayern wie anderwärts zum größeren Teile aus Nichtbeamten bestehen.

[c] Vgl. Art. „Kreis" und „Bezirk" (Bayern) im WStVR.

[2] G., die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung betr. vom 21. April 1873. G., die Bildung der Bezirksverbände und deren Vertretung betr. vom 21. April 1873. V., die Einführung der neuen organischen Verwaltungsgesetze in den Schönburgschen Rezeßherrschaften betr. vom 19. September 1874. — Die Provinzialstände der Oberlausitz haben das Recht der Verwaltung gewisser provinzialständischer Anstalten und müssen beim Erlaß gewisser Gesetze gehört werden. Die Verbände der alterbländischen Kreise besitzen nur eine Bedeutung als Vermögenssubjekte und Wahlkörperschaften für die erste Kammer. Vgl. Leuthold, SächsVerwR § 16 N. 8. Im allgemeinen: Wach, Königl. Sächs. G., die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung betr. vom 21. April 1873; Art. „Amtshauptmannschaft und Bezirk" und Kreis (Sachsen) im WStVR; O. Mayer, SächsStR S. 257 ff., 294 ff.

verband"), vertreten durch die Bezirksversammlung, welche sich aus Vertretern der Höchstbesteuerten, der Städte und Landgemeinden zusammensetzt. Sie ist das beschließende Organ des Bezirksverbandes und wählt das ausführende: den Bezirksausschuß. Für jeden Kreis besteht ein Kreisausschuß, dessen Mitglieder von den einzelnen Bezirksversammlungen und den unmittelbaren Städten des Kreises abgeordnet werden. Bezirks- und Kreisausschuß üben unter dem Vorsitz des Amts- und bezw. Kreishauptmanns wichtige Funktionen der reinen Staatsverwaltung aus. Der Kreisausschuß fungiert dabei als Rekursinstanz des Bezirksausschusses und hat außerdem gewisse Angelegenheiten in erster Instanz zu erledigen.

3. In Württemberg[3] bestehen als Organe der Verwaltung in den Kreisen Kreisregierungen[4], in den Oberamtsbezirken Oberämter. Die Kreise sind keine kommunalen Verbände. Dagegen bilden die Oberämter Amtskörperschaften, als deren Organe die Amtsversammlungen und Bezirksräte fungieren. [Die Amtsversammlung besteht aus dem leitenden Verwaltungsbeamten des Bezirks (Oberamtsvorstand) als Vorsitzenden und aus 20 bis 30 Mitgliedern, welche von den vereinigten Gemeindekollegien (Gemeinderat und Bürgerausschuß der zum Bezirk gehörigen Gemeinden) gewählt werden. Sie ist das beschließende Organ der Amtskörperschaft. Das ausführende, der Bezirksrat, zeigt gleichfalls den Oberamtsvorstand als Vorsitzenden und sechs Mitglieder, welche die Amtsversammlung wählt. Außer seinen kommunalen hat der Bezirksrat (analog dem preußischen Kreisausschuß, sächsischen Bezirksausschuß) staatliche Funktionen: Mitwirkung bei den ihm zugewiesenen Geschäften der allgemeinen Landesverwaltung in der Bezirksinstanz. — Zur Erfüllung einzelner Aufgaben der Amtskörperschaft können sich mehrere Bezirke zu weiteren Verbänden, Bezirksverbänden, zusammenschließen.]

4. Die Grundlage der Verwaltung in Baden[5] bilden die

---

[3] IV. Edikt von 1817. Instruktion für die Kreisregierungen vom 21. Dezember 1819. V. betr. die Organisation der Kreisregierungen vom 15. November 1889, Bezirksordnung vom 28. Juli 1906, dazu Kommentar von E. Ruck (1914). Vgl. außerdem die Art. Kreis (Württemberg) und Bezirk (Württemberg) im WStVR.

[4] Die früher kollegialische Organisation der Kreisregierungen ist infolge der V. vom 15. November 1889 durch eine im Prinzip bureaumäßige ersetzt, so zwar, daß kollegialische Beratung und Beschlußfassung nur in den gesetzlich besonders bezeichneten Fällen eintritt. Vgl. Hofacker im WStVR 2 668.

[5] G., die Organisation der inneren Verwaltung betr. vom 5. Okt. 1863. G., die Amtsdauer der Mitglieder der Bezirksräte, sowie die Zusammensetzung der Kreisversammlungen betr., vom 1. März 1884. G., die Wahl der Abgeordneten zur Kreisversammlung und die Aufbringung des Kreisaufwandes betr. vom 15. Mai 1886. Vgl. die Art. Kreis (Baden) und Bezirk (Baden) im WStVR.

Bezirke. Diese sind bloße Staatsverwaltungsbezirke ohne kommunale Eigenschaft. Mehrere Bezirke werden zu einem Kommunalverbande unter dem Namen Kreis vereinigt; die badischen Kreise sind nur Kommunalverbände, nicht zugleich Gliederungen der reinen Staatsverwaltung. Dem Kreise gegenüber fungiert der leitende Verwaltungsbeamte desjenigen Bezirks, in welchem die Kreisverwaltung ihren Sitz hat, als Repräsentant der Regierung. Der Kreis wird durch eine Kreisversammlung vertreten, welche sich aus folgenden Elementen zusammensetzt: 1. Personen, die von den Kreisangehörigen in indirekter Wahl gewählt werden, jedoch so, daß den Kreiswahlmännern zum Zweck der Wahl gewisse höchstbesteuerte Grundbesitzer und Gewerbetreibende hinzutreten; 2. Abgeordneten der Gemeinden, die in den Amtsbezirken von Deputierten der Gemeinderäte gewählt werden; 3. besonderen Vertretern der größeren Städte; 4. den Mitgliedern des Kreisausschusses; 5. Großgrundbesitzern (mit Virilstimmen). Die Kreisversammlung wählt den Kreisausschuß. Die Tätigkeit der Kreisorgane ist ausschließlich kommunaler Natur und beschränkt sich auf die Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisanstalten, dazu kommt die Abgabe von Gutachten, sowie die Anbringung von Petitionen und Beschwerden. Die staatliche Verwaltung des Bezirkes führt das Bezirksamt unter weitgehender Teilnahme des Bezirksrates. Dieser besteht außer dem vorsitzenden Leiter des Bezirksamtes („Amtsvorstand") aus sechs bis neun Mitgliedern, welche der Minister des Innern aus einer von der Kreisversammlung festgesetzten Liste ernennt.

5. Hessen[6] zerfällt in Provinzen und Kreise, welche als Einteilungen für die Zwecke der staatlichen Verwaltung dienen, zugleich aber auch den Charakter von Kommunalverbänden besitzen. An der Spitze der Provinz steht ein Provinzialdirektor, die leitende Staatsverwaltungsbehörde des Kreises heißt Kreisamt, der Chef derselben führt den Titel Kreisrat. Als kommunale Vertretungen fungieren die Kreistage, welche von den Höchstbesteuerten und Gemeinden gewählt werden, und die Provinzialtage, welche aus den Kreistagen hervorgehen. Die Tätigkeit der Provinzial- und Kreistage ist eine ausschließlich kommunale. Dagegen sind die Kreis- und Provinzialausschüsse, welche aus dem Kreisrat bezw. Provinzialdirektor und sechs bezw. acht gewählten Mitgliedern bestehen, nicht bloß für die Zwecke des Kommunalverbandes, sondern auch für die

---

[6] G., betr.. die innere Verwaltung und die Vertretung der Kreise und Provinzen vom 12. Juni 1874. G., die Wahlen zur Vertretung und Verwaltung der Gemeinden, Kreise und Provinzen betr. vom 15. Mai 1885. G., betr. die Anstellung und Disziplinarverhältnisse der Kreisbeamten vom 27. Sept. 1899. G., die Abänderung der Kreis- und Provinzialordnung betr. vom 8. Juli 1911. — Art. Provinz (Hessen) und Kreis (Hessen) im WStVR; van Calker im JahrbÖffentlR 2 125 ff.; ders., StR von Hessen 141 ff.; Best, die Kreis- und Provinzialordnung vom 8. Juli 1911.

Staatsverwaltung tätig; sie sind nicht nur Vorstände und ausführende Organe ihrer Kommunalverbände, sondern daneben in weitem Maße zuständig, bei den Geschäften der reinen Staatsverwaltung, einschließlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit, mitzuwirken.

6. Sachsen-Weimar[7] ist in Verwaltungsbezirke eingeteilt, welche nur den Charakter von Staatsverwaltungsbezirken, nicht den von Kommunalverbänden besitzen. An der Spitze der Bezirke steht ein Bezirksdirektor; neben ihm fungiert ein Bezirksausschuß, der teils von den Höchstbesteuerten des Bezirkes, teils von den für die Landtagswahl bestellten Wahlmännern gewählt wird und in umfassender Weise an der Staatsverwaltung des Bezirks teilnimmt.

7. In Sachsen-Meiningen[8] bestehen für die Zwecke der Verwaltung Kreise, in welchen ein Landrat als Staatsbeamter die Befugnisse der obrigkeitlichen Verwaltung ausübt. Die Kreise haben den Charakter von Kommunalverbänden; als Kommunalvertretung besteht ein Kreisausschuß, dessen Tätigkeit wesentlich auf dem Gebiete der Vermögensverwaltung liegt. Er geht aus Wahlen der Gemeinden hervor.

8. In Sachsen-Altenburg[9] fungieren als Verwaltungsorgane für die einzelnen Teile des Staates (Verwaltungsbezirke) die Landräte. Unter ihnen werden die Ortspolizei und andere Befugnisse der lokalen Verwaltung in den Städten durch deren Vorstände (die Stadträte), auf dem Lande durch Amtsvorsteher nach preußischem Muster ausgeübt. Die Verwaltungsbezirke haben keinerlei Organisation als Kommunalverbände; es besteht innerhalb derselben auch keinerlei Beteiligung von unbeamteten Elementen bei Ausübung der obrigkeitlichen Funktionen.

9. Auch Sachsen-Koburg-Gotha[10] entbehrt bis jetzt einer Organisation von Kommunalverbänden höherer Ordnung und einer Teilnahme von Laienelementen bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse. Als Behörden der staatlichen Verwaltung fungieren die Landratsämter.

---

[7] G. über die Neugestaltung der Staatsbehörden vom 5. März 1850. G., betr. die Zusammensetzung der Bezirksausschüsse und die Wahl der Mitglieder derselben vom 17. April 1896.

[8] G., mehrere Bestimmungen in bezug auf das Gemeindewesen betr., vom 15. April 1868, V. vom 12. Juli 1872.

[9] G., die Organisation der Verwaltung in den unteren Instanzen betr. vom 13. Juni 1876, G., betr. die Einführung des Institutes der Amtsvorsteher vom 13. Juni 1876.

[10] S.-Kob. G. über die Organisation der Verwaltungsbehörden vom 17. Juni 1858, S.-Kob. G., die Verwaltung im Amtsbezirk Königsberg betr., vom 1. Juli 1879, S.-Goth. G. über die Organisation der Verwaltungsbehörden vom 11. Juni 1858, S.-Goth. G., die Justizamts- und Verwaltungsbezirke betr., vom 21. Juni 1869.

10. In Oldenburg[11] ist zwischen dem Herzogtum Oldenburg und den Fürstentümern Lübeck und Birkenfeld zu unterscheiden. Das Herzogtum Oldenburg ist zum Zwecke der Verwaltung in Ämter eingeteilt, innerhalb deren ein Amtshauptmann als Einzelbeamter die staatliche Verwaltung auszuüben hat. Für die beiden Fürstentümer bestehen besondere Regierungskollegien, die zugleich Ober- und Unterbehörden darstellen. Die Ämter des Herzogtums sind zugleich Kommunalverbände höherer Ordnung (Amtsverbände), ebenso stellt jedes der beiden Fürstentümer einen solchen Kommunalverband dar. Die Angelegenheiten des Amtes als Kommunalverband werden durch den Amtsrat und Amtsvorstand wahrgenommen, die analogen Organe der Fürstentümer sind der Landesausschuß und Landesvorstand.

11. Braunschweig[12] zerfällt in Kreise. In jedem derselben ist eine büromäßig formierte Verwaltungsbehörde — Kreisdirektion — aufgestellt, an deren Spitze ein Kreisdirektor steht. Die Kreise sind Kommunalverbände. Als kommunale Vertretung fungiert die Kreisversammlung, deren Mitglieder von den Städten, Landgemeinden und von den höchstbesteuerten Grundbesitzern und Gewerbetreibenden gewählt werden. Aus den Wahlen der Kreisversammlung geht der Kreisausschuß hervor, der in kommunalen Angelegenheiten als vorbereitendes und ausführendes Organ der Kreisversammlung fungiert, außerdem aber eine Reihe wichtiger Entscheidungsrechte auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung besitzt.

12. Anhalt[13] ist ebenfalls in Kreise eingeteilt. Innerhalb derselben übt ein Kreisdirektor die Befugnisse der obrigkeitlichen Verwaltung aus. Die Kreise haben den Charakter von Kommunalverbänden. Als kommunale Organe für die Vermögens- und Anstaltsverwaltung bestehen die aus Wahlen der Großgrundbesitzer, Städte und Landgemeinden hervorgehenden Kreistage und die von diesen gewählten Kreisausschüsse. Letztere sind aber auch auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung tätig, namentlich stehen ihnen verwaltungsgerichtliche Befug-

---

[11] G. vom 29. Aug. 1857, betr. die Einrichtung der Ämter, Abänderungsgesetz vom 3. Aug. 1868, GO vom 15. April 1873 Art. 84 ff. Organisationsgesetz vom 7. Jan. 1879, V. vom 27. Febr. 1879. G. für Lübeck vom 24. März 1908, für Birkenfeld vom 25. Juni 1908.

[12] G. über die Organisation der Landesverwaltungsbehörden vom 10. März 1850, KrO vom 5. Juni 1871, Abänderungen vom 6. April 1892, 10. Dezember 1900, 9. April 1906, 16. März 1908.

[13] V. vom 19. Aug. 1868. KrO vom 18. Juli 1870. Abänderungs- und Ergänzungsgesetze vom 30. Dez. 1870, 24. Jan. 1872, 17. Febr. 1873, 3. April 1877, 15. April 1880, 26. März 1887, 12. April 1890, G., die Bildung von Amtsbezirken betr., vom 7. April 1878, G., die Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren betr., vom 27. März 1888.

nisse zu. Unter dem Kreisdirektor fungieren Amtsvorsteher nach preußischem Muster.

13. Schwarzburg-Sondershausen[14] zerfällt in Kreise und kreisfreie Städte. Als Organ der staatlichen Verwaltung fungiert in dem Kreis der Landrat. Die kommunalen Angelegenheiten des Kreises werden von einem Kreisausschuß wahrgenommen, der sich aus Vertretern des Kammergutes, der Städte und Landgemeinden, des Handelsstandes, der Landwirte, der Handwerker und Arbeiter zusammensetzt.

14. In Schwarzburg-Rudolstadt[15] fungieren als Behörden der lokalen Verwaltung die Landratsämter. Eine höhere kommunale Organisation oder eine Beteiligung von Elementen der Selbstverwaltung ist daselbst nicht durchgeführt.

15. In Reuß ä. L.[16] besteht als untere Verwaltungsbehörde für das ganze Staatsgebiet ein Landratsamt. Für einzelne Angelegenheiten der obrigkeitlichen Verwaltung fungiert der aus dem Vorstand des Landratsamtes, einem Vertreter der fürstlichen Kammer, dem ersten Bürgermeister von Greiz und sechs gewählten Vertretern der Gemeinden und exkommunalisierten Rittergüter bestehende Landesausschuß.

16. Reuß j. L.[17] zerfällt in Bezirke mit Landräten an der Spitze. Innerhalb derselben fungieren Bezirksausschüsse, im wesentlichen nach weimarischem Muster, die von den Höchstbesteuerten, den Gemeinderäten der Städte und den Bürgermeistern der Landgemeinden gewählt werden.

17. Lippe[18] ist für die Zwecke der lokalen Verwaltung in Ämter mit Amtshauptleuten geteilt. Als kommunale Vertretungen bestehen die Amtsgemeinderäte.

18. Schaumburg-Lippe[19] zerfällt ebenfalls in Ämter mit Landräten an der Spitze. Die kommunalen Vertretungen der Ämter führen den Namen Amtsversammlungen.

19. Waldeck[20] besteht aus Kreisen, an deren Spitze

---

[14] Schw.-Sondh. Bezirksordnung vom 10. Juli 1857. Abänderung vom 25. Jan. 1870, 13. April 1881. Jetzt KO vom 6. April 1912.

[15] G., die Reorganisation der Landesverwaltung betr. vom 7. Febr. 1868.

[16] G., die Organisation der Justiz- und Verwaltungsbehörden betr., vom 1. Sept. 1868, G. vom 23. Jan. 1871, die Bildung eines Landesauschusses betr. Nachtrag vom 26. Dez. 1876 und 21. Febr. 1883.

[17] G. die Landratsamtsbezirke betr., vom 4. Dez. 1871, G. vom 30. April 1866, die Bildung der Bezirksausschüsse betr., Nachtrag vom 21. Dez. 1868, G., die Bezirksausschüsse betr., vom 4. Dez. 1871, 28. Dez. 1883, 25. Juni 1885, 29. Dez. 1892, G., die Wahlen zum Landtage und zu den Bezirksausschüssen betr., vom 30. April 1891 Art. 2.

[18] V., betr. die Bildung der Verwaltungsbezirke, vom 23. Juli 1879, LGO vom 2. März 1841 §§ 21 ff., Abänderungsgesetz vom 21. August 1893. G. die AmtsGO betr. vom 29. Juli 1907.

[19] G., betr. die Reorganisation der Behörden, vom 31. Dez. 1877 und 27. Juni 1879, LGO §§ 70 ff.

[20] KO vom 16. August 1855, AHE vom 25. Januar 1869.

(von Preußen ernannte) Kreisamtmänner sich befinden. Die Kreise sind Kommunalverbände und werden als solche durch die Kreisvorstände (sechs Mitglieder) vertreten, welche aus Wahlen der Gemeinderäte hervorgehen.

§ 118.

Die Angehörigkeit zu den Kommunalverbänden höherer Ordnung beruht auf dem Wohnsitz innerhalb des Verbandes, verbunden mit dem Besitz der Staats- oder Reichsangehörigkeit. Den Angehörigen ist die Pflicht zur Übernahme kommunaler Ämter meist unter denselben Bedingungen und Beschränkungen wie den Angehörigen der Gemeinden die Pflicht zur Übernahme der Gemeindeämter auferlegt[1].

Die Kommunalverbände höherer Ordnung unterliegen ebenso wie die Gemeinden einer staatlichen Aufsicht. Die Ausübung derselben liegt teils in den Händen der Zentralbehörden, teils in denen der höheren unter Beteiligung von Elementen der Selbstverwaltung gebildeten Bezirks- und Provinzialbehörden. Die Aufsicht äußert sich in der Bestätigung der kommunalen Statuten und der wichtigeren Akte der kommunalen Vermögensverwaltung sowie in dem Recht, die Vertretung des Kommunalverbandes aufzulösen[2]. In Preußen[a] hat der innerhalb des betreffenden Bezirkes fungierende staatliche Verwaltungsbeamte die Befugnis, Beschlüsse der kommunalen Versammlungen und Ausschüsse, gegen deren Gesetzmäßigkeit Bedenken existieren, zu beanstanden; die Entscheidung darüber erfolgt im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens[3]. Aus-

---

[1] Preuß. KrO für die östl. Provinzen § 8, KrO für Hannover § 8, für Hessen-Nassau § 8, für Westfalen § 8, für die Rheinprovinz §§ 8, 25, für Schleswig-Holstein § 8. Zur Übernahme von Provinzialämtern und Mandaten zum Provinziallandtage besteht keinerlei rechtliche Verpflichtung. Bayr. G. über die Distriktsräte vom 25. Mai 1852 Art. 8, über die Landräte vom 28. Mai 1852 Art. 10, Sächs. G., die Bildung der Bezirksverbände betr., vom 21. April 1873 § 19, die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung betr., vom 21. April 1873 §§ 14, 30, Württ. G. vom 21. Mai 1891 Art. 31, 32, Bad. G. vom 5. Okt. 1863 § 53, G. vom 1. März 1884 § 3, Hess. KrO und PrO vom 12. Juni 1874, 8. Juli 1911 Art. 7, S.-Mein. G. vom 15. April 1868 Art. 9, Braunschw. KrO §§ 8 und 34, Anh. KrO §§ 7 und 8, Schw.-Sondh. BO § 13, Reuß ä. L. G. vom 25. Jan. 1871 § 6, Reuß j. L. G. vom 30. April 1866 § 9.

[2] Preuß. KrO für die östl. Provinzen § 179, KrO für Hannover § 107, für Hessen-Nassau § 108, für Westfalen § 95, für die Rheinprovinz § 95, für Schleswig-Holstein § 143, PrO § 122, Bayr. G. über die Distriktsräte vom 28. Mai 1852 Art. 12, über die Landräte vom 28. Mai 1852 Art. 19, Bad. G. vom 5. Okt. 1863 § 40, Hess. KrO Art. 97, S.-Weim. G. vom 9. Mai 1853 § 3, Braunschw. KrO § 55, Anh. KrO § 56, Reuß j. L. G. vom 30. April 1866 § 14.

[a] Für andere Staaten vgl. z. B. Seydel-Piloty, Bayr. StA I 632, 642 f.; Walz, Bad. StA 196 f., 200; van Calker, Hess. StA 145 f.; Göz, Württemb. StA 334.

[3] KrO für die östl. Provinzen § 178, für Hannover § 106, für Hessen-

gaben für solche Leistungen, welche dem Kommunalverbande gesetzlich obliegen und welche dieser sich weigert zu übernehmen, können durch Verfügung der Aufsichtsbehörde zwangsweise in den Etat desselben eingesetzt werden. Bestätigungsrechte bestehen für die kommunalen Ämter in der Regel nicht, da die Inhaber derselben keine obrigkeitlichen Befugnisse auszuüben haben, sondern auf die Verwaltung des kommunalen Vermögens und der kommunalen Anstalten beschränkt sind[4]. Auch diejenigen Personen, welche aus den Wahlen kommunaler Vertretungen hervorgehend die staatlichen Verwaltungsbehörden als unbeamtete Elemente zu verstärken berufen sind, bedürfen keiner staatlichen Bestätigung[5].

VI. Die Organe der Justiz.

§ 118a

Auch die Organisation der Justizbehörden hat im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts in allen deutschen Staaten eine Neuordnung erfahren. Dazu gab schon die Trennung von Justiz und Verwaltung, welche in dieser Zeit durchgeführt wurde, Veranlassung. Nach Maßgabe der Grundverträge des Deutschen Bundes waren die Staaten verpflichtet, eine Gliederung der Gerichte in drei Instanzen vorzunehmen. Die beiden obersten Instanzen waren überall kollegialisch organisiert. In erster Instanz fungierten dagegen in einzelnen Ländern Kollegial-, in andern Einzelgerichte. In noch andern kam eine gemischte Organisation in der Weise vor, daß die geringeren Sachen von Einzelrichtern die größeren von Kollegialgerichten erledigt wurden. Eigene drittinstanzliche Gerichte besaßen nur die größeren Staaten; die kleineren Länder hatten sich entweder dem Gericht eines größeren Staates angeschlossen oder sich zur Errichtung eines gemeinschaftlichen Gerichtes verbunden. Derartige gemeinschaftliche Gerichte wurden seit dem Jahre 1848 auch für die zweite, vereinzelt sogar für die erste Instanz geschaffen.

Durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877[1] ist vom 1. Oktober 1879 an eine einheitliche Organisation der Gerichte in ganz Deutschland hergestellt

---

Nassau § 107, für Westfalen § 94, für die Rheinprovinz § 94, für Schleswig-Holstein § 142. PrO § 118.

[4] In Preußen bedarf der Landesdirektor der königlichen Bestätigung. PrO § 87, G. vom 7. Mai 1884 für Hannover Art. 1, G. vom 19. Mai 1889 für Posen Art. V.

[5] Eine Ausnahme macht die Provinz Posen. Vgl. § 116 S. 406.

[1] Dasselbe ist auch in Helgoland eingeführt (V. vom 22. März 1891, G. vom 4. Juni 1893). — Geltende Fassung des RGVG: Bek. des Reichskanzlers vom 20. Mai 1898 (RGBl 371 ff.); dazu G. vom 20. März 1905, 5. Juni 1905, 1. Juni 1909, 22. Mai 1910.

worden. Während auf dem Gebiete der Verwaltung den Kommunalverbänden eine umfangreiche Mitwirkung eingeräumt ist, wird die Ausübung der Justiz in neuerer Zeit als eine ausschließliche Staatsangelegenheit angesehen. Nur in Württemberg und Baden bestehen noch Gemeindegerichte auf Grund einer besonderen Zulassung durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz.

Die oberste Gerichtsbarkeit wird jetzt durch das Reichsgericht ausgeübt, alle niederen Instanzen sind Landesbehörden. Den Landesgesetzgebungen derjenigen Bundesstaaten, in welchen mehrere Oberlandesgerichte bestehen, ist nachgelassen worden, für die Verhandlung und Entscheidung der zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehörenden Revisionen und Beschwerden in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten einen obersten Landesgerichtshof zu errichten[2]. Doch findet die Vorschrift auf bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, welche früher zur Zuständigkeit des Oberhandelsgerichts gehörten oder durch besondere Reichsgesetze dem Reichsgerichte zugewiesen werden, insbesondere auch auf Streitigkeiten aus dem bürgerlichen Gesetzbuch keine Anwendung[3].

Im übrigen bestehen für Zivilsachen folgende Gerichte: 1. Amtsgerichte, denen Einzelrichter vorstehen. Sie haben Kompetenz für vermögensrechtliche Streitigkeiten, deren Gegenstand den Wert von 600 Mark nicht übersteigt, und für eine Reihe speziell überwiesener Angelegenheiten[4]. 2. Kollegialische Landgerichte. Die Zivilkammern derselben sind für alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten zuständig, welche nicht vor die Amtsgerichte gehören, und bilden außerdem die Berufungs- und Beschwerdeinstanz für die Amtsgerichte[5]. Bei den Landgerichten können zur Entscheidung von Handelsstreitigkeiten Kammern für Handelssachen errichtet werden, welche aus einem Mitgliede des Landgerichtes bezw. einem Amtsrichter als Vorsitzenden und zwei Handelsrichtern bestehen[6]. 3. Kollegialische Oberlandesgerichte als Beschwerde- und Berufungsinstanz für die Entscheidungen der Landgerichte[7].

Für Strafsachen besteht eine dreifache Gliederung; 1. Schöffengerichte, bestehend aus dem Amtsrichter und zwei für die einzelne Sitzung zu berufenden Schöffen, zur Ab-

---

[2] Diese Bestimmung findet jedoch auf denjenigen Bundesstaat, in dessen Gebiet das Reichsgericht seinen Sitz hat, keine Anwendung. RG über den Sitz des Reichsgerichtes vom 11. April 1877 § 1. Von der Befugnis, einen obersten Landesgerichtshof zu errichten, hat nur Bayern Gebrauch gemacht (AusfG zum RGVG vom 23. Febr. 1879 Art. 42).

[3] EG zum RGVG § 8. EG zum BGB Art. 6.

[4] RGVG §§ 22—24. G. vom 1. Juni 1909.

[5] RGVG §§ 58, 70, 71.

[6] RGVG §§ 100—118.

[7] RGVG §§ 119 und 123.

urteilung leichterer Straffälle[8], 2. die Strafkammern der Landgerichte für mittlere Straffälle[9], 3. Schwurgerichte, welche bei den Landgerichten periodisch zu bilden sind, aus drei richterlichen Mitgliedern und zwölf zur Entscheidung der Schuldfrage berufenen Geschworenen bestehend, für schwere Straffälle[10]. Berufungen gegen die Urteile der Schöffengerichte werden von den Strafkammern entschieden[11], Revisionen gegen die Urteile der Strafkammern in der Berufungsinstanz von den Oberlandesgerichten, Revisionen gegen die Urteile der Strafkammern in erster Instanz, wenn sie ausschließlich auf die Verletzung einer in den Landesgesetzen enthaltenen Rechtsnorm gestützt werden, von den Oberlandesgerichten, sonst vom Reichsgerichte[12].

Die Ämter der Schöffen, Geschworenen und Handelsrichter sind Ehrenämter[13].

Als besondere Gerichte sind zugelassen: 1. die Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte, 2. Gerichte, welchen die Entscheidung von bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten bei Ablösungen, Separationen, Konsolidationen, Verkoppelungen, gutsherrlich-bäuerlichen Auseinandersetzungen u. dgl. obliegt, 3. Gemeindegerichte, insoweit denselben die Entscheidung über vermögensrechtliche Ansprüche obliegt, deren Gegenstand den Wert von 60 Mark nicht übersteigt, 4. Gewerbegerichte[14], 5. Kaufmannsgerichte[15], 6. Militärgerichte, deren Jurisdiktion sich jedoch auf Strafsachen beschränkt[16].

Die Staatsanwaltschaft wird bei den Oberlandesgerichten, Landgerichten und Schwurgerichten durch Staatsanwälte, bei den Amtsgerichten und Schöffengerichten durch Amtsanwälte vertreten[17].

Zweiter Unterabschnitt.

Die Freien Städte.

§ 119.

1. [In den drei Freien und Hansestädten Lübeck, Bremen und Hamburg[a] verkörpert sich als Ausnahmeerscheinung auf

---

[8] RGVG §§ 25—57.
[9] RGVG §§ 73—75.
[10] RGVG §§ 79—99.
[11] RGVG § 76.
[12] RGVG §§ 123 und 136.
[13] RGVG §§ 31, 84, 111.
[14] RGVG § 14. RG, betr. die Gewerbegerichte, vom 29. Juli 1890; umfassende Novelle vom 30. Juni 1901, auf Grund derselben als „Gewerbegerichtsgesetz" neu publiziert durch Bek. des Reichskanzlers vom 29. September 1901.
[15] RG betr. die Kaufmannsgerichte, vom 6. Juli 1904.
[16] EG zum RGVG § 7, RMG vom 2. Mai 1874 § 39; RMStGO vom 1. Dez. 1898.
[17] RGVG § 143.
[a] So die offizielle Reihenfolge und Rangordnung nach RV Art. 6: Die

deutschem Boden und als Gegenstück zu den andern deutschen Einzelstaaten, welche insgesamt monarchische Flächenstaaten darstellen, der Typus des republikanischen Stadtstaates. Die Verfassungsform der drei Städte ist die demokratisch-konstitutionelle in Gestalt einer Stadtgemeindeverfassung[b]. Die obersten Organe in jeder der Städte sind Senat und Bürgerschaft. Die Staatsgewalt „steht, wie die Verfassungen[1] sagen, ihnen gemeinschaftlich zu".] Träger der Staatsgewalt ist also weder der Senat[c], noch die Bürgerschaft, sondern beide sind es, in verfassungsmäßigem Zusammenwirken.

Der Senat ist ein Kollegium mit einer gesetzlich fixierten Zahl von Mitgliedern (in Hamburg 18, in Bremen 16, in Lübeck 14), unter denen eine bestimmte Anzahl von Rechtsgelehrten und

---

kleinste der drei Städte, Lübeck, zuerst, die größte zuletzt. Maßgebend für diese Reihenfolge (ebenso schon BA Art. IV, VI) ist nicht die Bevölkerungsziffer, sondern das ihr umgekehrt proportionale Alter als freie Reichsstadt.

[b] Vgl. oben 268. Hier und da werden die Hansestädte als Aristokratien bezeichnet: so Hamburg von Seelig, WStVR 2 328, Hamburg und Lübeck von Rehm, ArchÖffR 25 393. Das wäre nur zutreffend, wenn ein „hervorragender Teil des Volkes" (oben 33), d. h. ein herrschender Stand (Stadtadel, Patriziat) oder ein denselben repräsentierender Personenkreis den obersten Verfassungsfaktor darstellte, was aber nicht der Fall ist. Richtig Walther, das Staatshaupt in den Republiken 60. Seelig, a. a. O., widerspricht sich zudem selbst, wenn er meint, Hamburg billige das Prinzip der Volkssouveränetät; — Volkssouveränetät und Aristokratie sind unvereinbare Gegensätze. Der von Rehm a. a. O. 393, 394 konstruierte Gegensatz zwischen Lübeck und Hamburg einerseits, Bremen andererseits (erstere beide seien Aristokratien, Bremen eine Demokratie) findet weder im Recht noch im Leben und der Praxis der drei Staaten einen Anhalt; die Begründung („die Untertanen in Bremen werden nicht, wie in Hamburg und Lübeck, von der Verfassung Staatsangehörige, sondern Staatsgenossen genannt") entbehrt jeder Überzeugungskraft. Gegen Rehm treffend Lüders AnnDR 1912 8 Anm. 24.

[1] Lüb. Verf. Art. 4, Hamb. Verf. Art. 6, Brem. Verf. § 56. Dementsprechend die herrschende Mehrheit in der Literatur; vgl. Schulze, DStR 1 503 ff., v. Melle, Hamb. StR 39 ff., Wolffson, Hamb. StR 11, Hanfft, Das Verordnungsrecht des Hamburger Senats (1900) 51; Sievers, Brem. StR 71, Bollmann, Brem. StR und VR 18 ff., Klüßmann, Lüb. StR 44. — Es besteht nicht nur kein Bedürfnis, einen besonderen Träger der Staatsgewalt in der Gesamtheit des Volkes zu konstruieren, wie Grotefend §§ 724 und 725 tut, sondern eine derartige Auffassung würde sowohl den ausdrücklichen Bestimmungen der Verfassungen als der historischen Entwicklung widersprechen. [Ähnlich wie Grotefend Seelig, Hamburgisches Staatsrecht auf geschichtlicher Grundlage (1902), 49, 50: „Inhaber der Staatsgewalt" in Hamburg sei der mit dem Bürgerrecht ausgestattete Bruchteil des Staatsvolkes und sei Hamburg demgemäß den Staaten der Volkssouveränität zuzurechnen. „Praktisch" aber (a. a. O. 60) habe der Senat die Stellung eines nur durch die konstitutionellen Rechte der Bürgerschaft gefesselten Monarchen, der im konstitutionellen Alleinbesitz der Staatsgewalt sei. Vgl. auch Seelig im WStVR 2 328. Nicht nur für Hamburg, sondern für alle drei Hansestädte wird die Ansicht, daß das Volk, d. h. die Gesamtheit der im Besitze der politischen Rechte befindlichen Bürger, Träger der Staatsgewalt sei, vertreten von Lüders AnnDR 1912 7 ff.

[c] A. M. Gotthard B. Brandis, Das Kyrion in der Hamburger Verfassungsgeschichte (1911).

eine bestimmte Anzahl von Kaufleuten sich befinden muß[2]. Die Wahl der Senatsmitglieder erfolgt auf Lebenszeit durch ein besonderes Wahlkollegium, das aus einer gleichen Zahl von Mitgliedern des Senates und der Bürgerschaft besteht, in einem sehr komplizierten Verfahren[3]. Die Verpflichtung zur Annahme einer Wahl in den Senat, welche früher in allen Freien Städten ein Grundsatz des Verfassungsrechtes war, hat sich nur in Hamburg erhalten[4], während in Bremen und Lübeck völlige Freiheit hinsichtlich der Annahme, Ablehnung und Amtsniederlegung existiert[5]. Der Senat wählt aus seiner Mitte einen (Lübeck) oder zwei (Bremen und Hamburg) Bürgermeister, denen der Vorsitz und die Leitung der Geschäfte zusteht[6].

Die Bürgerschaft geht aus Wahlen der Bevölkerung hervor. In Lübeck erfolgen diese Wahlen auf Grundlage des allgemeinen Stimmrechtes nach Bezirken[7]. In Bremen zerfallen die Wähler in folgende acht Klassen, von denen jede eine bestimmte Anzahl Abgeordneter wählt: 1. die in der Stadt Bremen wohnenden Staatsbürger, welche auf einer Universität gelehrte Bildung erworben haben, 2. die Teilnehmer des Kaufmannskonventes (d. h. die Großkaufleute), 3. die Teilnehmer des Gewerbekonventes, 4. die übrigen in der Stadt Bremen wohnenden Staatsbürger, 5. die in der Stadt Vegesack wohnenden Staatsbürger, 6. die in der Stadt Bremerhaven wohnenden Staatsbürger, 7. die im Landgebiet wohnenden Staatsbürger, welche wahlberechtigt für die Kammer für Landwirtschaft sind, 8. die übrigen im Landgebiet wohnenden Staatsbürger[8]. Die Hamburger Bürgerschaft besteht: 1. aus 80 Mitgliedern, welche aus allgemeinen und direkten Wahlen hervorgehen, 2. aus 40 Abgeordneten, welche von denjenigen Bürgern, die Eigentümer städtischer Grundstücke sind, gewählt werden, 3. aus 40 Abgeordneten, welche von denjenigen Bürgern gewählt werden, welche Mitglieder des Senats oder der der Bürgerschaft, Richter, Handelsrichter, Mitglieder der Vor-

---

[2] Lüb. Verf. Art. 5, Brem. Verf. § 21, G. vom 1. Juni 1884, abgeändert durch G. vom 4. Nov. 1909, Hamb. Verf. Art. 7.

[3] Lüb. Verf. Art. 7, Brem. Verf. §§ 22—23, G., den Senat betr., vom 1. Jan. 1894, Abänd. G. vom 9. Nov. 1898, Hamb. Verf. Art. 9, G., betr., die Organisation des Senates, vom 28. Sept. 1860 §§ 2 und 3, Abänd. GG vom 23. Jan. 1889, 8. Juli 1898. Die „Quintessenz dieses Verfahrens ist: der Senat hat ein Veto, die Bürgerschaft den positiven Einfluß bei der Wahl, wobei allerdings der Wille ihrer Mehrheit sich keineswegs immer durchzusetzen vermag" (Bollmann im WStVR 1 525).

[4] Hamb. Verf. Art 9. Jeder Senator kann jedoch nach Ablauf von sechs Jahren seine Entlassung verlangen (Art. 10).

[5] Lüb. Verf. Art. 9, Brem. Verf. § 24.

[6] Lüb. Verf. Art. 14, Brem. Verf. § 30, Hamb. Verf. Art. 17, G., betr. die Organisation des Senates, vom 28. Sept. 1860 § 13.

[7] Lüb. Verf. Art. 20—33, G., das Verfahren bei der Wahl der Mitglieder der Bürgerschaft betr., vom 3. Nov. 1884.

[8] Brem. G., die Bürgerschaft betr. vom 1. Jan. 1894, als Anhang dazu die Wahlordnung. Abänderung der letzteren durch G. vom 12. April 1896.

mundschaftsbehörde, bürgerliche Mitglieder der Verwaltungsbehörde, der Handels- oder Gewerbekammern sind oder gewesen sind[9].

Die Mitglieder der Bürgerschaft sind Vertreter des gesamten Volkes, nicht Repräsentanten ihrer speziellen Wahlbezirke. Sie stimmen nach freier Überzeugung und können von ihren Wählern keinerlei Instruktionen oder Aufträge erhalten[10].

Die Stellung von Senat und Bürgerschaft ist in manchen Beziehungen[d] der von Regierung und Volksvertretung in der konstitutionellen Monarchie zu vergleichen. Die Gesetzgebung wird von Senat und Bürgerschaft gemeinschaftlich ausgeübt, während die Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse, einschließlich der Vertretung des Staates nach außen, dem Senat zustehen. Doch findet auch in einzelnen Verwaltungszweigen, namentlich bei der Finanzverwaltung, eine Mitwirkung der Bürgerschaft statt, die sich in der Feststellung des Budgets, der Genehmigung von wichtigen Veräußerungen, Anleihen usw. äußert[11]. Der Senat ist jedoch nicht, wie der Monarch, der alleinige Träger der Staatsgewalt, die Bürgerschaft kein bloß beschränkendes Element[e]. Es streitet daher keinerlei Vermutung für die Berechtigung des Senates, vielmehr ist zu einem staatlichen Akte im Zweifel die Mitwirkung beider Organe erforderlich[12]. Die Bürgerschaft tritt in Hamburg beim Beginn der Legislaturperiode auf Berufung des Senates zusammen, später hat sie ein Selbstversammlungsrecht. In Bremen und Lübeck findet auch beim Beginn der Legislaturperiode keine Berufung durch den Senat

---

[9] Hamb. Verf. Art. 28—43. Abänd. G. vom 2. Nov. 1896 § 1. Wahlgesetz für die Wahlen zur Bürgerschaft vom 5. März 1906, abgeändert durch G. vom 25. Jan. 1909. Vgl. Seelig im JahrbÖffR 2 132 ff., 154 ff., 4 462 ff. Die Wahlen erfolgen nach dem Grundsatz der Verhältniswahl.

[10] Lüb. Verf. Art. 26, Brem. Verf. § 44, Hamb. Verf. Art. 33.

[d] Nicht in allen Beziehungen! Bei manchen Ähnlichkeiten besteht doch ein tiefgehender Unterschied zwischen den Hauptorganen der Stadtrepublik und der konstitutionellen Monarchie. Der Senat ist staatsrechtlich wie politisch weniger als ein deutscher Landesherr, die Bürgerschaft mehr als der Landtag. Durchaus zutreffend Lüders AnnDR 1912 16 ff. Vgl. auch Anm. e.

[11] Lüb. Verf. Art. 18, 50, 51, Brem. Verf. §§ 56, 58, Hamb. Verf. Art. 6, 61, 62.

[e] Diese Meinung vertritt Brandis in der oben Anm. c bezeichneten Abhandlung, S. 40. Auch Seelig, WStVR 2 328 neigt ihr zu (der Senat ist im konstitutionellen „Alleinbesitz der Staatsgewalt, durch die Bürgerschaft nur beschränkt"). Ähnlich für Lübeck, Brückner, Lüb. StR 7, 15. Die Stellung des Senats ist damit staatsrechtlich wie politisch überschätzt. Gleicher Meinung Lüders a. a. O. 13 ff.

[12] Nur in Lübeck hat kraft der Bestimmungen in Art. 18 der Verf. der Senat die Präsumtion der Berechtigung für sich. Auch in Hamburg und Bremen ist der Grundsatz, daß die Vermutung für gemeinsame Kompetenz von Senat und Bürgerschaft spricht, bei der genauen Feststellung des Wirkungskreises beider Organe kaum von praktischer Bedeutung. Vgl. v. Melle a. a. O. 43 ff. und Seelig, Hamb. StR 60 ff., 68 ff.

statt[13]. Der Senat hat nicht das Recht, die Bürgerschaft aufzulösen.

Die Senatsmitglieder haben die Stellung von republikanischen Beamten. Sie sind für die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit ihrer Handlungen verantwortlich[14], unterliegen einer zwangsweisen Versetzung in den Ruhestand und disziplinarischer Entfernung vom Amte[15]. Auch dürfen die Senatsmitglieder, oder wenigstens die dem Gelehrtenstande angehörenden keinerlei Nebenbeschäftigung treiben[16].

Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und Bürgerschaft wurden, wenn sie lediglich die Auslegung von Gesetzen, namentlich der Verfassung, betrafen, früher nach einem vorgängigen Vermittlungsversuche von dem Oberappellationsgericht der Freien Hansestädte zu Lübeck entschieden[17]. An seine Stelle ist jetzt teils das gemeinschaftliche Oberlandesgericht zu Hamburg, teils das Reichsgericht getreten[18]. Hinsichtlich der Differenzen, bei denen es sich um bloße Zweckmäßigkeitsfragen handelt, verweist die Bremer Verfassung lediglich auf den Weg der Verständigung[19]. Dagegen werden dieselben in Hamburg und Lübeck, wenn die Beschlußnahme nach übereinstimmender Ansicht des Senats und der Bürgerschaft ohne wesentlichen Nachteil für das Gemeinwesen nicht aufgeschoben werden kann, durch eine Entscheidungskommission erledigt, welche sich aus Mitgliedern des Senats und der Bürgerschaft zu gleichen Teilen zusammensetzt[20].

Der Bürgerausschuß, in Bremen Bürgeramt genannt, ist ein Ausschuß, den die Bürgerschaft aus ihrer Mitte wählt. In Bremen ist das Bürgeramt auf die formellen Befugnisse der Geschäftsleitung der Bürgerschaft und die Vermittelung des Ver-

---

[13] Lüb. Verf. Art. 37, Brem. Verf. § 49, Hamb. Verf. Art. 41, 50. Vgl. v. Melle a. a. O. 45.

[14] Hamb. Verf. Art. 27 (vgl. dazu Westphal, AnnDR 1910 18 ff.), ähnlich Brem. Verf. von 1849 § 124.

[15] Lüb. G., die Versetzung der Mitglieder des Senates in Ruhestand betr. (Anh. II zur Verf.). Nachtrag vom 21. Juli 1879. G., den Austritt aus dem Senat betr. (Anh. III zur Verf.). Brem. Verf. § 25. G. über den Senat vom 1. Jan. 1894 §§ 20 ff., Beamtengesetz vom 1. Febr. 1894 §§ 134, 135, Hamb. Verf. Art. 10, 11, G., betr. die Organisation des Senates, vom 28. Sept. 1869 §§ 6—9.

[16] Lüb. Verf. Art. 13, Brem. Verf. § 29, BG vom 1. Febr. 1894 § 28, 135, Hamb. Verf. Art. 11.

[17] Lüb. Verf. Art. 74 und Anh. VII, Brem. Verf. § 66, G. die Erledigung der Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und Bürgerschaft betr., vom 17. Nov. 1575, Hamb. Verf. Art. 71.

[18] Ersteres ist in Bremen und Lübeck, letzteres in Hamburg der Fall. Brem. G., die Erledigung von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Senat und der Bürgerschaft betr., vom 1. Jan. 1894, Lüb. Bek. vom 21. Juli 1879. Hamb. Verf. Art. 71, RG vom 14. März 1881.

[19] Brem. Verf. § 66.

[20] Lüb. Verf. Art. 75—85, Hamb. Verf. Art. 71, 75.

kehrs mit dem Senat beschränkt. In Hamburg und Lübeck erledigt er außerdem an Stelle der Bürgerschaft in Gemeinschaft mit dem Senat gewisse minder wichtige Angelegenheiten, namentlich auf dem Gebiete der Vermögensverwaltung, und der Besetzung einzelner Beamtenstellen. In Lübeck hat er weiter die Funktionen einer vorbereitenden Instanz für alle Vorlagen des Senats an die Bürgerschaft. Überall ist er selbständiges, auch der Bürgerschaft gegenüber unabhängiges Staatsorgan[21].

2. An der Spitze der einzelnen Verwaltungszweige stehen Senatsmitglieder. Dieselben werden in Ausübung ihrer Funktionen unterstützt: 1. von Deputationen, welche sich aus Mitgliedern des Senats und Mitgliedern der Bürgerschaft oder sonstigen Bürgern zusammensetzen[22]; 2. von Behörden, die aus besoldeten Berufsbeamten bestehen. Die Ausübung der Rechtspflege liegt in den Händen der Gerichte, für deren Organisation die Bestimmungen des RGVG maßgebend sind. [Die drei Staaten haben ein gemeinsames Oberlandesgericht; das (an die Stelle des vormaligen Oberappellationsgerichts zu Lübeck getretene) Hanseatische Oberlandesgericht in Hamburg. Die Besetzung und Finanzierung dieses Gerichtshofes ist durch Staatsvertrag geregelt[f].]

3. Die Freien Städte sind keine bloßen Stadtgemeinden, sondern umfassen außer der eigentlichen Stadt noch ein umliegendes Landgebiet. In früheren Zeiten war die Stadtgemeinde das herrschende Subjekt, welchem die Bewohner des Landgebietes als bloße Untertanen ohne politische Rechte gegenüberstanden. Seit den Verfassungsreformen des neunzehnten Jahrhunderts haben aber die Landbewohner an der Bildung der Staatsorgane ebensogroßen Anteil wie die städtischen Bürger. Die Stadt bildet jetzt nur ein engeres, kommunales Gemeinwesen innerhalb des größeren Staatsorganismus. Die Besorgung der speziellen Angelegenheiten der Stadt liegt in den Händen der staatlichen Organe: Senat und Bürgerschaft. Nur in Bremen tritt für diese an die Stelle der gesamten Bürgerschaft die sogenannte Stadtbürgerschaft, welche aus den von den Bewohnern der Stadt in die Bürgerschaft gewählten Mitgliedern besteht[23]. Die Verwaltung des Landgebietes wird von Beamten unter Beteiligung der Gemeindeorgane geführt. Die Gemeindeverfassungen der kleineren Städte des Landgebietes beruhen meist auf besonderen Statuten,

---

[21] Lüb. Verf. Art. 53—72, Brem. Verf. §§ 46—47, G., die Bürgerschaft betr., vom 1. Jan. 1894 §§ 17, 18, Hamb. Verf. Art. 54—60.

[22] Brem. Verf. §§ 59, 60, G., die Deputationen betr., vom 1. Jan. 1894 Abänderung durch GG vom 27. Sept. 1895, 11. Febr. 1896, 26. Jan. 1897, Hamb. Verf. Art. 80—87, Abänd. G. vom 2. Nov. 1896. RevG über Organisation der Verwaltung vom 2. Nov. 1896.

[f] Übereinkunft der drei Freien Städte vom 22. Mai 1908. Vgl. Seweloh im JahrbÖffR 4 446 ff.

[23] Lüb. Verf. Art. 18, Hamb. Verf. Art. 97, Brem. Verf. §§ 76 und 77.

für die Landgemeinden bestehen allgemeine Gemeindeordnungen[24]. In Bremen ist für das Landgebiet eine Kreisverfassung nach dem Vorbilde der preußischen Kreisordnung geschaffen worden. Das gesamte Landgebiet bildet einen Kreis, der den Charakter eines Kommunalverbandes hat und innerhalb dessen ein Kreistag und ein Kreisausschuß als Organe fungieren[25].

Zweiter Abschnitt.

Die Organisation des Deutschen Reiches und der reichsunmittelbaren Gebiete.

Erstes Kapitel.

Die Organisation des Deutschen Reiches.

1. Subjekt und Träger der Reichsgewalt; Organe des Reiches.

§ 120.

[Das Deutsche Reich nennt sich in seiner Verfassung einen „ewigen Bund“[a]. Ein solcher ist es auch, aber, wie bereits hervorgehoben[b], nicht sowohl ein Bund von Staaten, als ein Bund des Volkes in dem Sinne wie jeder neuzeitliche Staat die bündische, das heißt korporative Einheit eines Volkes darstellt. Unser Reich ist das korporative Gemeinwesen des gesamten deutschen Volkes und seiner Staaten. Dieses Gemeinwesen ist ein Staat[c], und zwar ein zusammengesetzter Staat vom Typus des Bundesstaates[d]. Der Wille dieses Gemeinwesens, die Reichsgewalt, ist sowohl nach ihrem Inhalt wie nach den Zwecken und Zielen, die sie sich setzt wie nach den Formen, in denen sie sich äußert, eine wahre Staatsgewalt. Sie beherrscht nicht nur die Einzelstaaten, sondern auch, in unmittelbarer Wirksamkeit, deren Untertanen, das Volk, hiermit ein zwar nicht begriffsnotwendiges, aber regelmäßiges Merkmal des Bundesstaates[e] erfüllend.

---

[24] Lüb. LGO vom 11. Febr. 1878, Brem. LGO vom 28. Juli 1888, G. vom 18. Dez. 1888, Hamb. Verf. Art. 98—100, LGO vom 12. Juli 1881.

[25] Brem. G., betr. die Verwaltung des Landgebietes, vom 23. Juni 1878, Abänderung vom 24. Febr. 1881, G., betr. die Beihülfe des Staates zur Verwaltung des Landgebietes, vom 11. Oktober 1878, Abänderung vom 20. Nov. 1879.

[a] RV, Einleitungsworte.

[b] Oben 224.

[c] Oben 224, 48 ff. Die Staatlichkeit des Reiches gehört zu den obersten Leitsätzen des deutschen Staatsrechts. Bestritten wird dieser Leitsatz nur von Seydel und etwa noch von Otto Mayer (vgl. oben § 71, N. 2); sein stärkster Apologet ist Haenel, DStR Bd. 1.

[d] Oben 48 ff., 224 ff.

[e] Oben 50.

Wie jeder Staat[f], so ist auch das Reich als solches, als rechtsfähiges Gemeinwesen, Subjekt seiner Gewalt: die Reichsgewalt gehört dem Reiche, niemand sonst. Wer aber ist Träger[g] der Reichsgewalt?

Träger ist soviel wie oberstes Organ. Als ursprüngliche (primäre)[h] Organe des Reichs sind zunächst zu bezeichnen die drei großen politischen Machtfaktoren, welchen dieses Reich sein Dasein dankt: die Gesamtheit der Einzelstaaten, unter ihnen in seiner Sonder- und potenzierten Machtstellung der preußische Staat, endlich das deutsche Volk als Ganzes, geeint und erstarkt zur Nation. Diese lebendigen Kraftquellen der Reichsgewalt reden und handeln nun nicht unmittelbar selbst, sondern durch weitere (sekundäre[i]) Willensträger: die Staatengesamtheit durch den Bundesrat, Preußen durch das Kaisertum, die Nation durch den Reichstag. Auf diese drei Verfassungseinrichtungen wird die Bezeichnung „oberste Reichsorgane" im engeren und eigentlichen Sinne angewendet. Das oberste der drei Organe ist, nach dem ganzen Aufbau und nach der Absicht der Gründer des Reichs die Gesamtheit der Staaten. Bei dieser und der sie verkörpernden Versammlung, dem Bundesrat, ruht die höchste Gewalt im Reiche; sie hat im Zweifelsfalle die Vermutung der Zuständigkeit für sich, sie ist der Träger der Reichsgewalt[1]. Bedenkt man, daß der Bundesrat von den Regierungen der Einzelstaaten beschickt wird, daß das Recht jedes Staates auf Sitz und Stimme im Bundesrat ausschließlich und allein von seiner Regierung ausgeübt wird[k], daß die Mitglieder des Bundesrates nichts anderes sind als der Mund der sie entsendenden Regierungen, so ist es, jedenfalls im Effekt, nicht unrichtig, wenn man den Inbegriff der Staatenregierungen einerseits der Staatengesamtheit, andererseits dem sie darstellenden Bundesrat substituiert und so zu dem, von dem amtlichen wie von dem wissenschaftlichen Sprachgebrauch adoptierten Satze gelangt: Träger der Reichsgewalt ist die Gesamtheit der verbündeten Regierungen[2]. Nur muß man sich dann darüber im Klaren bleiben, daß dieses „Verbündungsverhältnis" unter den Regierungen kein besonderes, von dem Bunde, als welchen das Reich darstellt, verschiedenes Rechtsverhältnis ist, (kein

---

[f] Oben 14; v. Gerber, Grundzüge des DStR 251, Anschütz, Enzykl. 25, 93.

[g] Oben § 5 Anm. a. Anschütz, Enzykl. 25 ff.

[h] Jellinek, Staatsl. 546 ff.

[i] Jellinek, a. a. O.

[1] Anschütz, Enzykl. 93, 94; Hubrich im HbdP 1 85.

[k] Unten § 123, S. 483 N. 3, 485.

[2] So ist insbesondere der bekannte Ausspruch Bismarcks gemeint: „Die Souveränetät ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen" (vgl. unten Anm. 8). Übereinstimmend G. Meyer in der Vorauflage § 120 Nr. 2 (und schon in seinen Grundzügen des Norddeutschen

Sonderbund der Regierungen außer und neben dem Reich!), und daß das Recht der Regierungen — also der Fürsten der 22 monarchischen Einzelstaaten und der Senate der drei Hansestädte —, den Bundesrat zu beschicken, kein ihnen eigenes persönliches, sondern ein Recht ist, welches lediglich ihren Staaten zusteht und von ihnen namens dieser Staaten ausgeübt wird (das Reich ist kein Bund von Fürsten und Senaten, sondern ein aus Staaten zusammengesetzter Bundesstaat).

„Verbündete Regierungen" bedeutet somit eine Gesamtheit der Staaten, jeder vertreten durch seine Regierung. Wie diese Gesamtheit kein (besonderes) Bundesverhältnis darstellt, so erst recht keine korporative Einheit. Der Träger der Reichsgewalt ist keine vom Reiche verschiedene Korporation[8], keine Personeneinheit, sondern eine Mehrheit von Personen, das Reich also auch in diesem Sinne (ganz abgesehen davon, daß der Kaiser nicht als Monarch des Reichs bezeichnet werden darf) keine Einherrschaft, sondern eine Mehr- oder Vielherrschaft (Pleonarchie, Pleonokratie[l], und zwar vom Typus der konstitutionellen aristokratischen Republik[m].]

Bundesrechts 60, Staatsrechtl. Erörterungen über die RV 43); v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des norddeutschen Bundes 45; Grotefend § 751; O. Gierke in Schmollers Jahrb. Bd. VII 1145 ff., v. Rönne, Preuß. StR Bd. II § 175 S. 516; v. Sarwey, Württ. StR Bd. II 77; Rümelin in der Zeitschr. f. d. ges. Staatswissensch. Bd XL 644 und 645 N. 1; O. Mejer, Einleitung 280, 340; Brie, Theorie der Staatenverbindungen 126; v. Kirchenheim, Lehrb. d. deutsch. StR 280; Triepel, Interregnum 98 ff.; Zorn, StR Bd. I 90; Bornhak, Allg. Staatsl. 241; Binding, Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers 9, 11; Hübler, Organisation der Verwaltung 74; Arndt, StR 114; v. Jagemann, Die deutsche RVerf (1904), 48 ff., 80 ff.; Rehm, Allg. Staatsl. 100, 134 („Subjekt" der Reichsgewalt seien die verbündeten Staaten, „Träger" der Reichsgewalt die Fürsten und Senate); van Calker im HbdP 1 134. Abweichend vom Text insbes. Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches 50 ff., der (vom Standpunkt seiner Konstruktion des Staates als „Rechtsverhältnis", vgl. oben § 3 N. 10, aus) das Subjekt der Herrschergewalt des Reichs einerseits in dem Kaiser, andererseits in den im Bundesrat organisierten Staaten erblickt.

[8] Dies ist die Ansicht von Geffcken; vgl. die Zitate oben § 5 Anm. b. Gegen Geffcken: Jellinek, Staatsl. 553 Anm. 1; Loening, Grundzüge der RV 49, 50; Kulisch, ArchÖffR 16 152.

[l] So Zorn, StR 1 und die deutsche RV 51, Gareis, AllgStR 38, van Calker, HbdP 1 134. Die Anwendung des Wortes Republik auf das Reich wollen diese Schriftsteller vermeiden, da Republik im modernen Sprachgebrauch gleichbedeutend sei mit Demokratie. Demgegenüber trägt Jellinek, Staatsl. 712, kein Bedenken, das Reich dem Typus Republik zu unterstellen. Er kann sich nicht nur auf Bismarck berufen, der bei der Beratung der nordd. BV den Bundesrat die „republikanische Spitze" des Bundes nannte (Reichstag, 28. März 1867), sondern hat auch sachlich Recht. Schon bei Machiavell bezeichnet „Republik" nicht nur den demokratischen sondern auch den aristokratischen Gegensatz zur Monarchie (oben 33) und dabei ist es bis heute verblieben. Wie Jellinek und, im Sinne des Textes, das aristokratische Moment betonend: Hubrich, HbdP 1 85, 86.

[m] Anschütz, Enzykl. 94. Ebenso oder doch ähnlich Hubrich, a. a. O., Geffcken, Verfassung des deutschen Reiches 17 und das Gesamtinteresse 15.

Der Gedanke, daß die Gesamtheit der Einzelstaaten, jeder voll repräsentiert durch seine Regierung, — daß also der Inbegriff der „verbündeten Regierungen“ Träger der Reichsgewalt sei, ist bei Beratung der norddeutschen Bundesverfassung von autoritativer Seite mit Entschiedenheit hervorgehoben worden[4]. Auch in den

---

[4] Von dem Vorsitzenden der Bundeskommissarien, Grafen von Bismarck. Zuerst bemerkte dieser gegenüber dem Antrag auf Einsetzung eines verantwortlichan Bundesministeriums folgendes (Sten. Ber. S. 136): „Wer sollte dieses Ministerium ernennen? Einem Konsortium von 22 Regierungen ist diese Aufgabe nicht zuzumuten; es würde sie nicht erfüllen können. Ausschließen können Sie aber 21 von 22 Regierungen von der Teilnahme an der Exekutive ebensowenig. Es wäre der Anforderung nur dadurch zu genügen gewesen, daß eine einheitliche Spitze mit monarchischem Charakter geschaffen wäre. Dann aber, meine Herren, haben Sie kein Bundesverhältnis mehr, dann haben Sie eine Mediatisierung derer, denen die monarchische Gewalt nicht übertragen wird. Diese Mediatisierung ist von unseren Bundesgenossen weder bewilligt noch von uns erstrebt worden. Es ist hier angedeutet worden, man könne sie mit Gewalt erzwingen; von anderen: sie werde sich zum Teil von selbst ergeben, und letzteres von einer mir nahestehenden Seite. Wir erwarten dies nicht in dem Maße und glauben nicht, daß deutsche Fürsten in größerer Anzahl bereit sein werden, ihre jetzige Stellung mit der eines englischen Pairs zu vertauschen. Wir haben ihnen diese Zumutung niemals gemacht und beabsichtigen nicht, sie ihnen zu machen.“ Ferner sagt er bei Gelegenheit der Debatte über Bennigsens Amendement, das auf die Einsetzung verantwortlicher Vorstände der einzelnen Verwaltungszweige neben dem Bundeskanzler gerichtet war (Sten. Ber. S. 388): „Sie schaffen eine den Ministern und höchsten Regierungen der einzelnen Bundesländer vorgesetzte Spitze außerhalb des Bundesrates. Innerhalb des Bundesrates findet die Souveränität einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck. Dort hat jede ihren Anteil an der Ernennung des gewissermaßen gemeinschaftlichen Ministeriums, welches neben anderen Funktionen auch der Bundesrat bildet. Dieses Gefühl der unverletzten Souveränität, welches dort seine Anerkennung findet, kann nicht mehr bestehen neben einer kontrasignierenden Bundesbehörde, die außerhalb des Bundesrates aus preußischen oder anderen Beamten ernannt wird und es ist und bleibt eine capitis deminutio für die höchsten Behörden der übrigen Regierungen, wenn sie sich als Organe, gehorsamleistende Organe einer vom Präsidium außerhalb des Bundesrates ernannten höchsten Behörde in Zukunft ansehen sollten. Glauben Sie nicht, daß wir diese Frage nicht erwogen haben, ob die übrigen Regierungen diesen Anflug von einer Verminderung ihrer Souveränität auf sich nehmen wollen. Wir haben über die Frage, ob die Ministerien der Einzelstaaten, namentlich die Kriegs- und Finanzministerien usw., bleiben würden, wochenlang verhandelt. Unsere Arbeit ist keine leichte gewesen, und Sie können ermessen, mit welchem Eindruck wir nach unseren schweren und erschöpfenden Arbeiten hier Amendements hören, die von allem, was wir getan und geleistet haben, abstrahieren, von dem in der Geschichte unerhörten Fall, daß die Regierungen von 30 Millionen Deutschen sich nicht bloß dem Wortlaute nach, wie bei der alten Bundesakte, sondern auch dem Geiste nach über einen solchen Entwurf geeinigt haben, keine Notiz nehmen.“ Endlich äußert er sich über den Antrag auf Einsetzung eines Oberhauses folgendermaßen (Sten. Ber. S. 430): „Es ist mir an und für sich nicht leicht, mir ein deutsches Oberhaus zu denken, das man einschieben könnte zwischen den Bundesrat, der, ich wiederhole es, vollkommen unentbehrlich ist als diejenige Stelle, in der die Souveränität der Einzelstaaten fortfährt,

späteren Entwicklungsstadien hat derselbe Gedanke zu wiederholten Malen Ausdruck gefunden[5].

---

ihren Ausdruck zu finden — das man also einschieben könnte zwischen diesen Bundesrat und diesen Reichstag, ein Mittelglied, welches dem Reichstage in seiner Bedeutnng auf der sozialen Stufenleiter einigermaßen überlegen wäre und dem Bundesrate und dessen Vollmachtgebern hinreichend nachstände, um diese Klassifikation zu rechtfertigen. Wir würden in der Versammlung nichtsouveräne Pairs, Mitglieder haben, die ihrerseits geneigt sind zu rivalisieren mit den mindermächtigen Souveränen in ihrer sozialen Stellung. Der Bundesrat repräsentiert bis zu einem gewissen Grade ein Oberhaus, in welchem Se. Majestät von Preußen primus inter pares ist und in welchem derjenige Überrest des hohen deutschen Adels, der seine Landeshoheit bewahrt hat, seinen Platz findet. Dieses Oberhaus nun dadurch zu vervollständigen, daß man ihm nichtsouveräne Mitglieder beifügt, halte ich praktisch für zu schwierig, um die Ausführung zu versuchen. Dieses souveräne Oberhaus aber in seinen Bestandteilen soweit herabzudrücken, daß es einer Pairskammer ähnlich würde, die von unten vervollständigt werden könnte, halte ich für unmöglich, und ich würde niemals wagen, das einem Herrn gegenüber, wie der König von Sachsen ist, auch nur anzudeuten. [Über Bismarcks Ansichten vom Wesen und der Verfassung des Reichs vgl. Anschütz, Bismarck und die Reichsverfassung 20 ff., 25 ff., v. Roëll und Epstein, Bismarcks Staatsrecht 110 ff.]

[5] In dem Schreiben des Königs von Bayern, welches Prinz Luitpold am 3. Dez. 1870 dem Könige von Preußen überreichte, heißt es folgendermaßen: „Ich habe mich zu deren (der Präsidialrechte) Vereinigung in einer Hand in der Überzeugung bereit erklärt, daß dadurch den Gesamtinteressen des deutschen Vaterlandes und seiner verbündeten Fürsten entsprochen werde, zugleich aber in dem Vertrauen, daß die dem Bundespräsidium nach der Verfassung zustehenden Rechte durch Wiederherstellung eines Deutschen Reiches und der deutschen Kaiserwürde als Rechte bezeichnet werden, welche Eure Majestät im Namen des gesamten deutschen Vaterlandes auf Grund der Einigung seiner Fürsten ausüben.“ Auch Fürst v. Bismarck hat nach Annahme des Kaisertitels seine früher ausgesprochene Ansicht mit großer Entschiedenheit aufrecht erhalten. „Ich glaube,“ sagt er, „daß der Bundesrat eine große Zukunft hat, indem er zum erstenmal den Versuch macht der monarchischen Spitze, ohne die Wohltaten der monarchischen Gewalt — oder der hergebrachten republikanischen Obrigkeit — dem Einzelstaat zu nehmen, und in seiner höchsten Spitze als föderatives Kollegium sich einigt, um die Souveränität des gesamten Reiches zu üben, denn die Souveränität ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen“ (Sten. Ber. des Deutschen Reichstages I. Legislaturper. 1. Sitzungsper. 1871 S. 298 u. 299). In demselben Sinne äußerte er sich in der Reichstagssitzung vom 9. Juli 1879: Können nun die verbündeten Regierungen gegen sich selbst den Verdacht hegen, daß sie ihren Bundespflichten gegen das Reich nicht nachkämen? — gegen das Reich, was wiederum genau dasselbe ist wie die Gesamtheit der verbündeten Regierungen: diese sind das Reich und das Reich besteht aus den gesamten verbündeten Regierungen (Sten. Ber. IV. Legislaturper. 2. Sess. 1879, Bd. III S. 2197). [Weiterhin: Reichstagssitzung vom 27. März 1879 (Sten. Ber. S. 669): der Bundesrat sei „die Gesamtvertretung des wirklichen Souveräns im Bunde“; Gedanken und Erinnerungen II S. 190; „der Bundesrat repräsentiert die Gesamt-Souveränität von Deutschland.“ Noch andere einschlägige Äußerungen Bismarcks vgl. bei Anschütz, Bismarck und die Reichsverfassung, 28 ff., Kuhlenbeck, Otto v. Bismarck; Reden und Aussprüche zur deutschen Reichsverfassung, 15 ff.]

§ 121.

[Die Organe des Reiches sind:

1. der Bundesrat. Er „besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes“ (RV Art. 6), d. h. der deutschen Staaten, repräsentiert durch ihre Regierungen. Er verkörpert also die Staatengesamtheit[1], den Träger der Reichsgewalt[2].

2. der Kaiser. Er erscheint nicht als Monarch oder Souverän des Reiches, sondern als ein bevorrechtetes Mitglied, welchem ein ideeller Anteil an der Reichsgewalt zusteht, als Inhaber einer exekutivischen und repräsentativen Organschaft eigener Art, die zwar weit mehr bedeutet als jede Art von Beamtentum, aber weniger als Monarchie[3]. Er übt die ihm übertragenen Befugnisse nicht im eigenen Namen, auch nicht im Namen Preußens, sondern im Namen des Reiches aus[a]].

---

[1] Vgl. § 120 und die Zitate Anm. 1 und 2 daselbst.

[2] Über den rechtlichen Charakter des Bundesrates vgl. auch: Entscheidungen des Reichsgerichtes in Strafsachen 7 382 ff.

[3] Laband, StR des Deutschen Reiches 1 211 ff.; Seydel, Kommentar 126; Zorn, a. a. O. 91. Die Bezeichnung des Kaisers als staatsrechtlichen Hauptes des deutschen Volkes (Gierke in Schmollers Jahrb. 7 1137) ist ohne juristische Bedeutung, ebenso die Behauptung Bornhaks (ArchÖffR 2 9, 10), das Kaisertum sei auf dem Wege der Entwicklung vom Bundespräsidium zur Souveränetät begriffen. Später hat Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisers, ArchÖffR 8 425 ff., die Ansicht aufgestellt, der Kaiser sei Monarch zwar nicht im Sinne des deutschen Landesstaatsrechtes, wohl aber im Sinne der auf dem Prinzip der Volkssouveränetät und den Grundsätzen parlamentarischer Regierung beruhenden Verfassungen. Der Kaiser besitzt aber im Reiche bei weitem nicht die Befugnisse, welche nach derartigen Verfassungen, z. B. der belgischen, dem Monarchen zustehen; es fehlt ihm namentlich die entscheidende Stimme, ja auch ein nur suspensives Veto bei der Gesetzgebung. Von einer monarchischen Stellung des Kaisers spricht auch Preuß, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 45 442, 448. [Gegen die Berechtigung, die staatsrechtliche Stellung des Kaisers als eine monarchische zu bezeichnen, wenden sich noch: Loening a. a. O. 53, Binding a. a. O. 24 ff., Anschütz, Bismarck und die Reichsverfassung 32 und Enzykl. 104, 105. Zweifelnd, aber der Bejahung des monarchischen Charakters des Kaisertums zuneigend: v. Jagemann, a. a. O. 101, 102.]

[a] RV Art. 17. „Im Namen des Reichs“ heißt: es steht niemand zwischen Kaiser und Reich, das kaiserliche Amt ist eine unmittelbare Reichsorganschaft. Der Kaiser hat kein noch höheres Organ über sich, er ist keines anderen Organes Delegatar, auch nicht Delegatar des Trägers der Reichsgewalt, der „verbündeten Regierungen“. Allerdings übt er, wenn er seines Amtes waltet, kein ihm eigenes, sondern fremdes Recht aus (wie der Monarch im Einzelstaate, s. o. § 84 S. 272), aber dieses Recht gehört dem Reiche, d. h. der nationalen korporativen Staatspersönlichkeit, dem („gesamten deutschen Vaterlande“ im Sinne des oben § 120 N. 5 erwähnten Schreibens des Königs von Bayern) nicht einer von dieser verschiedenen Organpersönlichkeit, insbesondere nicht dem Träger der Reichsgewalt (der Staatengesamtheit, verkörpert im Bundesrat, s. o. § 120). Das „im Namen des Reichs“ bedeutet nicht „im Namen der verbündeten Regierungen“; der Kaiser ist unmittelbarer Repräsentant des Reichs (hierin einem Monarchen gleichend),

3. der Reichstag. Er ist weder Träger noch Mitträger der Reichsgewalt, sondern, entsprechend dem Begriff der Volksvertretung nach deutschem Staatsrecht und analog den deutschen Landtagen, ein beschränkendes Element, an dessen Mitwirkung die verbündeten Regierungen bei Ausübung gewisser Funktionen gebunden sind[4].

Unter diesen drei obersten Organen verteilen sich die Befugnisse in der Art, daß der Reichstag alle diejenigen Rechte besitzt, welche den Volksvertretungen in konstitutionellen Staaten und namentlich in Deutschland zuzustehen pflegen, also das Recht der Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Feststellung des Haushaltplans, das Recht der Genehmigung gewisser völkerrechtlicher Verträge und ein Recht der Kontrolle hinsichtlich der Verwaltung. Die Verteilung der Befugnisse zwischen Bundesrat und Kaiser ist so geregelt, daß die gesetzgeberischen Funktionen [abgesehen von den mehr formalen Kompetenzen der Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze] als die höchsten und obersten lediglich dem Bundesrate übertragen sind. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag ist zu einem Reichsgesetz „erforderlich und ausreichend" (RV Art. 5). Dagegen liegen die Regierungs- und Verwaltungsbefugnisse des Reiches zum großen Teil in den Händen des Kaisers. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Ihm steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. Er hat die obere Leitung der eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung (d. h. der Verwaltung, welche durch eigene Be-

---

nicht Delegatar der verbündeten Regierungen oder des Bundesrates: Anschütz, Enzykl. 103, 104, auch Rehm, Staatsl. 100, 177 N. 3. A. M. Jellinek, Staatsl. 554, 555 Anm. 1, Seydel, Komm. 126, sowie G. Meyer in der Voraufl. § 121 N. 4. Er sagt dort: „Der Kaiser leitet seine Rechte allerdings nicht vom Bundesrate (Haenel, AnnDR 1877, 91), wohl aber von der Gesamtheit der verbündeten Regierungen ab. Es ist demnach nicht richtig, ihn neben der Gesamtheit der verbündeten Regierungen als selbständigen Träger der Reichsgewalt zu betrachten, wie von Haenel a. a. O.; H. Schulze, Preuß. StR § 263, Lehrb. d. deutsch. StR 2 § 252 S. 28 ff., § 253 S. 32 ff.; Brie, Theorie der Staatenverbindungen 127; Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers 19 ff., Loening a. a. O. geschieht." — M. E. haben Haenel, Schulze, Brie, Fischer und Loening, indem sie für die Unmittelbarkeit der dem Kaiser zustehenden Organschaft eintreten, recht. — Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers (1898), 14 ff., 24 ff. will „Regentenrechte" und „Monarchenrechte" des Kaisers unterscheiden: jene übe er als Delegatar des „Kollektivsouveräns" d. h. der verbündeten Regierungen aus, diese kraft eigenen Rechts. Diese Unterscheidung erscheint mir unbegründet; richtig Rehm, Staatsl. 177 Anm. 3. Vgl. zu allem Vorstehenden unten § 127.

[4] Übereinstimmend: v. Martitz 82 ff.; Laband, StR 1 § 32, S. 269; Haenel a. a. O. 89; M. Seydel, AnnDR 1880, 352; v. Rönne, Preuß. StR 2 § 175 S. 515; Brie a. a. O. 127. — Dagegen bezeichnen Thudichum, VerfR 101 und R. v. Mohl, Reichsstaatsrecht 49 und 59, den Reichstag neben Kaiser und Bundesrat als Träger der Reichsgewalt.

hörden und Beamte des Reichs geführt wird). Er führt den Oberbefehl über das Heer und die Marine. Er ernennt die Reichsbeamten und verfügt erforderlichenfalls deren Entlassung. Er vollstreckt die Reichsexekutionen. Er hat das Recht, den Bundesrat und Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen. [In den reichsunmittelbaren Gebieten (Reichsland, Schutzgebiete) steht ihm nicht nur die Verwaltungshoheit, sondern die Ausübung der gesamten Staatsgewalt in monarchischer Machtvollkommenheit zu.] Aber auch dem Bundesrate stehen auf dem Gebiete der Verwaltung wichtige Funktionen zu. Allerdings äußern diese sich nur in der Fassung allgemeiner Beschlüsse, nicht in unmittelbarer Ausführung derselben. Der Bundesrat ist das allgemeine Verordnungsorgan des Reiches. Die Zustimmung des Bundesrats ist erforderlich zur Erklärung eines Krieges im Namen des Reiches, mit Ausnahme des Falles, wo ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt. Dem Bundesrat steht eine weitgehende Beteiligung bei der Verwaltung der Finanzen, des Eisenbahnwesens, Geld- und Bankwesens zu. Der Bundesrat besitzt ein Wahl- und Vorschlagsrecht in bezug auf gewisse Beamtenstellen und hat in einzelnen Fällen über die Entlassung von Beamten zu entscheiden. Der Bundesrat beschließt über die Verhängung der Reichsexekution[5]. Überhaupt stehen dem Bundesrate als Repräsentanten der Träger der Reichsgewalt alle diejenigen Befugnisse zu, welche nicht einem anderen Organ des Reiches ausdrücklich überwiesen sind. Er besitzt Präsumtion der Kompetenz wie der Monarch im Einzelstaat[6].

Bei allen denjenigen Angelegenheiten, welche zum Geschäftskreise des Bundesrates gehören, wird der Kaiser nicht als solcher, als besonderer Faktor, sondern nur in der Eigenschaft des Königs von Preußen als Glied der Gesamtheit tätig. Selbst die der Präsidialmacht eingeräumte Befugnis, bei der Gesetzgebung über Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und Verbrauchssteuern durch ihren Widerspruch die Abänderung oder Aufhebung bestehender Einrichtungen zu hindern[7], ist ihr nicht in der Form eines selb-

---

[5] In der Verfassung des norddeutschen Bundes war eine zusammenfassende Feststellung der Befugnisse des Bundesrates nicht enthalten; die Verfassung des Deutschen Reiches hat eine solche versucht, indem sie im Art. 7 dem Bundesrate die Beschlußfassung über folgende Gegenstände zuweist: 1. die dem Reichstage zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse; 2. die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist; 3. die Mängel, welche bei Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten.

[6] Seydel in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch a. a. O. 284 und Komm. 141, 232; Laband im HbÖffR 46; Zorn a. a. O. 169, 184; Hübler, Organisation der Verwaltung 75; Anschütz, Enzykl. 94, 97, v. Jagemann, RVerf 96; Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat (Bonner Diss., 1902), 36, 55. — A. M. Binding, Rechtliche Stellung des Kaisers 11, 12.

[7] RV Art. 5 Abs. 2, 37.

ständigen Vetos gegenüber Bundesrat und Reichstag zugestanden; es ist kein kaiserliches, sondern ein preußisches Vetorecht. Die Differenz wird demgemäß als ein Internum des Bundesrates behandelt und lediglich innerhalb dieser Körperschaft zum Austrag gebracht.

Dem Reichstage gegenüber nimmt der Bundesrat nicht die Stelle eines zweiten Faktors der Repräsentation (einer ersten Kammer oder eines Oberhauses), sondern diejenige Stellung ein, welche im konstitutionellen Staate die Regierung besitzt. Der Reichstag kann niemals ohne den Bundesrat, wohl aber der Bundesrat ohne den Reichstag berufen werden. Die Vorlagen gehen vom Bundesrat an den Reichstag, die Einbringung geschieht allerdings im Namen des Kaisers, aber nach Maßgabe der Beschlüsse des Bundesrates. Die Vertretung derselben erfolgt durch Mitglieder des Bundesrates oder durch Kommissare, welche von diesem ernannt werden. Zur Auflösung des Reichstages ist ein Beschluß des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers erforderlich.

4. die Reichsbehörden und Reichsbeamten. Ihre Stellung ist analog der der Behörden und Beamten der Einzelstaaten. Sie leiten ihre Befugnisse von einem anderen Organ des Reiches ab und sind nur innerhalb eines begrenzten Kreises von Angelegenheiten, namentlich auf dem Gebiete der Justiz und Verwaltung tätig.

§ 122.

Die Verfassung des Deutschen Reiches ist durchaus eigenartig. Sie kann weder mit dem Maßstabe gemessen werden, welchen die bundesstaatlich-republikanischen Verfassungen der Schweiz und der Vereinigten Staaten von Amerika an die Hand geben[1], noch darf sie nach Analogie des alten deutschen Reiches oder des Deutschen Bundes[2] beurteilt werden[3]. Ebensowenig

---

[1] Zu den Schriftstellern, welche sich bei Beurteilung der RV in zu hohem Grade von nordamerikanischen Analogieen leiten lassen, gehört namentlich Westerkamp. Auch Le Fur, État fédéral 623 ff., irrt, wenn er den Bundesrat dem Senat der Vereinigten Staaten und dem Ständerat der Schweiz völlig gleichstellt. Das Verdienst einer kräftigen Reaktion gegen solche unzutreffenden Gleichstellungen hat sich O. Mayer, ArchÖffR 18 337 ff. erworben.

[2] — wie Arndt, StR des Deutschen Reiches 88 ff. will. Er glaubt sogar sagen zu dürfen, daß die Absicht der RV, „ein novum gegenüber dem Rechte des deutschen Bundes" einzuführen, „nicht zu vermuten, sondern klar zu erweisen" sei (a. a. O. 93, 94). Diese Anschauung ist vollkommen willkürlich.

[3] Auch die Vergleichung des Bundesrates mit dem alten deutschen Reichstage (R.v. Mohl 230; Laband 1 § 27 S. 216, Reincke, Der alte Reichstag und der neue Bundesrat [1906]) hat nur eine beschränkte Berechtigung. Gleichartig sind beide Körperschaften hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, indem beide aus Vertretern der deutschen Landesherren und Freien Städte bestehen. Dagegen war die Stellung des früheren Reichstages gegenüber dem Kaiser eine andere als die des jetzigen Bundesrates ist. Im alten deutschen Reiche

finden auf sie die Grundgedanken der konstitutionellen Monarchie Anwendung[4]. Die letztere Verfassungsform war der Frankfurter Reichsverfassung zugrunde gelegt worden, welche den Kaiser als Träger der Reichsgewalt behandelte und ihm Staatenhaus und Volkshaus als beschränkende Elemente zur Seite setzte[5]. Mit vollem Rechte ist bei Feststellung der Verfassung des norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches ein anderer Weg eingeschlagen worden. Hätte man in dem fast ausschließlich aus Monarchien bestehenden Bundesstaate die Zentralgewalt ebenfalls monarchisch konstruiert, so wäre bei den einzelnen Gliedern stets das Gefühl der verminderten Souveränetät zurückgeblieben, und sie würden sich nur mit Unlust und Widerstreben den Anordnungen des Reiches gefügt haben[6]. Ein solcher Zustand wäre aber im Deutschen Reiche geradezu unerträglich gewesen, da bei der umfassenden gesetzgeberischen Kompetenz desselben die Ausführung der Reichsgesetze notwendig in die Hände der Einzelstaaten gelegt werden mußte. Dagegen hat man, indem man die Gesamtheit der verbündeten Regierungen als Träger der Reichsgewalt hinstellte und in dem Bundesrat ein Organ zur Vertretung derselben schuf, ihnen für die verlorene Souveränetät im Einzelstaat einen Ersatz in der Teilnahme an der Souveränetät über das ganze Reich gegeben. Der Bundesrat ist kein bloßer Gesandtenkongreß wie der alte Bundestag. In ihm sitzen teils die leitenden Staatsmänner der Einzelstaaten, teils erfahrene Beamte aus den verschiedenen Zweigen der Verwaltung. Dadurch sind aber

---

besaß der Kaiser eine vollkommen selbständige Stellung außerhalb des Reichstages, so daß zu allen wichtigen Akten der Reichsregierung eine Zustimmung von Kaiser und Reichstag erforderlich war. Dagegen wird im jetzigen Reiche in denjenigen Fragen, welche der Entscheidung des Bundesrates unterliegen, der Kaiser nicht als solcher, sondern nur als Landesherr, als König von Preußen, durch seine Vertreter im Bundesrate tätig. Vollkommen originell ist außerdem bei dem jetzigen Bundesrate die regierungsähnliche Stellung, welche er gegenüber dem Reichstage einnimmt. [Vom historisch-politischen Standpunkt aus ist aber gar nicht bestreitbar, daß der Bundesrat die geschichtliche Fortsetzung des alten Reichstages darstellt. Das vermittelnde Glied ist die Bundesversammlung des deutschen Bundes. Vgl. Anschütz, Enzykl. 95, 196.]

[4] Die bei einzelnen Schriftstellern vertretene Auffassung, daß die Reichsverfassung unfertig und widerspruchsvoll sei, erklärt sich meist aus dem Umstande, daß sie unrichtigerweise die Grundsätze der konstitutionellen Monarchie auf das Deutsche Reich anwenden. Dies gilt von Held, Die Verfassung des Deutschen Reiches, von den beiden Schriften des Grafen Münster, Der norddeutsche Bund und dessen Übergang zu einem Deutschen Reiche, Leipzig 1868; Deutschlands Zukunft das Deutsche Reich, Berlin 1879, und A. Winter, Der Bundesrat und die Reichsoberhausfrage, Tübingen 1872.

[5] Frankf. Reichsverf. Abschn. III Art. 3 § 84.

[6] Dieser Gedanke ist namentlich in den § 120 N. 5 angeführten Äußerungen Bismarcks ausgesprochen. Vgl. Anschütz, Bismarck und die Reichsverfassung 25 ff., Enzykl. 94, 95; Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung; O. Mayer im ArchÖffR 18 361 ff.; Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche (1907).

auch die notwendigen Beziehungen zwischen Gesetzgebung und Verwaltung hergestellt worden, ohne welche eine gedeihliche Wirksamkeit beider nicht denkbar ist. Dieselben Männer, welche im Bundesrat beim Erlaß der Reichsgesetze mitwirken, haben die Ausführung derselben in den Einzelstaaten zu leiten. Andererseits sind sie in der Lage, die gelegentlich der Ausführung gemachten Erfahrungen bei der Feststellung neuer zu verwerten. Überhaupt hat der Bundesrat vor allen politischen Versammlungen, welche in anderen Staaten vorkommen, den Vorzug, daß in ihm ausschließlich Männer sitzen, welche inmitten der Geschäfte stehen[7].

Trotz der kollegialischen Organisation der Reichsgewalt ist jedoch eine kräftige Exekutive im Reiche nicht ausgeschlossen. Alle Befugnisse, bei denen es auf eine energische und einheitliche Handhabung ankommt, namentlich die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten, des Miltärwesens und der Marine liegen in den Händen des Kaisers. Während die Stellung desselben formellrechtlich als eine bescheidene, und er selbst im Verhältnis zu den anderen verbündeten Fürsten nur als primus inter pares erscheint, besitzt er eine Reihe von Befugnissen, welche materiell außerordentlich schwer in das Gewicht fallen. In seinen Händen liegt die Verfügung über die Machtmittel des Reiches. Das jetzige Deutsche Reich bildet in dieser Beziehung den geraden Gegensatz zum früheren deutschen Reiche.

2. Der Bundesrat[1].

§ 123.

[„Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes[2].“ Als „Mitglieder des Bundes“, d. h. des Reiches, zählt Art. 6 RV die 25 Staaten auf. Die im Bundesrate ver-

---

[7] Vgl. Rosenthal, Die Reichsregierung (1911) 53, 54. Diese Seite der Formation des Bundesrates schwebt wohl Bismarck vor, wenn er, Gedanken und Erinnerungen 2 190 den Bundesrat mit dem Staatsrat anderer Länder vergleicht.

[1] Vgl. außer den auf den Bundesrat bezüglichen Partieen der systematischen Darstellungen des Reichsstaatsrecht (insb. Laband, Zorn, Schulze, Arndt) und der Kommentare zur RV (v. Seydel, Arndt, Dambitsch, Zorn): M. Seydel, Der deutsche Bundesrat in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung usw. im Deutschen Reiche, NF 8 273 ff. (auch: Staatsrechtl. und polit. Abhandlungen, NF 90 ff.); Laband, Art. „Bundesrat“ im WStVR; derselbe JahrbÖffR 1 18 ff., DJZ 16 1 ff.; E. Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates, Berlin 1894; Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches 59 ff.; Anschütz, Enzykl. 95 ff.; v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung 80 ff.; Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat (Bonner Diss. 1902). Reincke, Der alte Reichstag und der neue Bundesrat (1906); Rosenthal, Die Reichsregierung (1911); Ferd. Müller, Begriff und Rechte des Bundesrats (Heidelb. Diss. 1908).

[2] RVerf Art. 6.

tretenen Reichsmitglieder sind also die Staaten, nicht ihre Regierungen, die Landesherrn und Senate der freien Städte als solche. Das Reich ist kein Fürstenbund, sondern ein aus Staaten zusammengesetzter Bundesstaat[3].]

Die Stimmverteilung im Bundesrate des norddeutschen Bundes war nach Maßgabe der Bestimmungen für das Plenum des früheren deutschen Bundes geregelt, jedoch so, daß Preußen die ehemaligen Stimmen von Hannover, Kurhessen, Holstein, Nassau und Frankfurt zugerechnet wurden[4]. Von dieser Grundlage wich jedoch bereits der Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 insofern ab, als Bayern im Zollbundesrat sechs Stimmen statt vier beigelegt wurden[5]. Diese Bestimmungen sind in die deutsche Reichsverfassung übergegangen[6]. Demgemäß führt Preußen im Bundesrat 17, Bayern 6, Sachsen und Württemberg je 4, Baden

---

[3] [Vgl. oben § 120 S. 473. A. M. war G. Meyer; vgl. die Vorauff. § 123 S. 430 und Anm. 3. Er meint: „Im Bundesrate sind nicht die Staaten als solche, sondern die Monarchen und Senate als Repräsentanten ihrer Staaten vertreten," und führt hierzu an: „1. Nach Art. 6 besteht der Bundesrat aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, im Eingang der norddeutschen Bundesverfassung und der jetzigen Reichsverfassung werden aber als vertragschließende Kontrahenten, also als Mitglieder nicht die Staaten sondern die Monarchen und Senate aufgeführt. 2. Im Art. 9 der Reichsverfassung werden die Bundesratsmitglieder als Vertreter der Regierungen bezeichnet. 3. Wären im Bundesrate die Staaten vertreten, so hätte Lauenburg einen besonderen Vertreter haben müssen. Der Umstand, daß im Plenum des deutschen Bundes die holsteinische Stimme sich pro indiviso mit auf Lauenburg erstreckte, hätte ein Zusammenfassen der preußischen und lauenburgischen Stimme nicht rechtfertigen können, wenn ein solches mit dem Grundprinzip des Bundes nicht vereinbar gewesen wäre. 4. Im Art. 7 des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 wird der dem Bundesrat des Deutschen Reiches durchaus analoge Zollbundesrat als „gemeinschaftliches Organ der Regierungen" bezeichnet. 5. Auch in Nr. IX des Schlußprotokolls vom 23. Nov. 1870 ist von dem Vertreter der bayrischen Regierung im Bundesrate die Rede." G. Meyer verwechselt die Inhaberschaft des Rechts auf Vertretung im Bundesrat und die Ausübung dieses Rechts. Inhaber ist der Staat als solcher, die Ausübung steht der Regierung, und zwar allein und ausschließlich zu. Wie der jetzige Text: Laband, StR 1 97 ff. und DJZ 16 1; Jellinek, System 301 N. 1; Zorn StR 1 148; Held 104, 193; Anschütz, Enzykl. 95, 96; Kliemke 14 ff. Daß auch Bismarck den Bundesrat als Vertretung nicht sowohl der Regierungen als der Staaten auffaßte, ergibt sich klar aus der Reichstagsrede vom 19. April 1871. Er nennt dort den Bundesrat nicht einen Fürstenrat oder Fürstentag, sondern „ein Staatenhaus im vollsten Sinne des Wortes". „Da — d. h. im Bundesrat — stimmt nicht der Frhr. v. Friesen, sondern das Königreich Sachsen stimmt durch ihn .... es ist so recht eigentlich das Votum eines Staates, ein Votum in einem Staatenhaus."]

[4] Verf. des nordd. Bundes Art. 6.

[5] ZVV Art. 8 § 1.

[6] RVerf Art. 6. — Die Verfassung des norddeutschen Bundes enthielt eine ausdrückliche Hinweisung darauf, daß die Verteilung der Stimmführung nach Maßgabe der Vorschriften für das Plenum des ehemaligen deutschen Bundes erfolgt sei. Mit Rücksicht auf die eben erwähnte Abweichung von der ursprünglichen Grundlage ist in der jetzigen Redaktion der Reichsverfassung auch die Verweisung auf dieselbe weggelassen worden.

und Hessen je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2 Stimmen, alle anderen Staaten je eine Stimme. [Nach dem Prinzip, welches die Formation des Bundesrates bestimmt, können Mitglieder des Bundesrates nur die deutschen Einzelstaaten sein, repräsentiert durch die Bevollmächtigten ihrer Regierungen. Für eine Vertretung des Kaisers oder der reichsunmittelbaren Länder (Reichsland, Schutzgebiete) bietet der Bundesrat in seiner ursprünglichen verfassungsmäßigen Gestalt keinen Raum. Erst durch die letzte elsaß-lothringische Verfassungsreform (RG vom 31. Mai 1911) ist, unter Durchbrechung jenes Prinzips, dem Reichslande, obgleich es auch heute noch kein selbständiges Staatswesen, kein „Mitglied des Bundes" im Sinne des Art. 6 RV darstellt, Sitz und Stimme im Bundesrate verliehen worden[a]: Elsaß-Lothringen führt drei Stimmen im Bundesrate. Um die hierin liegende Regelwidrigkeit äußerlich zu verwischen, griff der Gesetzgeber zu einer Fiktion: er bestimmt[b]: „Elsaß-Lothringen gilt im Sinne des Art. 6 Abs. 2 nd der Art. 7 und 8 der RV als Bundesstaat". Wohlverstanden: n Sinne dieser Verfassungsartikel und auch nur in deren Sinne ilt das Reichsland als Staat des Deutschen Reichs („Bundesstaat" ach dem amtlichen Sprachgebrauch). Das heißt: es ist kein Staat, wird aber in den durch jene Artikel geregelten Beziehungen o behandelt, als wäre es ein Staat[c]. Zusammen mit den drei eichsländischen Stimmen beträgt die Gesamtzahl der Stimmen im Bundesrate 61.] Jedes Mitglied des Bundes kann soviel Bevollmächtigte zum Bundesrate ernennen, wie es Stimmen hat, außerdem stellvertretende Bevollmächtigte in beliebiger Anzahl[d]. Da die

---

[a] RV Art. 6a, in den Text der RV eingestellt durch RG über die Verf. Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911. Vgl. unten § 138 S. 545.

[b] Art. I Abs. 4 des zit. RG vom 31. Mai 1911.

[c] Laband 2 235 ff.; Anschütz, Enzykl. 96; A. Schulze, Die Verf. und das WG für Elsaß-Lothringen (1911) 13, 21; Rehm, Das Reichsland Elsaß-Lothringen (1912) 4 ff., 12 ff.

[d] Die RVerf kennt das Institut der stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten nicht. Man wird es nicht, wie meistens geschieht, ohne weiteres, auch nicht schon deshalb, weil die GO des Bundesrates (Fassung vom 26. April 1880, § 1) es anerkennt, sondern nur insoweit für rechtsbeständig halten dürfen, als ein Gewohnheitsrecht ihm zur Seite steht. An dem Dasein eines solchen Gewohnheitsrechtes ist indessen, wie Perels, stellvertr. Bevollmächtigte z. Bundesrat, Kieler Festgabe für Haenel (1907) 255 ff., nachgewiesen hat, nicht zu zweifeln. Die stellvertretenden Bevollmächtigten werden nach der angegebenen Bestimmung der GO für den Bundesrat nicht für einzelne Hauptbevollmächtigte für den Fall von deren Verhinderung bestellt, sondern es wird außer den Hauptbevollmächtigten, deren Zahl nach Art. 6 RV begrenzt ist, eine zweite Reihe von ständigen Bevollmächtigten ernannt, deren Zahl unbegrenzt ist (Laband DJZ 16 8). Diese stellvertretenden Bevollmächtigten, „Nebenbevollmächtigten" (Laband) sind nicht Vertreter der Hauptbevollmächtigten, sondern, wie diese, Vertreter der Staaten; ihre Teilnahme an den Geschäften des Bundesrates ist nicht bedingt durch die Verhinderung eines bestimmten Bevollmächtigten. Vgl. im übrigen Perels und Laband a. a. O., auch Rosenthal, Reichsregierung 54. Wohl zu unterscheiden von den seitens der Regierung ernannten stellvertretenden oder

Stimmen nicht Stimmen der einzelnen Bevollmächtigten, sondern der Mitglieder des Bundes sind, so darf die Gesamtheit der zuständigen Stimmen nur einheitlich abgegeben werden[7]. Es besteht keinerlei Pflicht zur Ausübung des Stimmrechtes[8].

Die Vertretung im Bundesrat geschieht durch instruierte Bevollmächtigte. Die Ernennung und Instruktion derselben geht von der Regierung, d. h. in den monarchisch regierten Staaten vom Monarchen, in den Freien Städten von den Senaten, in Elsaß-Lothringen vom dem kaiserlichen Statthalter[e] aus. Da Monarchen und Senate dabei als Vertreter ihrer Staaten handeln, so sind für die näheren Modalitäten der Instruktionserteilung die Vorschriften des Landesrechtes über Regierungshandlungen maßgebend. Dieselben kommen namentlich in Betracht hinsichtlich der Vorberatung der Instruktionen im Ministerium, der Kontrasignatur derselben[9], der Delegation des Instruktionsrechtes an das Ministerium. [Ein Anspruch der Landtage auf Beteiligung an der Ausübung des Rechts der Regierung auf Ernennung und Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten ist in den Reichsgesetzen nicht begründet, darf auch durch Landesgesetz nicht zugelassen werden. Ein Landesgesetz, welches dem Landtage die Wahl der Bundesratsvertreter überträgt oder die Instruktion an die Genehmigung des Landtags bindet, wäre dem Reiche gegenüber ohne rechtliche

---

Nebenbevollmächtigten sind die Substitutionsbevollmächtigten, d. h. Bundesratsmitglieder, welche von anderen Bundesratsmitgliedern persönlich zur Führung der Stimme der letzteren in einzelnen Fällen bevollmächtigt worden sind. Der Unterschied ist übersehen von Arndt, StR des Deutschen Reichs 93, dagegen erkannt von Perels a. a. O. 264 N. 1 sowie DLitZ 1911 1776, ferner von Schoenborn, ZtschfPol 7 304, und näher erörtert von Vogels im ArchÖffR 27 69 ff. Vgl. auch Vogels, Die staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten (1911) und Pohl, Der Bundesratsbevollmächtigte im Reichstage, Zitelmann-Festschrift von 1913 4, 5.

[7] RVerf Art. 6.

[8] Dies ergibt sich schon aus der Bestimmung in Art. 7 der RVerf über nichtvertretene Stimmen. Übereinstimmend: Laband, StR 1 § 28 S. 219 ff., im HbÖffR 44 und Seydel im Jahrb. 280. — Anderer Ansicht: Zorn, StR 1 157; Herwegen, RVerf und Bundesrat 44, 45.

[9] Vgl. unten § 138 S. 545, § 139 S. 550.

[9] Eine solche ist selbstverständlich erforderlich, wenn die Erteilung der Instruktion durch eine unmittelbare Verfügung des Monarchen erfolgt. Doch wird dies nur selten der Fall sein, vielmehr wird regelmäßig die Mitteilung der Instruktion durch einen Ministerialerlaß geschehen, der auf Grund eines Vortrages an den Monarchen ergeht. [Daß der betreffende Minister für diesen seinen „Erlaß“ ebenso wie für den voraufgehenden „Vortrag“ dem Monarchen wie dem Landtage gegenüber verantwortlich ist, und zwar, je nach Lage der einschlägigen landesstaatsrechtlichen Normen, nicht nur politisch, sondern auch rechtlich, ist nicht unbestritten — vgl. unten § 186 — aber nicht zu bezweifeln. Vgl. Laband, StR 1 99 ff.; Dambitsch, RV 244 ff. Letzterer behauptet (245, 246) ganz grundlos und im Widerspruch mit den Prinzipien des Landesstaatsrechts über die Ministerverantwortlichkeit (oben § 84 S. 276 ff.), daß die Minister nur für die Rechtsgültigkeit, nicht auch für die Zweckmäßigkeit der Bundesratsinstruktionen verantwortlich seien.]

Wirkung. Für die verfassungsmäßige Vertretung des Einzelstaates im Bundesrate ist die Tatsache, daß der Vertreter die Vollmacht der Regierung dieses Staates besitzt, ebenso erforderlich wie ausreichend[10].]

Der Bundesrat hat die Legitimation der Bevollmächtigten, dagegen nicht ihre Instruktion, zu prüfen[11]. Für die Übereinstimmung des Votums mit der Instruktion trägt der Bevollmächtigte lediglich seiner heimatlichen Regierung gegenüber die Verantwortung. Im Verhältnis zum Reiche wird diese durch die Abstimmung ihres Bevollmächtigten unbedingt gebunden[12].

§ 124.

Für die Geschäftsbehandlung im Bundesrate sind in erster Linie die Bestimmungen der Verfassung, innerhalb der durch die Verfassung gezogenen Schranken die Vorschriften der Geschäftsordnung maßgebend, welche auf autonomischer Festsetzung des Bundesrates beruht[1].

Die Berufung, Vertagung und Schließung des Bundesrates steht nach der Verfassung[2] dem Kaiser zu. Die Berufung muß erfolgen: 1. mindestens alljährlich, 2. wenn sie von einem Drittel der Stimmenzahl verlangt wird, 3. wenn eine Berufung des Reichstages stattfindet[3]. Der Bundesrat kann aber auch ohne den Reichstag berufen werden[4]. Die Vertagung und

---

[10] Anderer Ansicht: Laband 1 247, 248; Zorn, StR 1 132, 168 ff.; Herwegen a. a. O. 43, 44; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen StR 299; Pistorius, Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit 198 ff.; Kalisch, Die Landtage und die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten (1913), insbes. S. 82. Übereinstimmend: Seydel, Komm. zu Art. 6 Nr. 1, im Jahrb. a. a. O. 5; v. Rönne, Preuß. StR 2 § 157 S. 360; v. Sarwey, Württ. StR 2 78 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen StR 2 § 256 S. 52; Ruhland in den Historisch-politischen Blättern 101 S. 166 ff.; Haenel, Deutsches StR 1 785; Loening. Grundzüge 61; Anschütz, Enzykl. 97; Dambitsch, RV 239 ff. [Die Verantwortlichkeit der Einzelstaatsregierungen gegenüber ihren Landtagen für die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten und das Verhalten dieser Bevollmächtigten im Bundesrat ist natürlich eine Frage für sich; vgl. die vorige Note und unten § 186 N. 3.]

[11] Eine Ausnahme will Zorn, StR 1 158, 159 bei Abstimmungen über Aufhebung von Sonderrechten machen. Für diese Ansicht bietet die Verfassung keinerlei Anhalt.

[12] Vgl. Anschütz, Enzykl. 97.

[1] Die jetzige GO datiert vom 27. Febr. 1871. Sie ist gedruckt Berlin 1871. Eine Revision derselben hat am 26. April 1880 stattgefunden. Die revidierte GO ist abgedruckt bei Poschinger, Fürst Bismarck und der Bundesrat 4 205 ff. und bei Triepel, Quellensammlung z. deutschen RStR (1901), 227 ff. Eine weitere Abänderung hat am 31. Jan. 1895 stattgefunden (Seydel, Komm. 150).

[2] RV Art. 12.

[3] RV Art. 13 und 14.

[4] Die RV Art. 13 fügt dieser Bestimmung allerdings die Worte „zur Vorbereitung der Arbeiten“ hinzu. Dieselben sollen jedoch nur den Hauptanwendungsfall der separaten Berufung beispielsweise erwähnen, keineswegs

Schließung der Bundesratssession ist formell nur insoweit beschränkt, als sie nicht während der Dauer der Reichstagssession erfolgen darf, materiell auch dadurch, daß, wenn ein Drittel der Stimmen mit derselben nicht einverstanden ist, es sich in der Lage befindet, eine sofortige neue Berufung zu verlangen. [Nach der Verfassung ist also der Bundesrat keine permanente, sondern eine periodisch zusammentretende Versammlung. Tatsächlich ist er aber, da der Kaiser von seinem Schließungsrecht seit 1883[a] keinen Gebrauch mehr gemacht hat, längst zu einem permanent tätigen Kollegium geworden, dessen zeitweise eintretende Geschäftsunterbrechungen den Charakter von Ferien haben[b].]

Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welchen der Kaiser ernennt[5]. Da der Vorsitz im Bundesrate ein Ausfluß der Preußen als Präsidialmacht zustehenden Befugnisse ist[6], der Kaiser außerdem im

---

die Zulässigkeit derselben lediglich auf diesen beschränken. Vgl. auch Seydel im Jahrb. a. a. O. 293 N. 2.

[a] Die letzte formelle Einberufung des Bundesrats durch den Kaiser erfolgte durch V. vom 21. Aug. 1883, RGBl 285.

[b] Nicht selten wird behauptet, daß dieser tatsächliche Zustand der Verf. widerspreche; dieser Widerspruch wird dann wieder geheilt durch die Behauptung einer „Verfassungswandlung“ (so Jellinek, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung [1906] 22 ff.) oder eines verfassungändernden Gewohnheitsrechts (Perels in der Kieler Festgabe für Haenel [1907] 273 N. 4). In Wahrheit ist ein Widerspruch und daher auch das Bedürfnis einer besonderen Rechtfertigung eines solchen nicht vorhanden. Vorhanden wäre es nur dann, wenn der Bundesrat sich ohne kaiserliche Berufung versammelt. Das ist aber nicht der Fall. Alle Sitzungen des Bundesrats seit 1883 sind durch die seither durch keinen actus contrarius (Schließung) aufgehobene, daher noch heute in Kraft stehende und fortwirkende Berufungsverordnung vom 21. Aug. jenes Jahres (s. d. vor. Anm.) legitimiert. Der Vorschrift, daß der Bundesrat nicht ohne den Willen des Kaisers zusammentreten darf, ist also nicht zuwidergehandelt. Andererseits hat auch der Kaiser die Verfassung nicht verletzt, wenn er es jahrzehntelang unterließ, den Bundesrat periodisch nach Hause zu schicken und wiederzuberufen, denn Art. 12 verbietet ihm wohl, gebietet ihm aber nicht, die Schließung unter bestimmten Voraussetzungen auszusprechen; die RV kennt keine Höchstdauer für die Sessionen des Bundesrats. Es liegt mithin weder eine Verletzung noch eine Änderung des bestehenden VerfR vor, eine Änderung auch insofern nicht, als der Kaiser das Recht, den Bundesrat zu schließen, nicht durch Nichtgebrauch verloren hat. A. M. Jellinek a. a. O. 23; gegen ihn Triepel, Unitarismus und Föderalismus 41, 42, 50. Richtig auch Zorn, StR 1 160, Dambitsch, RV 309, Herwegen, Bundesrat 48.

[5] RV Art. 15.

[6] Vgl. Laband, StR 1 278. Anderer Ansicht: Haenel, Organisatorische Entwicklung der RV 25 N. 1 und P. Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers nach dem StR des Deutschen Reiches, in AnnDR 1882 23 und 24, welche der Meinung sind, daß der Vorsitz dem Reichskanzler nicht als Vertreter Preußens, sondern als kaiserlichem Beamten zustehe. Diese Auffassung befindet sich zwar mit dem Wortlaut des Art. 15 der RV im Einklang, derselben steht aber die Entwicklungsgeschichte des Amtes des Reichskanzlers entgegen. Letzterer sollte nach dem Entwurfe der norddeutschen Bundesverfassung lediglich preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrat sein und etwa die Stellung eines Bundespräsidialgesandten haben. Durch die Amen-

Bundesrate nur in seiner Eigenschaft als König von Preußen durch die preußischen Bevollmächtigten vertreten ist, so ergibt sich, daß der Reichskanzler preußischer Bevollmächtigter sein muß[7]. [Ist der Reichskanzler verhindert und ein allgemeiner Stellvertreter (Generalstellvertreter, Vizekanzler, vgl. unten § 135a) für ihn bestellt, so steht diesem das Recht des Vorsitzes nicht

---

dierungen des verfassungberatenden Reichstages ist ihm allerdings außerdem die Funktion eines obersten Verwaltungsbeamten des Reiches beigelegt, in seiner ursprünglichen Stellung und den Rechten der Präsidialmacht aber durchaus nichts verändert worden. Ebensowenig hat bei der Gründung des Deutschen Reiches und der Abfassung der jetzigen RV die Absicht bestanden, in bezug auf das Amt des Reichskanzlers und die Stellung Preußens als Präsidialmacht irgend eine Veränderung vorzunehmen. Auch die Bestimmung des Schlußprotokolls vom 23. Nov. 1870 Nr. IX, wonach im Falle der Verhinderung Preußens der Vorsitz im Bundesrat von dem bayrischen Vertreter geführt werden soll, deutet darauf hin, daß der Vorsitz grundsätzlich Preußen zustehen soll. Es ist unmöglich, diese Festsetzung, wie Haenel a. a. O. will, so zu verstehen, daß Preußen dadurch nur ein Recht auf Substitution im Falle der Verhinderung des Reichskanzlers beigelegt werden solle.

[7] Die Meinung, daß der Reichskanzler Bevollmächtigter und zwar preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrat sein müsse, wird fast von allen Schriftstellern geteilt: Laband, StR 1; Haenel, Organisatorische Entwicklung der RV 26 ff.; Zorn, StR 1 160 ff., 252; v. Rönne, Preuß. StR 2 § 175 S. 517; Zorn in der 5. Aufl. dess. 1 § 6 S. 123; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen StR 2 § 268 S. 91; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen StR 312; Proebst, Verf. des Deutschen Reiches, zu Art. 15 Nr. 3; Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers 9, 11 ff.; Preuß in ZStW 45 433, 445, 446; Zorn, Komm. zur RV zu Art. 15 Nr. 1; Arndt, Komm. z. RV, z. Art. 15 S. 132 u. RStR 97; Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers 143 ff.; Seydel, Komm. zu Art. 15; Graßmann im ArchÖffR 11 331 ff.; Loening, Grundzüge 63; Anschütz, Enzykl. 98, 99; Herwegen a. a. O. 49; Kliemke a. a. O. 22 ff. fordert wenigstens, daß der Reichskanzler Bundesratsmitglied sei. Dagegen hat Bismarck gelegentlich die Ansicht ausgesprochen, daß der Reichskanzler gar nicht Mitglied des Bundesrats zu sein brauche (Reichstagssitzung vom 13. März 1877, Sten. Ber. 1 127, und vom 24. Jan. 1883, Sten. Ber. 893, Gedanken und Erinnerungen 2 397 ff.). Dieselbe wird in der Wissenschaft von P. Hensel a. a. O. 10 ff. vertreten. Gegen diese Ansicht spricht aber der Umstand, daß der Vorsitz im Bundesrat ein Recht der Präsidialmacht Preußen ist, das nur durch einen Bevollmächtigten dieser Macht ausgeübt werden kann, sowie die geschichtliche Entwicklung des Amtes des Reichskanzlers, der ursprünglich sogar lediglich preußischer Bevollmächtigter zum Bundesrat sein sollte (vgl. N. 6). Außerdem zeigt Art. 15 der RV, welcher dem Reichskanzler die Befugnis beilegt, sich durch „jedes andere Mitglied des Bundesrates" vermöge schriftlicher Substitution vertreten zu lassen, deutlich genug, daß nach Absicht der RV der Reichskanzler ebenfalls Mitglied des Bundesrates sein soll. Der Vorgang aus dem Jahre 1867 endlich, auf den sich Hensel a. a. O. 12 beruft, beweist nicht gegen, sondern für die hier vertretene Meinung. In dem Verzeichnis der Bundesratsbevollmächtigten vom 10. Aug. 1867 findet sich der Name des damaligen Bundeskanzlers Grafen v. Bismarck allerdings nicht. Daraus folgt aber nicht, daß er zu jener Zeit nicht Bundesratsbevollmächtigter war. Er war dies vielmehr unzweifelhaft, denn er hat damals sogar die preußische Stimme im Bundesrate geführt. Die Veröffentlichung seiner Eigenschaft als Vertreter im Bundesrate wurde nur deshalb nicht für nötig gehalten, weil man annahm, daß diese sich wegen seiner Ernennung zum Bundeskanzler von selbst verstehe. Vgl. auch Seydel, KritVJSchr 24 273.

ohne weiteres, sondern nur dann zu, wenn der Vorsitz ihm gemäß Art. 15 Abs. 2 RV vom Reichskanzler durch Substitutionsvollmacht für den einzelnen Fall oder ein für allemal übertragen worden ist[c].] Der Reichskanzler kann sich außerdem im Vorsitz durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen[8]. Im Fall der Verhinderung Preußens ist es als ein Recht der bayerischen Regierung anerkannt, daß ihr Vertreter den Vorsitz im Bundesrate führt[9]. Der bayerische Vorsitz soll nicht etwa schon eintreten, wenn nur der Reichskanzler verhindert, sondern erst dann, wenn Preußen, d. h. wenn jedes der preußischen Bundesratsmitglieder[d] verhindert ist. Die Bedeutung der Bestimmung liegt darin, daß der Reichskanzler, wenn er sich nicht einen preußischen Bevollmächtigten substituiert, den Vorsitz nur einem bayerischen Bevollmächtigten, nicht dem eines anderen Staates, übertragen darf[10].

Anträge können im Bundesrate von den Mitgliedern des Bundes, also von den Einzelstaaten durch ihre Bevollmächtigten eingebracht werden. [Durch das Gesetz vom 31. Mai 1911 (oben 484) ist das Recht der Stellung von Anträgen im Bundesrate auch dem Reichslande Elsaß-Lothringen verliehen worden. Das Präsidium ist verpflichtet, die Anträge der Staaten und Elsaß-Lothringens der Beratung zu übergeben. Ihm selbst — d. h. dem

---

[c] Denn das G., betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 (vgl. unten § 135a), bezieht sich nur auf die Geschäfte des Reichskanzlers als Minister des Kaisers (RV Art. 17), nicht auf die als Vorsitzenden des Bundesrats (Art. 15); diese letztere Seite des Amtes des Reichskanzlers hat das Stellvertretungsgesetz, wie es selbst — § 4 — sagt, nicht berührt. Wie der Text: Zorn, StR 1 162, Seydel, Komm. 170; a. M. die Voraufl. 434, 462 sowie Laband, 1 279, 280, Hensel, a. a. O. 59, Dambitsch, RV 323, 374, Rosenthal, Reichsregierung 36. Smend, AnnDR 1906 329 läßt die Frage unentschieden. — Die Übertragung des Vorsitzes an den Generalstellvertreter setzt natürlich, nach Art. 15 Abs. 2, voraus, daß dieser selbst Mitglied des Bundesrates ist, was an und für sich nicht der Fall zu sein braucht (vgl. unten § 135a).

[8] RV Art. 15. Abs. 2; RG., betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 § 4.

[9] Schlußprot. vom 24. Nov. 1870 Nr. IX. [Auch der bayerische Bundesratsbevollmächtigte bedarf, um den Vorsitz führen zu können, der schriftlichen Substitutionsvollmacht des Reichskanzlers. A. M. Seydel, Komm. 169, der behauptet, daß, wenn der Reichskanzler verhindert und ein formgerecht substituierter preußischer Bevollmächtigter nicht anwesend ist, der Vorsitz ipso jure auf den Vertreter Bayerns übergehe. Dagegen zutreffend Smend, AnnDR 1906 327 N. 1.]

[d] Es ist jedoch, wie v. Jagemann, RV 84 aus der Praxis berichtet, üblich, dem bayerischen Bevollmächtigten den Vorsitz schon dann zu übertragen, wenn der Reichskanzler und sein nächster Stellvertreter (herkömmlich der Staatssekretär des Innern) verhindert sind.

[10] Thudichum im JbDR a. a. O. 26 N. 2; Seydel, Komm. zu Art. 15, im Jahrb. 294; Laband, StR 1 279, Kl. A. 70; v. Rönne, StR des Deutschen Reiches 1 § 22 S. 207; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen StR 2 § 258 S. 64; Proebst a. a. O. Art. 15 Nr. 4; Kittel, Die bayerischen Reservatrechte 49.

Kaiser — steht nach dem Wortlaut der RV (Art. 7) eine Initiative im Bundesrat nicht zu. Eine solche hat sich jedoch gewohnheitsrechtlich entwickelt[11]. Sie wird durch den Reichskanzler ausgeübt].

Für die verschiedenen Sitzungsperioden des Bundesrates gilt das Prinzip der Kontinuität, so daß Geschäfte, welche in der einen nicht erledigt sind, in der folgenden an demselben Punkte, an welchem sie stehen geblieben, wieder aufgenommen werden.

Eine bestimmte Zahl für die Beschlußfähigkeit des Bundesrates schreibt die Reichsverfassung nicht vor. Es ist also jede erschienene Zahl von Vertretern beschlußfähig. Jeder Bevollmächtigte kann sich für die Abstimmung den Bevollmächtigten eines anderen Staates substituieren[12]. Nicht vertretene oder nicht instruierte Stimmen werden nicht gezählt[13]. Die Beschlußfassung erfolgt mit einfacher Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit gibt die Präsidialstimme, d. h. die Stimme Preußens, den Ausschlag[14]. [Die elsaß-lothringischen Stimmen werden nicht gezählt, wenn Preußen nur durch den Hinzutritt dieser Stimmen die Mehrheit für sich erlangen oder den Ausschlag geben würde[15].]

---

[11] Die RV, Art. 7, kennt nur eine Initiative der „Mitglieder des Bundes". Für völkerrechtliche Verträge und Rechnungsangelegenheiten ist die kaiserliche Initiative durch die Stellung des Kaisers notwendig gegeben. Dieselbe hat sich aber auch für Gesetzentwürfe ausgebildet (Haenel, Organisatorische Entwicklung 42; G. Meyer, Anteil der Reichsorgane 93; Frormann im ArchÖffR 14 80 ff. Vgl. auch Poschinger, Fürst Bismarck und der Bundesrat 4 36. Wie im Text ferner: Jellinek, Staatsl. 536, 537, Loening, Grundzüge 63, Anschütz, Enzykl. 99, Bornhak, ArchÖffR 26 385, Triepel, Unitarismus und Föderalismus 63, Perels in der Haenel-Festschrift von 1907, 255, Rosenthal, Reichsregierung 73. Neuerdings erkennt auch Laband das kaiserliche Initiativrecht an: StR 1 (5. Aufl.) 238, 239 und JbÖffR 1 16, 17 (vgl. dagegen StR 1, 4. Aufl., 217). — Gegen die kaiserliche Initiative Seydel, Komm. zu Art. 7 N. VI, v. Jagemann, RV 87, 88 und Graßmann im ArchÖffR 11 338 ff., deren Ausführungen sich zwar mit den Bestimmungen der RV in Einklang befinden, welche aber die inzwischen eingetretene gewohnheitsrechtliche Entwicklung übersehen.

[12] RevGO § 2.

[13] RV Art. 7 Abs. 3 Satz 2. Vgl. dazu v. Jagemann a. a. O. 83, 84, Anschütz, Enzykl. 99.

[14] RV Art. 7 Abs. 3 Satz 3. — Das Recht, bei Stimmengleichheit den Ausschlag zu geben, ist ein spezielles Vorrecht Preußens und geht nicht auf den jeweiligen Vorsitzenden, z. B. den den Reichskanzler vertretenden bayerischen Bevollmächtigten, über. Vgl. Laband 1 283 N. 3; Seydel im Jahrb. a. a. O. 281, Komm. zu Art. 7 Nr. VII; H. Schulze a. a. O. 66, Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat 289; Frormann a. a. O. 40 ff. Anderer Ansicht: R. v. Mohl 236.

[15] RV Art. 6 a Abs. 2. Vgl. dazu Laband 2 237 ff.; Rehm, Das Reichsland Elsaß-Lothringen (1912) 33, 34. [Der Zweck der Bestimmung ist, zu verhindern, daß die Einrichtung der elsaß-lothringischen (vom Statthalter, einem Untergebenen des Kaisers instruierten!) Bundesratsstimmen faktisch als Verstärkung der Stellung Preußens im Bundesrat wirkt.]

Von dem Majoritätsprinzip bestehen jedoch zwei Ausnahmen: 1. Abänderungen der Reichsverfassung gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben[16]. [Die elsaß-lothringischen Stimmen werden nicht gezählt, wenn sie gegen und die Stimmen Preußens für die Verfassungsänderung abgegeben werden[17].] 2. In bezug auf einzelne Gegenstände gibt bei Meinungsverschiedenheiten die Stimme des Präsidiums stets den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht. Diese Gegenstände sind: Gesetze über Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und Verbrauchssteuern von dem im Bundesgebiete gewonnenen Salz, Tabak, Branntwein, Bier, Zucker und Sirup, sowie Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, welche zur Ausführung der angeführten Zoll- und Steuergesetze dienen[18].

Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen der Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist[19]. Diese Vorschrift bezieht sich, wie der Zusatz „nach den Bestimmungen dieser Verfassung" deutlich anzeigt, nur auf solche Gegenstände, hinsichtlich deren einzelne Staaten von der Kompetenz des Reiches eximiert sind. Ausgeschlossen ist demnach das Stimmrecht Bayerns, Württembergs und Badens hinsichtlich der Bierbesteuerung, das Stimmrecht Bayerns und Württembergs hinsichtlich der auf sie nicht anwendbaren Post- und Telegraphengesetze[20], das Stimmrecht Bayerns in bezug auf Heimats- und Niederlassungsverhältnisse und die dem Reiche in Art. 42—46 Abs. 1 der Reichsverfassung eingeräumten Hoheitsrechte über das Eisenbahnwesen. Dagegen bezieht sich die Beschränkung des Stimmrechtes nicht auf solche Maßregeln, für welche die allgemeine Kompetenz des Reiches grundsätzlich anerkannt ist, welche sich jedoch tatsächlich nur auf einen Teil des Reichsgebietes erstrecken[21], oder an denen nur ein Teil des Reiches interessiert ist.

---

[16] RV Art. 78. Vgl. unten § 164.

[17] [RV Art. 6a Abs. 2 Satz 2. Vgl. Laband a. a. O. 2 238. Sinn: eine von Preußen beantragte oder gutgeheißene Änderung der RV soll nicht an dem Widerstande Elsaß-Lothringens scheitern.]

[18] RV Art. 5 und 37.

[19] RV Art. 7.

[20] Auch bei der Postverwaltung würde das Stimmrecht Bayerns und Württembergs ausgeschlossen sein. Der Bundesrat wird aber kaum in die Lage kommen, hierüber Beschlüsse zu fassen, da die Post- und Telegraphenverwaltung nach Art. 50 der RV Sache des Kaisers ist.

[21] Laband, StR 1 § 28 S. 251; v. Rönne, StR des Deutschen Reiches 2 § 22 S. 206; Westerkamp 100; Thudichum im Jahrbuch des Deutschen Reiches 23 N. 1; Seydel im Jahrb. 282 und 283, Komm. zu Art. 7 Nr. VIII; Zorn, StR 1 151, 435; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen StR 2 § 256 S. 53; v. Jagemann, RV 85.

§ 125.

Der Bundesrat bildet aus seiner Mitte Ausschüsse[1]. Ein Teil dieser Ausschüsse ist durch die Verfassung angeordnet und hat den Charakter von dauernden, d. h. fortwährend existierenden, nicht fortwährend versammelten Ausschüssen. Dies sind die Ausschüsse: 1. für Landheer und Festungen, 2. für Seewesen, d. h. für die Kriegsmarine, 3. für Zoll- und Steuerwesen, 4. für Handel und Verkehr, 5. für Eisenbahnen, Post- und Telegraphen-, 6. für Justizwesen, 7. für Rechnungswesen, 8. für die auswärtigen Angelegenheiten. Außer diesen kann aber der Bundesrat nach seinem Ermessen noch weitere Ausschüsse, und zwar sowohl dauernde als außerordentliche bilden. In der Verfassung nicht erwähnte, aber durch die Geschäftsordnung festgestellte, dauernde Ausschüsse sind die für Elsaß-Lothringen, für die Verfassung und die Geschäftsordnung[2]. Später ist auch ein Ausschuß für das Eisenbahngütertarifwesen hinzugekommen[3].

Über die Zusammensetzung der Ausschüsse gelten — abgesehen von dem Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten — folgende Grundsätze. In jedem Ausschuß müssen außer Preußen mindestens vier Bundesstaaten vertreten sein, innerhalb desselben führt jeder Staat nur eine Stimme. In dem Ausschuß für das Landheer und die Festungen hat Bayern kraft der Verfassung, Württemberg und Sachsen kraft der Militärkonventionen einen ständigen Sitz[4]; die übrigen Mitglieder desselben, sowie die Mitglieder des Ausschusses für Seewesen ernennt der Kaiser. Die Mitglieder der anderen Ausschüsse werden von dem Bundesrate gewählt. Die Ernennung oder Wahl erfolgt in der Weise, daß der Kaiser oder Bundesrat die Staaten bezeichnet, welche in dem Ausschuß vertreten sein sollen[5]. Die Wahl erfolgt

---

[1] RV Art. 8.

[2] RevGO § 17.

[3] Seydel, Komm. 150.

[4] Über die Konventionen und namentlich über die Rechtsgültigkeit der Bestimmung der Sächsischen Militärkonvention vgl. § 100. — Die Behauptung Labands a. a. O. 3. Aufl. 252, daß der Kaiser die speziellen Bevollmächtigten Württembergs und Sachsens, welche Mitglieder des Ausschusses sein sollen, zu bezeichnen habe, trifft nicht zu. Vielmehr ist die bestehende Praxis, wonach der Kaiser nur die Staaten bezeichnet, der RV durchaus entsprechend. Demgemäß haben die Bestimmungen der Konventionen über Sachsen und Württemberg materiell dieselbe Bedeutung wie die der Verf. über Bayern. Formell besteht der Unterschied, daß der Kaiser Sachsen und Württemberg ausdrücklich als Mitglieder des Ausschusses bezeichnet, während dies bei Bayern nicht der Fall ist. [In den späteren Auflagen seines StR hat Laband seine Ansicht modifiziert; vgl. 5. Aufl. 1 287 und N. 7]. Übereinstimmend: Seydel im Jahrb. 278 und 279; Westerkamp, Staatenbund und Bundesstaat 290 N. 7; v. Jagemann a. a. O. 86.

[5] RevGO § 18. Dieses Verfahren steht in vollem Einklang mit den Bestimmungen des Art. 8 der RV. Übereinstimmend: Seydel a. a. O. und

durch geheime Abstimmung[6]. Die Zusammensetzung der Ausschüsse ist für jede Session des Bundesrates bzw. mit jedem Jahre zu erneuern, wobei die ausscheidenden Mitglieder wieder wählbar sind.

Diese Ausschüsse entwickeln keinerlei selbständige Tätigkeit. Sie haben in erster Linie die Aufgabe, die Beschlüsse für den Bundesrat vorzubereiten; außerdem unterstützen sie den Kaiser und die von ihm bestellten Behörden in Ausübung ihrer Funktionen, indem sie entweder zwischen ihnen und den Einzelregierungen vermitteln oder bei der Vornahme gewisser Verwaltungshandlungen ihr Gutachten oder ihre Zustimmung erteilen[7].

Eine besondere Stellung nimmt der Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten[8] ein. Er dient nicht zur Vorbereitung von Bundesratsbeschlüssen (hierzu würde es an der nötigen Voraussetzung fehlen, denn die auswärtige Politik ist nicht Sache des Bundesrates, sondern des Kaisers[9]), sondern — im wesentlichen — nur zur Entgegennahme von Mitteilungen der Reichsregierung (d. h. des Kaisers) über die auswärtige Politik. Deshalb ist Preußen in ihm nicht vertreten; er besteht aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg, und zwei vom Bundesrate alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten. Bayern führt den Vorsitz; der bayerischen Regierung steht es demgemäß zu, den Ausschuß einzuberufen.

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

§ 126.

Die Mitglieder des Bundesrates[1] haben nicht den Charakter von Beamten des Reiches, sondern den von Bevollmächtigten der einzelnen Regierungen. Sie sind an die Instruktionen ihrer Regierung gebunden und für die Er-

---

Komm. zu Art. 8 Nr. II. Anderer Ansicht: Laband, StR a. a. O. 3. Aufl. 250; vgl. aber 5. Aufl. 1 287; Haenel, Organisatorische Entwicklung der deutschen RV 30 N. 1; Westerkamp a. a. O. 290 N. 8; Binding in der DJZ 4 72.

[6] RevGO § 18.

[7] Über die Praxis unterrichtet gut v. Jagemann a. a. O. 85 ff.

[8] Vgl. unten § 190. Zur Entstehungsgeschichte dieses, der nordd. BV unbekannten, erst durch die Novemberverträge von 1870 eingeführten Ausschusses: Busch, Die Kämpfe um Reichsverfassung und Kaisertum 1870/71. (1906) 91 ff.

[9] Vgl. oben § 121, unten § 190.

[1] Aloys Vogels, Die staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten (1911); derselbe im ArchÖffR 27 69 ff.; Perels, Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat (Kieler Festgabe für Haenel (1907) 255 ff.); Pohl, Der Bundesratsbevollmächtigte im Reichstag (Bonner Festschrift für Zitelmann, 1913).

füllung derselben verantwortlich. Auch bei der Entscheidung von Rechtsfragen und Arbeiten in den Ausschüssen haben sie sich, falls ihnen Instruktionen erteilt worden sind, an diese zu halten. Häufig werden jedoch die Bundesratsvertreter nicht mit speziellen Instruktionen über jeden einzelnen Punkt ausgestattet. Es bleibt ihnen vielmehr überlassen, innerhalb gewisser Schranken die Abstimmung nach eigenem Ermessen vorzunehmen. Dies kommt namentlich dann vor, wenn der betreffende Ressortminister persönlich die Vertretung im Bundesrate übernommen hat.

Die Bevollmächtigten zum Bundesrat besitzen die Stellung von diplomatischen Vertretern. Sie genießen die völkerrechtlichen Privilegien der Gesandten, namentlich das der Exterritorialität[2]. Exterritorialität bedeutet hier natürlich nicht Freiheit von der Einwirkung der deutschen Reichsgewalt, sondern lediglich Freiheit von der Einwirkung der Staatsgewalt, in deren Gebiet der Bundesrat seinen Sitz hat: der preußischen[3]. Dieses Privileg bezieht sich nur auf die nichtpreußischen Bevollmächtigten, denn der König von Preußen kann nicht seinem eigenen Bevollmächtigten diplomatischen Schutz gewähren[4]. Insbesondere sind die nichtpreußischen Bundesratsmitglieder, ebenso wie Vertreter auswärtiger Staaten, von der preußischen Gerichtsgewalt[5] und der preußischen Finanzgewalt eximiert. Wichtig ist dies namentlich hinsichtlich derjenigen Mitglieder des Bundesrates, welche ihren ständigen Wohnsitz in Berlin haben.

Die Mitglieder des Bundesrates können, während sie sich am Sitze des Bundesrates aufhalten, nur mit Genehmigung ihres Landesherrn an einem anderen Orte als Zeugen oder Sachverständige vernommen werden[6].

3. Der Kaiser[a].

§ 127.

[Das Kaisertum des heutigen Deutschen Reiches ist der Inbegriff derjenigen reichsorganschaftlichen Attributionen, welche dem König von Preußen außer und neben der bevorrechtigten

---

[2] Die RV Art. 10 drückt dies so aus: „Dem Kaiser liegt es ob, den Mitgliedern des Bundesrates den üblichen diplomatischen Schutz zu gewähren." [In Wahrheit ist es nicht der Kaiser, sondern der König von Preußen, dem diese Pflicht obliegt.]

[3] Vgl. Seydel, im Jahrb. 280; Laband, StR 1 244.

[4] Laband 1 244; v. Jagemann a. a. O. 90.

[5] RGVG §§ 18—20.

[6] RZPrO §§ 382 und 402. RStPrO §§ 49, 72.

[a] Vgl. außer den betr. Partieen der systematischen Darstellungen des RStR von Laband, Zorn, Schulze, v. Mohl, v. Roenne, Arndt: Laband, Art. Kaiser im WStVR; Zorn, Art. Kaiser in v. Holtzendorffs Rechtslexikon; Haenel in Hirths AnnDR 1877 90 ff.; derselbe, Das Kaisertum (Rektoratsrede, Kiel 1892); derselbe, Studien 2 9 ff., 56 ff.; v. Seydel, Komm. 126 ff., 153 ff.;

Stellung seines Staates im Bundesrate (Vorsitz, Geschäftsleitung, hohe Stimmenzahl, Stichentschied, Vetorechte[b]) nach der Reichsverfassung zustehen. Dem Namen nach ein Rückgriff auf ältere Verkörperungen des Kaisergedankens, ist dies neue deutsche Kaisertum sachlich eine Neuschöpfung, die sich von jenen älteren Erscheinungen: dem Kaisertum des alten deutschen Reiches und dem der Einheitsbestrebungen von 1848/1849 (Entwurf der 17 Vertrauensmänner, Frankfurter Reichsverfassung[c]) darin jedenfalls vorteilhaft abhebt, daß sie theoretisch vielleicht weniger, praktisch mehr zu bedeuten hat.

Die geschichtliche Entwicklung des heutigen Kaisertums läßt sich zurückverfolgen bis in die Vorarbeiten und ersten Entwürfe der Verfassung des norddeutschen Bundes[d]. Aus den Machtbefugnissen, welche damals der Krone Preußen außer ihrer beherrschenden Stellung im Kreise der verbündeten Regierungen, im Bundesrate des Norddeutschen Bundes zugedacht waren, ist die kaiserliche Gewalt der Reichsverfassung hervorgegangen durch eine Transformation der rechtlichen Natur jener Befugnisse, durch Veränderung des Titels ihres Trägers, durch mehrfache Erweiterungen ihres Umfanges.

Die rechtliche Natur der Präsidialgewalt außerhalb des Bundesrates war nach dem preußischen Entwurf vom 15. Dezember 1866[e] in seiner ursprünglichen, wie auch in der abgeänderten Gestalt, welche er durch die Beratungen mit den norddeutschen Regierungen erhalten hatte, nicht die einer mit der Krone Preußen in Personalunion gesetzten Bundesorganschaft, sondern die einer Hegemonie Preußens über das außerpreußische Norddeutschland. Wenn die Entwürfe dem König von Preußen als „Bundespräsidium“ die völkerrechtliche Vertretung des Bundes, ferner die Verwaltung der Post und Telegraphie im Bundesgebiet über-

---

Bornhak im ArchÖffR 8 425 ff., 26 373 ff.; R. Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers (1895); J. v. Held, Das Kaisertum als Rechtsbegriff (1879); Anschütz, Enzykl. 101 ff.; Triepel, Unitarismus und Föderalismus 14 ff., 37 ff., 63 ff.; E. Rosenthal, Die Reichsregierung (1911); Loening, Grundzüge 49 ff.; Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers (1898); H. Preuß in der ZStW 45 420 ff.; R. Steinbach, Die rechtliche Stellung des deutschen Kaisers verglichen mit der des Präsidenten von Amerika (1903); Walter W. Rauer, Der deutsche Kaiser, seine Stellung im alten und neuen Reiche (1913).

[b] Oben §§ 123—125.

[c] Oben § 59 S. 172, 175.

[d] Oben § 64 S. 190 ff.

[e] Vgl. oben § 64 Anm. e. — Die preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 (oben 183, 184) wissen von einem Präsidium Preußens im Bunde oder über den Bund noch nichts. Eine ausschließliche Vorrangstellung Preußens kennen sie nur auf maritimem Gebiet: preußischer Oberbefehl über die Kriegsmarine. Der Oberbefehl über die Streitkräfte zu Lande steht dem König von Preußen nur im Norden Deutschlands, im Süden dagegen dem König von Bayern zu; die völkerrechtliche Vertretung des Bundes ist abstrakt der „Bundesgewalt“, nicht dem König von Preußen übertragen (Art. VII, VIII, IX der Grundzüge).

trugen; wenn sie dem König von Preußen als „Bundesoberfeldherrn“ die Befehlsgewalt über die Truppen der verbündeten Staaten in Kriegs- und Friedenszeiten zusprachen, wenn sie die zu errichtende Bundeskriegsmarine unter die Kommando- und Organisationsgewalt des Königs von Preußen stellten, — so wollten sie mit alledem nicht sagen, daß diese Hoheitsrechte auf den Bund übergehen und namens desselben organschaftlich von Preußens Herrscher ausgeübt werden sollten. Nicht der Bundesgewalt, sondern der preußischen Staatsgewalt sollten jene Hoheitsrechte zuwachsen. Weder das Bundespräsidium noch der Bundesoberfeldherr noch endlich das Oberkommando der Bundesmarine war als Bundesamt im subjektiven Sinne, d. h. als Einrichtung und Ausfluß der Bundesgewalt gedacht; überall handelte es sich beabsichtigtermaßen nicht um eine Unterordnung Preußens unter die neue gesamtdeutsche Staatsgewalt, vielmehr um eine Unterordnung des außerpreußischen Bundesgebietes und seiner Staaten unter Preußen. Das Ganze atmet den Geist wahrer und echter Hegemonie. Im Bereiche der auswärtigen Politik, des Heerwesens und der Marine, der Post und Telegraphie sollte der König von Preußen als solcher, nicht durch Bundesbehörden, sondern durch seine preußischen Ministerien des Auswärtigen, des Krieges, der Marine, des Handels Norddeutschland regieren und verwalten, sollten die andern Bundesstaaten an Preußen gewissermaßen angeschlossen sein. Auf dieser seiner frühesten Entwicklungsstufe ist also das nachmals kaiserliche Amt noch nicht national, sondern großpreußisch, nicht föderalistisch, sondern hegemonisch gestaltet[f]. Dabei blieb es aber nicht. Eine einschneidende Wandlung brachten die Beschlüsse des verfassungsberatenden norddeutschen Reichstags über die staatsrechtliche Stellung des Bundespräsidiums und Bundeskanzlers. Auf Antrag des Abgeordneten v. Bennigsen gab der Reichstag (Beschluß vom 27. März 1867) dem Art. 17 Satz 2 der nordd. BV die Fassung: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt.“ Dieser Beschluß, dem die verbündeten Regierungen zustimmten, bewirkte zunächst eine grundsätzliche Änderung der Position des Bundeskanzlers, welcher, bis dahin als ein preußischer Beamter, als Untergebener des preußischen Ministers des Auswärtigen gedacht, nunmehr aus diesem Abhängigkeitsverhältnis losgelöst, mit ministerieller Selbständigkeit gegenüber dem Bundespräsidium ausgestattet und mit ministerieller Verantwortlichkeit gegenüber Reichstag und Bundesrat belastet wurde[g]. Weiterhin aber wirkte das Amendement Bennigsen zurück auf die rechtliche Natur und Stellung des Bundespräsidiums. „Die Anordnungen und

[f] Vgl. auch oben § 64 Anm. c und die dort angegebene Literatur.
[g] Vgl. unten § 135 S. 523 ff.

Verfügungen des Bundespräsidiums" — nicht einzelne oder gewisse, sondern alle[h] — „werden im Namen des Bundes erlassen." Das sollte heißen: die gesamte Tätigkeit des Präsidiums ist organschaftliche Ausübung nicht preußischer Staatsgewalt, sondern der Bundesgewalt, einer Gewalt, welche nicht nur die Mitverbündeten Preußens sondern auch Preußen selbst überragt und beherrscht. Damit war die Präsidialgewalt, welche der Verfassungsentwurf der Krone Preußen zuerteilte, dem Rechte nach (quoad ius) dem Bunde übereignet; diese Gewalt hatte durch die Annahme des Antrags Bennigsen ihr Subjekt gewechselt: aus der preußischen Gewalt über den Bund war eine Organschaft im Bunde geworden.

So wurde die hegemonische Struktur der Verfassungsentwürfe durchbrochen, freilich noch nicht vollständig umgewandelt. Denn der Antrag Bennigsen bezog sich nur auf die Zuständigkeit des „Bundespräsidiums", nicht auf die des „Bundesfeldherrn" und des Königs von Preußen als Oberbefehlshaber der Marine. Nur die erstere wurde durch Art. 17 Satz 2 zur Bundesgewalt erklärt, die beiden andern dagegen nicht: sie blieben von der Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers frei, blieben unter der Herrschaft der norddeutschen Bundesverfassung das, was sie nach deren Entwürfen sein sollten: preußische Hegemonie. Erst bei der Erweiterung des norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche verschwand dieser letzte starke Rest des Hegemoniegedankens, wurde auch die Kommandogewalt über Heer und Flotte nationalisiert.

Es geschah dies durch die Einführung des Kaisertitels und durch die Folgerungen, welche die Neuredaktion der Reichsverfassung (16. April 1871)[i] aus dieser Einführung gezogen hat.

Die Wiederaufrichtung des deutschen Kaisertums, genauer: die Verbindung des Titels „Deutscher Kaiser" mit den außerbundesrätlichen Präsidialrechten Preußens[k] war durch zwei Beweggründe geleitet. Einmal sollte der Glanz der alten Kaiserkrone, der Wert, der diesem ehrwürdigen Symbol deutscher Einheit in der Erinnerung des Volkes innewohnte, für das neue Reich nutzbar gemacht werden[l]. Sodann aber sollte der Kaisertitel das

---

[h] Der durch das Amendement Bennigsen abgeänderte Satz (Art. 18 Satz 2) der Vorlage der verbündeten Regierungen hatte gelautet: „Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen." Dies einschränkende „hiernach" bezog sich auf den voraufgehenden Satz: „Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu."

[i] Oben § 68.

[k] Oben § 67, S. 206, 207 und Anm. 13.

[l] Bismarck, Ged. und Erinn. 2 115: „Die Annahme des Kaisertitels war ein politisches Bedürfnis, weil er in den Erinnerungen aus Zeiten, da er rechtlich mehr, faktisch weniger zu bedeuten hatte, ein werbendes Element für Einheit und Zentralisation bildete."

äußere Zeichen sein für die Überwindung des Gedankens der preußischen Hegemonie. Wenn Bismarck nach Abschluß des Bündnisvertrages vom 23. November 1870 dem König von Bayern zu erwägen gab[m], „daß die bayerische Krone die Präsidialrechte dem Könige von Preußen (sc. als solchem) ohne Verstimmung des bayrischen Selbstgefühls nicht werde einräumen können: preußische Autorität innerhalb der Grenzen Bayerns ausgeübt, sei neu und werde die bayrische Empfindung verletzen, ein Deutscher Kaiser aber sei nicht der im Stamme verschiedene Nachbar Bayerns, sondern der Landsmann“ ... „schicklicher Weise“ könne daher König Ludwig die der Autorität des Präsidiums bereits zugesagten, wiewohl noch nicht ratifizierten Konzessionen „nur einem deutschen Kaiser, nicht aber dem Könige von Preußen machen“; — wenn der also Angeredete sich diesen Gedankengang Wort für Wort aneignete und in Übereinstimmung mit allen deutschen Regierungen seinen Antrag auf Annahme des Kaisertitels entsprechend motivierte[n]; wenn endlich die Kaiserproklamation von Versailles, 18. Januar 1871[o] dem deutschen Volke kundtat: ... „Demgemäß werden Wir und Unsere Nachfolger an der Krone Preußens fortan den Kaiserlichen Titel in allen Unsern Beziehungen und Angelegenheiten des deutschen Reiches führen,“ so erhellt aus alledem der Sinn, in dem die Kaiserwürde angeboten und angenommen wurde: Aufgabe des Hegemoniegedankens und Vereinigung sämtlicher, der Krone Preußen außerhalb der Bundesratssphäre zustehenden Präsidialrechte, einschließlich der Befehlsgewalt über Heer und Flotte, zu einem einheitlichen obersten Reichsamt: zum Kaisertum. Es war einfacher Vollzug des Willens aller Beteiligten, wenn die Neuredaktion der RV vom 16. April 1871 den Namen „Kaiser“ nicht nur da einsetzte, wo die norddeutsche BV den Ausdruck „Bundespräsidium“ gebrauchte (Art. 11, 17, 18, 36, 50 usw.), sondern auch dort, wo vorher der „König von Preußen“ als solcher schlechthin oder als „Bundesfeldherr“ figurierte (Art. 53, 63).

So gelangte die Nationalisierung der Präsidialgewalt, die Entwicklung von der Hegemonie zum Reichsamt, zum Abschluß[p]. Das deutsche Kaisertum ist nicht die preußische Hegemonie über

---

[m] Bismarck a. a. O. 2 117, 118, 1 353.

[n] Der Brief des Königs Ludwig von Bayern an König Wilhelm I. ist abgedruckt z. B. bei Zorn, StR 1 51. Vgl. auch oben § 120 Anm. 5. Bemerkenswert namentlich der Satz mit den Worten „im Namen des gesamten deutschen Vaterlandes“; vgl. darüber oben § 121 Anm. a. Der König von Bayern wollte damit sagen: „nicht im Namen Preußens“.

[o] Oben 207.

[p] Die „letzten hegemonischen Reste“ wurden also 1870/71 nicht nur „scheinbar“, wie Triepel, Unitarismus und Föderalismus 109 meint, sondern wirklich aus der Verfassung entfernt. Richtig Bornhak, ArchÖffentlR 8 436 ff.

das außerpreußische Deutschland, vielmehr die lebendige Verneinung dieser Hegemonie. Die dem Kaiser übertragenen Gewalten sind nicht Bestandteile oder Zubehörstücke der preußischen Staatsgewalt, sondern Inhalt einer mit der Krone Preußen untrennbar verbundenen Reichsorganschaft.

Diese Organschaft ist, wie bereits an anderer Stelle hervorgehoben[q], eine oberste, unmittelbare Organschaft. Niemand steht zwischen Kaiser und Reich: der Kaiser hat kein noch höheres Organ des Reiches über sich, viel weniger ist er eines andern Organes Delegatar. Insbesondere nicht Delegatar des Trägers der Reichsgewalt, der Staatengesamtheit, verkörpert im Bundesrat. Der Kaiser regiert im Namen des Reichs, nicht aus Auftrag der verbündeten Regierungen[r].

Das Wesen dieser Organschaft bestimmen, heißt einen allgemeineren Rechtsbegriff aufsuchen, dem sie sich einordnen läßt. Einen solchen Begriff gibt es nicht. Die RV, Art. 11, bezeichnet das Kaisertum als „Präsidium des Bundes", d. h. des Deutschen Reiches. Damit ist nichts erklärt. Als Gesamterscheinung ist unser Kaisertum eine Staatsorganschaft eigener Art.

Im Sinne des Völkerrechts ist der Kaiser Staatsoberhaupt, die „Regierung" des Staates Deutsches Reich. Denn er repräsentiert dieses Reich im Verkehr mit andern Staaten, und er repräsentiert es voll, ausschließlich, ohne Konkurrenz eines andern, seine Vertretungsmacht nach außen beschränkenden Organs.

Faßt man die innerstaatliche Stellung des Kaisers, sein Verhältnis zu den andern Organen und zu den Objekten der Reichsgewalt ins Auge, so versagen alle hergebrachten Begriffe. Der Kaiser ist mehr und etwas anderes als ein Beamter: niemand ernennt oder wählt ihn, niemandem ist er verantwortlich. Er ist also auch nicht (der Bezeichnung „Präsidium" im Art. 11 RV zutrotz) „Präsident" des Reiches im Sinne republikanischen Staatsrechts (Vereinigte Staaten, Frankreich). Er ist aber auch nicht Monarch des Reichs[s], mag man dabei an die konstitutionelle Monarchie des deutschen Landesstaatsrecht oder an das Schema der parlamentarischen oder demokratischen Monarchie des Auslandes denken. Im bewußten Gegensatze zu dem Werke der Frankfurter Nationalversammlung (oben § 59) gipfelt der Aufbau des heutigen Reiches nicht in einer „monarchischen Spitze". Das deutsche Landesstaatsrecht vereinigt die gesamte Staatsgewalt trägerschaftlich im Monarchen (vgl. oben § 84); dieses Moment trifft bei dem Kaiser nicht zu, denn nicht er, sondern die Gesamtheit der Einzelstaaten ist Träger der Reichsgewalt, nicht er, sondern der diese Gesamtheit verkörpernde Bundesrat besitzt diese Präsumtion der Zuständigkeit: „die Souveränetät ruht nicht beim

---

[q] Oben § 121 Anm. a.
[r] A. M. die Vorauſl. Vgl. oben § 121 Anm. a.
[s] Oben § 121.

Kaiser, sie ruht bei den verbündeten Regierungen" (vgl. oben § 120 N. 5). Der Kaiser hat nur diejenigen Funktionen, welche Verfassung und Gesetz ihm übertragen. Diese Funktionen liegen ganz vorwiegend auf dem Gebiete der vollziehenden Gewalt. Sein Anteil an der gesetzgebenden Gewalt ist rein formaler Natur, er beschränkt sich auf die Ausfertigung und Verkündigung dessen, was der Bundesrat unter Zustimmung des Reichstags als Reichsgesetz sanktioniert hat (vgl. unten § 163). Dem Kaiser steht im Prozeß der Reichsgesetzgebung weder eine Beteiligung bei der Feststellung des Gesetzesinhalts, noch die Sanktion, — also weder das absolute noch auch nur ein suspensives Veto zu. Ein Monarch ohne staatsrechtlichen Einfluß auf die Legislative ist aber, jedenfalls nach deutscher Auffassung und Tradition, kein Monarch. Andererseits paßt aber auch der Begriff der parlamentarischen Monarchie nicht auf das Kaisertum[t], denn was dem Kaiser an der staatsrechtlichen Fülle monarchischer Gewalt fehlt, liegt nicht beim Parlament, dem Reichstag, sondern beim Bundesrat.

Die einzelnen kaiserlichen Regierungsfunktionen sind oben, § 121 S. 477 aufgezählt. Die Ausübung dieser Regierungsfunktionen ist, den Grundsätzen des Verfassungsstaates entsprechend, ministerieller Verantwortlichkeit unterstellt, der Art, daß die vom Kaiser erlassenen Anordnungen und Verfügungen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder eines seiner Stellvertreter (oder, sofern sie sich auf Landesangelegenheiten von Elsaß-Lothringen beziehen, des dortigen Statthalters) bedürfen und der Reichskanzler darüber hinaus auch für diejenigen Regierungshandlungen des Kaisers verantwortlich ist, welche er nicht gegengezeichnet, aber durch Übernahme der Ausführung oder auch nur durch Verbleiben im Amte gebilligt hat[u].

Subjekt des Anspruchs, Kaiser zu sein, ist der Träger der preußischen Königskrone. Wer dies jeweils ist, entscheidet sich nach dem preußischen Staatsrecht. Das preußische Thronfolgerecht ist durch die RV nicht etwa in Reichsrecht verwandelt, sondern Landesrecht geblieben. Das Reich akzeptiert dieses Recht vorbehaltlos, einschließlich der Abänderungen, welche es künftighin durch die preußische Landesgesetzgebung etwa erfahren möchte[v]. Reichsrechtlich, also mit bindender Kraft auch für Preußen (RV Art. 2) festgelegt ist nur der Grundsatz, daß der deutsche Kaiser und der König von Preußen stets eine und dieselbe Person sein müssen. Daraus ergibt sich: 1. daß der Thronverzicht (oben § 91) des Königs von Preußen den Verzicht auf die Kaiserwürde notwendig in sich schließt; 2. daß derjenige, welchem nach preußischem Staatsrecht als Regent oder als Regierungsstellvertreter (oben §§ 92, 93) die Ausübung der Regierungsgewalt für den

---

[t] A. M. Bornhak, ArchÖffR 8 425 ff. Vgl oben § 121 Anm. 3.
[u] Vgl. unten §§ 135, 139.
[v] So auch die Voraufl., § 127 S. 440; das. Anm. 3, 4 Literaturangaben.

regierungsunfähigen König zusteht, auch die kaiserlichen Regierungsfunktionen vertretungsweise wahrzunehmen hat[w].]

Besondere Ehrenrechte sind dem Kaiser nur in geringem Umfange beigelegt worden, da er sich bereits als König von Preußen im Besitze aller Ehrenrechte des Monarchen eines Großstaates befindet. Als kaiserliche Ehrenrechte verdienen genannt zu werden: 1. der kaiserliche Titel[x], 2. das kaiserliche Wappen und die kaiserliche Standarte[y]. Ebensowenig sind dem Deutschen Kaiser spezielle Vermögensrechte, z. B. der Bezug einer Zivilliste eingeräumt worden. Im Reichshaushaltsetat wird alljährlich dem Kaiser ein Dispositionsfonds zur Verfügung gestellt, welcher indessen nicht für persönliche oder Hofhaltungsbedürfnisse bestimmt ist.

Dem Kaiser ist ein besonderer strafrechtlicher Schutz eingeräumt. Angriffe gegen seine Person und Beleidigung derselben werden ebenso bestraft wie gleiche gegen den Landesherrn des Staates, dem der Täter angehört oder in dessen Gebiet er sich aufhält, gerichtete Handlungen[z].

4. Der Reichstag[1].

§ 128.

[Während das, was im alten Deutschen Reiche „Reichstag“ hieß, heute im Bundesrate fortlebt[a], ist der alte Name jetzt (wie schon in der Frankfurter Reichsverfassung von 1849) übertragen auf eine Einrichtung, welche das alte Reich nicht kannte noch kennen konnte, weil es die Neuzeit, deren Geist diese Einrichtung atmet, nicht mehr gesehen hat. In diesem Stücke seiner Verfassung vornehmlich zeigt das neue Reich sich als konstitutioneller Staat. Der Reichstag ist eine Volksvertretung im Sinne des konstitutionellen Staatsrechts[b]: die parlamentarische

---

[w] Vgl. AHE vom 4. Juni und 5. Dez. 1878, RGBl 101, 363, preuß. GS 253, 315; 27. Mai 1910, RGBl 791, preuß. GS 63.

[x] Über den Charakter desselben vgl. Laband, StR 1 224 ff. Über die Vorgänge und maßgebenden politischen Absichten bei der Einführung des Kaisertitels: Bismarck, Gedanken und Erinn. 2 115 ff., vgl. auch oben 497.

[y] AHE vom 3. Aug. 1871. Vgl. die Berichtigung RGBl 1871 458.

[z] RStGB §§ 80, 94, 95.

[1] Vgl. außer den auf den Reichstag bezüglichen Teilen der systematischen Werke (Laband, Zorn, Schulze, v. Roenne, Arndt) v. Seydel, Komm. 190 ff., derselbe, Der deutsche Reichstag in AnnDR 1880 352 ff.; Zorn, Art. „Reichstag“ in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. III 409 ff., Rehm, Art. Reichstag im WStVR; Loening, Grundzüge 75 ff.; Anschütz, Enzykl. 106 ff.; Hatschek, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, im Auftrage des Deutschen Reichstags dargestellt, 1. Teil 1915.

[a] Vgl oben § 122 Anm. 3. Anschütz, Enzykl. 95, 106.

[b] Die RV drückt dies mit einem für alle modernen Verfassungsurkunden typischen Satze aus (Art. 29): „Die Mitglieder des Reichstags sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden.“

Einrichtung des Reiches. Demgemäß nimmt er im Deutschen Reiche die gleiche Stellung ein wie die Landtage in den einzelnen Staaten[2].] Ihm steht ein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung und bei gewissen wichtigen Akten der Verwaltung, insbesondere der Finanzverwaltung zu, deren Erledigung in den Formen der Gesetzgebung erfolgt. Zu den letzteren gehören die Festsetzung des Reichhaushaltetats, die Ermächtigung zur Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantieen, Beschlüsse über Bau und Konzessionierung von Eisenbahnen. Als Ausfluß der Gesetzgebungsbefugnisse des Reichstages erscheint auch ein Recht, solche völkerrechtliche Verträge zu genehmigen, deren Bestimmungen in den Bereich der Gesetzgebung eingreifen. Der Reichstag übt ein Recht der Kontrolle über die Reichsverwaltung aus. Dieses äußert sich in der Genehmigung von gewissen Verwaltungsakten, z. B. von Verordnungen, in dem Recht auf Berichte der Regierung über einzelne Verwaltungstätigkeiten und Verwaltungszweige und in dem Anspruch darauf, daß die Reichsfinanzverwaltung dem Reichstag alljährlich behufs Erteilung der Entlastung Rechnung legt.

Dem Reichstag ist ferner durch eine ausdrückliche Bestimmung der RV[3] die Befugnis beigelegt worden, an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate bzw. Reichskanzler zu überweisen[4]. Dagegen schweigt die Verfassung über das Recht, Adressen zu beschließen und Interpellationen[5] an die Vertreter der Reichsregierung zu richten. Nichsdestoweniger werden beide Befugnisse vom Reichstage ausgeübt[6]. Die Adressen sind bisher

---

Vgl. hierzu und über den Begriff der Volksvertretung oben § 96 S. 329, 330, § 105 S. 370.

[2] Vgl. oben § 96. Viele Bestimmungen der preußischen Verf. über den preußischen Landtag sind wörtlich in die RV übergegangen. Vgl. die Zusammenstellung bei Laband Bd. I § 32 S. 293 N. 1.

[3] RV Art. 23.

[4] Mit Unrecht nimmt P. Hensel, AnnDR 1882 15, an, die Petitionen seien stets dem Bundesrate zu überweisen und würden an den Reichskanzler nur als Vorsitzenden desselben gerichtet. An den Bundesrat (zu Händen seines Vorsitzenden, des Reichskanzlers) gelangen nur solche Petitionen, welche zu seinem Ressort gehören; Petitionen, welche in den eigenen Geschäftsbereich des Reichskanzlers (als des verantwortlichen Reichsministers und Chefs der Reichsverwaltung) hineinfallen, kommen nur zu seiner Kognition und werden von ihm allein erledigt.

[5] Über das Petitions-, Adreß- und Interpellationsrecht vgl. auch oben § 96 S. 332, 333; Literatur über das Interpellationsrecht — auch des Reichstags — das. Anm. 12. Dazu Wagner in AnnDR 1906 35 ff., 128 ff.

[6] Der verfassungsberatende Reichstag hielt die beiden Rechte für selbstverständlich und lehnte Anträge, die sie ausdrücklich gewährleisten wollten, ab. Sten. Ber. 445 ff. Vgl. Dambitsch, RV 435, 436, 438, Wagner in AnnDR 1906 136, 139. Beide Befugnisse sind vom Reichstag bisher unangefochten ausgeübt worden; sie ruhen auf Gewohnheitsrecht. Näher geregelt sind sie durch die RTGO § 31a ff., 67, 68. Die GO unterscheidet „Anfragen" und eigentliche „Interpellationen". Anfragen wie Interpellationen sind an den Reichskanzler zu richten. Das ist konstitutionell korrekt; denn

stets an den Kaiser gerichtet worden. Doch bleibt es dem Reichstage unbenommen, auch Adressen an den Bundesrat zu richten[7]. Dem Reichstage steht endlich das Recht zu, Wünschen und Anschauungen gegenüber dem Bundesrat oder dem Reichskanzler in Form einer Resolution Ausdruck zu geben[8].

§ 129.

Der Reichstag ist ein Parlament, welches aus einer einzigen Kammer besteht. Über die Zusammensetzung derselben[a] bestimmt die Verfassung[1] lediglich, daß er aus allgemeinen[b] und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung hervor-

---

wenn auch im Allgemeinen der Bundesrat dem Reichstage gegenüber die Stellung der Regierung einnimmt (oben § 121 S. 480), so ist doch das dem Reichstage verantwortliche, also auch gegebenenfalls zur Beantwortung von Fragen verpflichtete Reichsorgan allein der Reichskanzler. Betreffs der Verpflichtung des Reichskanzlers zur Beantwortung von Interpellationen gilt das oben § 96 S. 333 und Anm. 13 über die analoge Pflicht der Landesminister Gesagte. Vgl. auch Anschütz, Enzykl. 113.

[7] Adressen an den Bundesrat erklärt für unzulässig v. Rönne, StR des Deutschen Reiches Bd. I § 36 S. 269, Wagner in AnnDR 1906 139, weil bei Eröffnung, Vertagung und Schließung sowie bei Gesetzesvorlagen dem Reichstage nur das Bundespräsidium handelnd gegenübertrete. Hinsichtlich der Gesetzesvorlagen ist diese Behauptung nach Art. 16 der RV entschieden unrichtig. Auch braucht sich der Gegenstand einer Adresse weder auf Eröffnung oder Schließung des Reichstages noch auch auf Gesetzesvorlagen zu beziehen. Übereinstimmend: Laband a. a. O. 1 309 N. 1; v. Seydel, Komm. 2. Aufl. zu Art. 23 N. III (a. M. in der 1. Aufl.); Anschütz, Enzykl. 108. — [Unrichtig ist die Ansicht Labands (1 309), durch den Erlaß der Adresse werde keine staatsrechtliche Funktion ausgeübt. Soll etwa die Adresse ein Privatbrief und kein amtliches Schriftstück sein? Sowohl die Beschlußfassung über die Adresse wie die Überreichung derselben durch eine Deputation (RTGO § 68) sind amtliche, kompetenzmäßige Akte des Reichstages; dabei erfolgende Äußerungen sind durch die Immunität (Art. 30 RV, vgl. unten 516) gedeckt. — Eine Pflicht zur Entgegennahme der Adresse besteht nicht: Laband 1 308, R. Schmidt, ZfPol 2 187.]

[8] [Nach § 33a RTGO können bei der Besprechung von Interpellationen Anträge gestellt werden, welche die Feststellung verlangen, daß die Behandlung der den Gegenstand der Interpellation bildenden Angelegenheit durch den Reichskanzler der Anschauung des Reichstags entspricht oder daß sie ihr nicht entspricht.]

[a] Vgl. zum Folgenden die ausführliche, insbesondere auf die Praxis des Reichstags gestützte Darstellung von Hatschek, Parlamentsrecht 1 169 ff., 267 ff.

[1] RV Art. 20.

[b] Damit ist das allgemeine Wahlrecht in dem herkömmlichen Sinne verfassungsmäßig festgelegt. Die Ansicht Labands, 1 320, wonach die durch Art. 20 vorgeschriebene Allgemeinheit nur bedeute, daß die Reichstagswahlen im ganzen Reichsgebiete an einem und demselben Tage vorzunehmen sind, wird von niemand sonst geteilt und ist sicher unrichtig (gegen sie zutreffend Dambitsch, RV 398); ihre praktische Konsequenz würde sein, daß Einschränkungen des Wahlrechts, z. B. durch Einführung eines Zensus, durch einfaches Gesetz ohne Verfassungsänderung bewirkt werden könnten.

geht. Die näheren Vorschriften enthält das Wahlgesetz vom 31. Mai 1869[2].

Wähler ist nach diesem Gesetz jeder Deutsche, welcher das fünfundzwanzigste Lebensjahr zurückgelegt hat. Für das aktive Wahlrecht bestehen also folgende Erfordernisse: 1. Reichsangehörigkeit, 2. Vollendung des fünfundzwanzigsten Lebensjahres, 3. männliches Geschlecht[c].

Von der Berechtigung zum Wählen sind ausgeschlossen:

1. Personen, welche unter Vormundschaft stehen, also, da Minderjährige schon ihres Alters wegen kein Wahlrecht besitzen, entmündigte Geisteskranke, Gebrechliche, Verschwender und Trunksüchtige[d];

2. Personen, über deren Vermögen Konkurs eröffnet worden ist, und zwar während der Dauer dieses Konkursverfahrens;

3. Personen, welche eine Armenunterstützung[e] aus öffentlichen oder Gemeindemitteln beziehen oder im letzten der Wahl vorhergegangenen Jahre bezogen haben;

---

[2] Beruht auf dem RWG vom 12. April 1849, vgl oben § 59 S. 175 und § 63 S. 187; eingeführt in Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, in Württemberg durch Vertrag vom 25. Nov. 1870 Art. 2 Nr. 6, in Bayern durch Vertrag vom 23. Nov. 1870 Nr. III § 8, in Elsaß-Lothringen durch RG vom 25. Juni 1873 § 6, in Helgoland durch RG vom 15. Dez. 1890 § 4. — Die Ausführungsbestimmungen finden sich in dem Reglement des Bundesrates vom 28. Mai 1870 (vgl. Berichtigung BGBl 1870 488) mit Nachträgen vom 27. Febr. 1871, 24. Jan. 1872, 20. Juni, 1. Dez. 1873, 28. April 1903 (RGBl 22), 4. Juni 1913 (RGBl 314). Dasselbe kann nur mit Zustimmung des Reichstages abgeändert werden (RWG § 15). Vgl. auch Bekanntmachung des Bundesrates vom 8. Sept. 1898 (ZBl 393 ff.). — Über das Reichstagswahlrecht vgl. R. v. Mohl, Kritische Erörterungen über Ordnungen und Gewohnheiten des Deutschen Reiches, I. Die Reichstagswahlen; ZStW 30 528 ff. Auch im separaten Abdruck u. d. T.: Kritische Bemerkungen über die Wahlen zum Deutschen Reichstage, Tübingen 1874, erschienen. Vgl. sodann G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht, 235 ff., Loening, Grundzüge 82 ff., Dambitsch, RV 398 ff., Hatschek, a. a. O. 267 ff.

[c] Die Alleinberechtigung des männlichen Geschlechtes hat das Gesetz nicht ausdrücklich hervorgehoben, weil es sie für selbstverständlich hielt. Anders (ein Zeichen für die Wandlung der Auffassungen!) das G. über die Wahlen zur II. Kammer des Landtags für Elsaß-Lothringen vom 31. Mai 1911 § 2: „Wahlberechtigt sind die männlichen Einwohner ....“

[d] BGB § 6.

[e] Hierzu das RG betr. die Einwirkung von Armenunterstützung auf öffentliche Rechte vom 15. März 1909. Es lautet: „Einziger Paragraph. Soweit in Reichsgesetzen der Verlust öffentlicher Rechte von dem Bezug einer Armenunterstützung abhängig gemacht wird, sind als Armenunterstützung nicht anzusehen: 1. die Krankenunterstützung; 2. die einem Angehörigen wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen gewährte Anstaltspflege; 3. Unterstützungen zum Zwecke der Jugendfürsorge, der Erziehung oder der Ausbildung für einen Beruf; 4. sonstige Unterstützungen, wenn sie nur in der Form vereinzelter Leistungen zur Hebung einer augenblicklichen Notlage gewährt sind; 5. Unterstützungen, die erstattet sind. Vgl: Hatschek a. a. O. 289, 290.

4. Personen, welchen die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen sind, für die Zeit der Entziehung[8].

Nach dem RWG soll, wenn die Entziehung der staatsbürgerlichen Rechte wegen politischer Verbrechen oder Vergehen erfolgt ist, die Berechtigung zum Wählen wieder eintreten, sobald die außerdem erkannte Strafe vollstreckt oder durch Begnadigung erlassen ist. Diese Bestimmung hat nur Bedeutung für Bestrafungen, welche unter der Herrschaft der früheren Landesstrafgesetzbücher, dagegen nicht für solche, welche unter der Herrschaft des Reichsstrafgesetzbuches erfolgt sind, da dieses eine Entziehung der bürgerlichen Ehrenrechte bei politischen Verbrechen oder Vergehen überhaupt nicht kennt.

Das Wahlrecht ist nicht ausgeschlossen, sondern ruht, d. h. seine Ausübung ist suspendiert bei Personen des Soldatenstandes des Heeres und der Marine, solange als dieselben sich bei der Fahne befinden. Ihnen stehen gleich diejenigen Personen, welche zwar Reichsangehörigkeit besitzen, aber keinen Wohnsitz im Reichsgebiet haben, und diejenigen Personen, welche irrtümlicherweise nicht in die Wahllisten eingetragen sind[f].

Wählbar ist jeder, der das aktive Wahlrecht besitzt und einem deutschen Staate seit mindestens einem Jahre angehört. Wählbar sind also auch diejenigen Personen, deren Wahlrecht zur Zeit ruht.

Wählbar sind auch die Mitglieder des Bundesrates; sie können jedoch die Wahl in rechtswirksamer Weise nur annehmen, wenn sie vor der Annahme aus dem Bundesrate ausgeschieden sind, da niemand gleichzeitig Mitglied des Bundesrates und des Reichstages sein kann[g].

---

[8] StGB §§ 32—37.

[f] Vgl. Hatschek a. a. O. 279 ff.

[g] Dies bezieht sich auch auf die stellvertretenden Bevollmächtigten zum Bundesrat, denn diese teilen die rechtliche Stellung der Hauptbevollmächtigten (oben § 123 Anm. d), sowie auf den Reichskanzler, denn er ist kraft Gesetzes (RV Art. 15) Vorsitzender und Mitglied des Bundesrates. Art. 9 RV verneint nicht die Wählbarkeit der Bundesratsmitglieder, sondern die Vereinbarkeit der Eigenschaften als Bundesrats- und als Reichstagsmitglied. Hierüber besteht kein Streit; vgl. statt vieler Laband 1 315. Stimmen, die bei einer Reichstagswahl für Bundesratsmitglieder abgegeben werden, sind also nicht ungültig, sondern gültig (a. M., aber nur vorübergehend, die Wahlprüfungskommission des Reichstags, vgl. Dambitsch, RV 264). Das Gleiche muß auch für die Vollmachtgeber bezw. Dienstherren der Bundesratsmitglieder, die deutschen Landesherren gelten. Ein positiver Rechtssatz, der den Landesherren die Wählbarkeit zum Reichstage abspricht, besteht nicht. Aus Art. 9 folgt zuungunsten der Wählbarkeit nichts, höchstenfalls (wenn man diesen Art. überhaupt von den Bevollmächtigten auf die Vollmachtgeber ausdehnen will) nur die Unvereinbarkeit von Monarchen- und Abgeordnetenqualität. Abweichend die herrschende Meinung (Laband 1 315, 316, Zorn, StR 1 220, Seydel, AnnDR a. a. O. 358, 359, Schulze, Deutsches StR 2 77, Arndt, RStR 120) und mit ihr die Voraufl. (444): „Die Landesherren sind nicht wählbar." Begründet wird diese Ansicht entweder über-

Beamte bedürfen zum Eintritt in den Reichstag keines Urlaubes[4]. Als Beamte im Sinne dieser Bestimmung[5] sind nur öffentliche Beamte (nicht sogenannte Privatbeamte[6]), also Reichs-, Staats- und Kommunalbeamte anzusehen. [Auch die Offiziere fallen unter die Vorschrift[h]; Geistliche und andere Kirchendiener insoweit, als sie nach dem betreffenden Landesrecht als öffentliche Beamte anzusehen sind[i].]

Für die Feststellung der Zahl der Abgeordneten und die Verteilung derselben auf die einzelnen Bundesstaaten ist als Normalmaßstab angenommen, daß auf je 100000 Seelen ein Abgeordneter kommt. Doch wird auch in denjenigen Bundesstaaten, deren Bevölkerung nicht 100000 Seelen erreicht, ein Abgeordneter gewählt. Ebenso wird ein Überschuß von mindestens 50000 Seelen der Gesamtbevölkerung eines Bundesstaates 100000 Seelen gleich gerechnet. Bei der Berechnung ist diejenige Bevölkerungszahl als maßgebend betrachtet, welche den Wahlen zum verfassungberatenden Reichstag des norddeutschen Bundes bezw. (in Süddeutschland) den ersten Wahlen zum Zollparlament zugrunde gelegen hat. Auch die Bevölkerung von Elsaß-Lothringen hat man diesen Zahlen entsprechend berechnet. Die Gesamtzahl der Abgeordneten beträgt 397, welche sich auf die einzelnen Länder in folgender Weise verteilen: Preußen 236, Bayern 48, Sachsen 23, Württemberg 17, Elsaß-Lothringen 15, Baden 14, Hessen 9, Mecklenburg-Schwerin 6, Sachsen-Weimar, Oldenburg, Braunschweig und Hamburg je 3, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Koburg-Gotha und Anhalt je 2, alle übrigen Staaten je einen Abgeordneten[7]. [Die Zahl der Abgeordneten vermehrt sich

---

haupt nicht, oder so: jeder Landesherr stelle einen Teil des Reichssouveräns (Träger der Reichsgewalt), der Reichstag aber die Vertretung des Volkes gegenüber dem Reichssouverän dar; mithin könne der Reichssouverän bzw. ein Teilhaber der Reichssouveränetät nicht im Reichstage sitzen. Dieser Gedankengang ist in seinen beiden Vordersätzen unrichtig. Wie hier nur v. Hoffmann, ArchÖffR 18 247 ff. — Vollends kein Bedenken besteht gegen die Wählbarkeit der Mitglieder der Senate der Freien Städte (übereinstimmend die Voraufl. und Laband 1 316 N. 1).

[4] RV Art. 21. Über die Frage der Stellvertretungskosten vgl. unten § 150.

[5] Das Vorbild ist Preuß. Verf. Art. 78 Abs. 2; vgl. oben § 99 S. 350, 351.

[6] A. M. Riedel zu Art. 21 N. 1, v. Mohl, RStR 351. Wie im Text Laband 1 337, Dambitsch 414.

[h] Anders die Voraufl. (444). Übereinstimmend die herrschende Meinung: Laband 4 (4. Aufl.) 188, Zorn 1 232, Dambitsch 415.

[i] A. M. die Voraufl. (444). Daß, wie G. Meyer meint, die Geistlichen nur „früher, wegen der engen Verbindung von Kirche und Staat, als Beamte behandelt wurden," ist unzutreffend. Die Verbindung zwischen Kirche und Staat ist in Deutschland auch heute noch eng genug, um die Funktionäre der Landeskirchen (allerdings nur dieser, nicht der übrigen Religionsgesellschaften) als öffentliche Beamte erscheinen zu lassen. Richtig Seydel, Komm. 197, Dambitsch 415.

[7] RWG § 5, RV Art. 20, G. vom 25. Juni 1873 § 3. — Das RWG führt nur 235 preußische Abgeordnete auf. Es ist aber infolge der Vereinigung

mit steigender Bevölkerung nicht von selbst; die Vermehrung bedarf eines besonderen Gesetzes[8]. Ein solches Gesetz ist bisher nicht ergangen.]

Die Länder zerfallen in Wahlkreise. Jeder Abgeordnete wird in einem besonderen Wahlkreise gewählt. Die Wahlkreise müssen, mit Ausnahme der Exklaven, räumlich abgegrenzt und tunlichst abgerundet sein[9]. Die Abgrenzung der Wahlkreise erfolgt durch Reichsgesetz. Bis zum Erlaß eines solchen sollen nach Bestimmung des Reichswahlgesetzes die bisherigen[10] Wahlkreise beibehalten werden. Nur diejenigen, welche damals noch nicht örtlich abgegrenzt und zu einem räumlich zusammenhängenden Bezirke abgerundet waren, mußten schon für die nächsten Wahlen den reichsgesetzlichen Erfordernissen entsprechend hergestellt werden[11]. Die Wahlkreise sind zum Zweck der Stimmabgabe in kleinere Bezirke (Wahlbezirke) eingeteilt, welche möglichst mit den Ortsgemeinden zusammenfallen sollen, sofern nicht bei volkreichen Gemeinden eine Unterabteilung erforderlich wird. Wer das Wahlrecht in einem Wahlbezirke ausüben will, muß in demselben, oder im Falle eine Gemeinde in mehrere Wahlbezirke geteilt ist, in einem derselben zur Zeit der Wahl seinen Wohnsitz haben. Jeder darf nur an einem Orte wählen.

Die Wahl ist direkt. Sie erfolgt durch absolute Stimmenmehrheit aller in einem Wahlkreise abgegebenen Stimmen. Stellt sich bei der ersten Wahl eine absolute Stimmenmehrheit nicht heraus, so ist in der engeren Wahl unter den zwei Kandidaten zu wählen, welche die meisten Stimmen erhalten haben. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.

Die Wahl ist geheim[k]. Das Wahlrecht wird in

Lauenburgs mit Preußen der eine Abgeordnete für Lauenburg der Zahl der preußischen Abgeordneten hinzugetreten.

[8] RWG § 5 Abs. 2.

[9] Diese Bestimmung ist mit spezieller Rücksicht auf Mecklenburg, wo die ursprüngliche Feststellung der Wahlkreise mit Zugrundelegung der Einteilung des Landes in Domanium, ritterschaftliche Besitzungen und Städte bewirkt worden war, in das WG aufgenommen worden.

[10] Gemeint sind die Wahlkreise, welche zum Zweck der ersten Reichstagswahlen durch Anordnung der Landesregierungen gebildet worden waren. Die Grenzen dieser Wahlkreise können also nur durch RG geändert werden.

[11] Dieser Vorschrift ist durch das Bundesratsreglement vom 28. Mai 1870 (WRegl) entsprochen worden. In dem Reglement und dessen Nachträgen findet sich ein Verzeichnis der jetzt bestehenden Wahlkreise. In Elsaß-Lothringen erfolgt die Abänderung der Wahlkreise bis zur reichsgesetzlichen Bestimmung durch Beschluß des Bundesrates (RG vom 25. Juni 1873 § 6). Helgoland ist durch Beschluß des Bundesrates einem Wahlkreise der Provinz Schleswig-Holstein zugeteilt worden (RG vom 15. Dez. 1899 § 4, Bek. vom 16. Mai 1891).

[k] Hieraus wird vielfach gefolgert, daß der Reichstagswähler darüber, wen er gewählt hat, vor Gericht das Zeugnis verweigern dürfe: Seydel, Komm. 194, v. Jagemann 122, Dambitsch 400. Da aber die Prozeßordnungen die Voraussetzungen und den Umfang des Zeugnisverweigerungsrechts erschöpfend regeln ohne des Wahlgeheimnisses zu gedenken, ist diese Ansicht

Person[12] durch verdeckte, in eine Wahlurne[13] niederzulegende Stimmzettel ohne Unterschrift ausgeübt. Die Stimmzettel müssen von weißem Papier und dürfen mit keinem Kennzeichen versehen sein; sie sollen 9 zu 12 cm groß und von mittelstarkem Schreibpapier sein und sind von dem Wähler in einem mit amtlichem Stempel versehenen Umschlage, der sonst keine Kennzeichen haben darf, abzugeben. Die Umschläge sollen 12 zu 15 cm groß und aus undurchsichtigem Papier hergestellt sein; sie sind in der erforderlichen Zahl bereitzuhalten. Es ist entweder durch Bereitstellung eines oder mehrerer Nebenräume, die nur durch das Wahllokal betretbar und unmittelbar mit ihm verbunden sind oder durch Vorrichtungen an einem oder mehreren von dem Vorstandstische (Tisch, an dem der Wahlvorstand Platz nimmt und an dem die Wahlurne aufgestellt wird) getrennten Nebentischen Vorsorge dafür zu treffen, daß der Wähler seinen Stimmzettel unbeobachtet in den Umschlag zu legen vermag[14].

In jedem Stimmbezirke müssen zum Zwecke der Wahlen Listen angelegt werden, in welche die zur Wahl Berechtigten einzutragen sind[1]. Diese Listen werden spätestens vier Wochen vor dem zur Wahl bestimmten Tage zu jedermanns Einsicht ausgelegt. Einsprachen gegen dieselben sind binnen acht Tagen nach Beginn der Auslegung anzubringen[15] und innerhalb der nächsten vierzehn Tage zu erledigen, worauf die Listen geschlossen werden. Nur diejenigen Personen haben das Recht zu wählen, welche sich in den Listen verzeichnet finden. Bei einzelnen Neuwahlen, welche innerhalb eines Jahres nach der letzten allgemeinen Wahl stattfinden, bedarf es einer neuen Aufstellung und Auslegung der Wahlliste nicht.

Die Wahlhandlung sowie die Ermittlung des Wahlergebnisses sind öffentlich. Die Funktion der Vorsteher-

---

nicht haltbar: Rechtsprechung des RG in Strafsachen 6 517 ff., Reichel, DJZ 15 985 ff. (de lege ferenda), Galli, das. 1226.

[12] Die Behauptung Thudichums, RV 149, daß jemand, der sich in Haft befindet, verlangen könne, zum Zweck der Ausübung des Wahlrechtes seiner Haft entlassen zu werden, ist nicht zutreffend. Vgl. dagegen R. v. Mohl 343 ff.; v. Rönne, StR des Deutschen Reiches a. a. O. 244 N. 5; Seydel, Ann. a. a. O. 364. [Jedoch ist Wählern, welche durch körperliche Gebrechen behindert sind, ihren Stimmzettel eigenhändig in den Umschlag zu legen und diesen dem Wahlvorsteher zu übergeben, gestattet, sich der Beihülfe einer Vertrauensperson zu bedienen: WRegl (Fassung vom 28. April 1903) § 15 Abs. 2.]

[13] Nähere Vorschriften über Einrichtung und Aufstellung der Wahlurnen gibt das WRegl § 11 Abs. 2, Fassung vom 4. Juni 1913 (RGBl 314). Über die Mißstände, welche zum Erlaß dieser Vorschriften führten vgl. Siegfried in AnnDR 1906 735 ff., Hatschek 357.

[14] WRegl (Fassung vom 28. April 1903) § 11. Weitere Vorschriften zur Sicherung des Wahlgeheimnisses siehe daselbst, § 15. Näheres bei Hatschek 362 ff.

[1] Näheres bei Hatschek 310 ff.

[15] Vgl. hierzu Hofner in AnnDR 1906 296 ff.

Beisitzer und Protokollführer bei der Wahlhandlung in den Wahlbezirken und der Beisitzer bei der Ermittlung des Wahlergebnisses in den Wahlkreisen ist ein unentgeltliches Ehrenamt und kann nur von Personen ausgeübt werden, welche kein unmittelbares Staatsamt bekleiden. Über Gültigkeit oder Ungültigkeit der Wahlzettel entscheidet mit Vorbehalt der Prüfung des Reichstages der Vorstand des Wahlbezirkes nach Stimmenmehrheit.

Die allgemeinen Wahlen sind im ganzen Reiche an einem Tage vorzunehmen, welcher durch den Kaiser bestimmt wird.

§ 130.

Die Eigenschaft als Reichstagsabgeordneter entsteht durch Wahl und Annahme. Letztere steht im freien Belieben des Gewählten. Derselbe hat binnen acht Tagen eine Erklärung darüber abzugeben[1].

Die Existenz eines Reichstages erreicht ihr Ende:

1. durch Ablauf der Wahl- oder Legislaturperiode. Dieselbe dauert fünf Jahre[2]. Sie beginnt mit dem Tage der Wahl[3]. Für die Ausschreibung der Neuwahlen nach Ablauf der Legislaturperiode ist eine bestimmte Frist nicht vorgeschrieben. Die Zeit der Ausschreibung steht daher im Belieben des Kaisers, der nur insofern beschränkt ist, als die Notwendigkeit der jährlichen Berufung des Reichstages und die rechtzeitige Feststellung des Reichshaushaltsetats bei Festsetzung des Wahltages berücksichtigt werden müssen.

2. durch Auflösung. Zu einer solchen ist ein Beschluß des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers erforderlich. In diesem Falle müssen innerhalb eines Zeitraumes von 60 Tagen die Neuwahlen stattfinden und innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen der neue Reichstag versammelt sein[4]. Die Neuwahlen

---

[1] WRegl § 33. Hatschek 572 ff., 578 ff.

[2] RG, betr. die Abänderung des Art. 24 der RV, vom 19. März 1888.

[3] Übereinstimmend: Thudichum, VR 160; Seydel, Komm. 204, Ann. 369; Laband 1 340 Anm. 1 und DJZ 7 489 ff.; v. Rönne, StR des Deutschen Reiches a. a. O. 252; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen StR 307; Müller in Hirths Ann. 1902 14 ff., Anschütz, Enzykl. 109; v. Jagemann a. a. O. 130; Zorn, DJZ 16 668 ff., Perels, ArchÖffR 19 1 ff., 14 ff. Dieselbe Ansicht hat auch der Bundesrat des norddeutschen Bundes offiziell ausgesprochen. Vgl. Motive zum Entwurf des WG. Sten. Ber. des norddeutschen Reichstages, I. Legislaturper. Sess. 1869, Bd. III 143. Ebenso der Stellvertreter des Reichskanzlers in einem Schreiben an die Bundesregierungen vom 21. März 1903, veröffentlicht in der Nordd. Allg. Zeitung vom 4. April 1903; vgl. Perels a. a. O. 19. Dagegen sehen Herfurth in DJZ 3 2 ff., Arndt, Komm. zur RV 185, RStR 133 ff., DJZ 7 477, AnnDR 1903 134 ff., Dambitsch RV 441 ff. den Tag des ersten Zusammentritts als Beginn der Legislaturper. an. Vgl. übrigens auch die Literatur über die gleiche Frage bezüglich der Legislaturper. der Landtage: oben § 102 Anm. 8.

[4] RV Art. 24 und 25.

erfolgen ebenfalls für eine volle Legislaturperiode. Da mit Auflösung des Reichstages die Existenz desselben beendet wird und die Mandate erlöschen, so kann ein aufgelöster Reichstag nicht wieder berufen werden[5].

Die Eigenschaft des einzelnen Reichstagsabgeordneten erlischt:

1. durch Tod;
2. durch Niederlegung des Mandates[6];
3. durch Verlust der für die Wählbarkeit erforderlichen Eigenschaften[7];
4. durch Eintritt in ein besoldetes Reichs- oder Staatsamt oder durch Eintritt in ein Reichs- oder Staatsamt, mit welchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist[8], also weder durch Eintritt in ein unbesoldetes Reichs- oder Staatsamt noch durch die Beilegung eines höheren Ranges und Titels in demselben Amte. Der Abgeordnete, welcher auf diese Weise seine Stellung im Reichstag verloren hat, kann dieselbe durch eine neue Wahl wieder erlangen.
5. durch Eintritt in den Bundesrat[9];
6. durch Ausschluß infolge strafgerichtlicher Verurteilung[10].

---

[5] So richtig Laband, StR 1 344; v. Rönne, StR des Deutschen Reiches a. a. O. § 34 S. 263; Seydel zu Art. 24 Nr. III, Ann. 406; Zorn, StR 1 221, gegen Thudichum, VR 165 und 166.

[6] Vgl. die oben § 102 Anm. 10 a. E. angegebene Literatur. [Dazu Piloty in der DJZ 20 241 ff., welcher mit Recht annimmt, daß der Verzicht auf die Abgeordneteneigenschaft zu seiner Rechtswirksamkeit keiner bestimmten Form (insbesondere nicht der Regelform: schriftliche Erklärung gegenüber dem Präsidenten des Reichstages) bedarf. Auch der stillschweigend, durch schlüssige Handlungen betätigte Verzicht ist wirksam. Übereinstimmend der Beschluß des Reichstags vom 20. März 1915, welcher auf Antrag der Geschäftsordnungskommission das Mandat des Abgeordneten Wetterlé für erloschen erklärte. Wetterlé hatte unmittelbar nach Ausbruch des Krieges seinen Wohnsitz nach Frankreich verlegt und in französischen Zeitungen deutschfeindliche Artikel mit der Unterschrift „W., ex-député au Reichstag" veröffentlicht. Hierin erblickte die GOKomm. (vgl. deren Bericht, verfaßt vom Abg. Müller-Meiningen, vom 18. März 1915, II. Sess. 1914/15, Drucks. Nr. 55) und ihr folgend der Reichstag den Verzicht auf das Mandat.]

[7] Übereinstimmend: Laband, StR 1 340; v. Rönne, StR des Deutschen Reiches a. a. O. § 29 S. 250; Seydel, Ann. 397, Hatschek, 582 ff. Insbesondere für den Verlust des Mandats durch Eröffnung des Konkurses: Lesse, DJZ 5 134 ff.; Anschütz, das. 181; a. M. der Reichstag 1899 (im Falle der Abgeordneten Jakobsohn, Hatschek 582) und Guttmann DJZ 5 40 ff.

[8] RV Art. 21. Vgl. Seydel, Ann. 398 ff.

[9] RV Art. 9.

[10] RStGB §§ 81, 83, 87, 88, 89, 90, 95.

§ 131.

Die Berufung und Eröffnung des Reichstages erfolgt durch den Kaiser[1]. Die Eröffnung geschieht im Namen der verbündeten Regierungen. Ordentlicherweise muß der Reichstag alljährlich berufen werden[2], die Berufung außerordentlicher Reichstage liegt im Ermessen des Kaisers. Eine Versammlung des Reichstages ohne kaiserliche Berufung wäre rechtswidrig, die Beschlüsse eines solchen „Reichstages" würden nichtig sein.

Der Kaiser hat ferner das Recht, den Reichstag zu vertagen und zu schließen[3]. Der Schluß erfolgt ebenfalls im Namen der verbündeten Regierungen. Die Vertagung erfolgt regelmäßig, aber nicht notwendig, auf bestimmte Zeit; sie darf ohne Zustimmung des Reichstages die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen, also auch nicht auf unbestimmte Zeit geschehen und während derselben Session nicht wiederholt werden[4]. Vertagung und Schluß unterscheiden sich wie bei den Landtagen dadurch, daß im Fall der Vertagung die Sitzungsperiode fortdauert und daher die Kontinuität der Verhandlungen gewahrt bleibt, während der Schluß die Sitzungsperiode beendet und daher Diskontinuität zur Folge hat[5]. Die Vertagung hat eine Unterbrechung der Sitzungen, und zwar nicht bloß der Plenar-, sondern auch der Kommissions- und Abteilungssitzungen zur Folge[6].

---

[1] RV Art. 12. — Arndt, RStR 136; Perels im ArchÖffR 19 23 ff.

[2] RV Art. 13. Den Zeitpunkt der Berufung kann der Kaiser nach seinem Ermessen bestimmen, auch eine Berufung vor Beendigung der Stichwahlen ist rechtlich nicht ausgeschlossen. And. Ansicht: de Jonge, AnnDR 1888 669 ff.

[3] RV Art. 12. Perels a. a. O. 25 ff.

[4] RV Art. 26.

[5] Der Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden ist ausgesprochen durch die GO § 70. Eine Ausnahme von demselben enthielten die RG vom 23. Dez. 1874, 1. und 20. Febr. 1876. Diese setzten Kommissionen ein, welche die Entwürfe über Gerichtsverfassung und Prozeß in der Zeit zwischen zwei Sitzungsperioden durchberaten und in der folgenden Session Bericht erstatten sollten. [Vgl. Laband, StR 1 343; Perels a. a. O. 24. S. auch oben § 103 N. 9.]

[6] Vgl. § 103 S. 360. Die Frage, ob die Kommissionen während einer Vertagung des Reichstages befugt sind, Sitzungen zu halten, hat in der Reichstagssitzung vom 16. Juni 1882 eine eingehende Erörterung gefunden. Dafür sprachen sich die Abgeordneten Dr. Windthorst (Sten. Ber. 511) und Dr. Lasker (Sten. Ber. 518), dagegen die Abgeordneten Richter (Sten. Ber. 516) und v. Minnigerode (Sten. Ber. 519) aus. Die Vertreter der ersteren Ansicht, denen sich auch Laband, StR 1 343 N. 2, angeschlossen hat, gehen aber insofern von einer irrigen Anschauung aus, als sie die Vertagung des Reichstages durch den Kaiser und die im parlamentarischen Sprachgebrauch ebenfalls als Vertagung bezeichnete Hinausschiebung der Sitzungen durch Beschluß der Versammlung selbst als zwei völlig gleichstehende Institute behandeln. Vgl. auch die Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom

Der Reichstag hat nicht das Recht, sich selbst zu vertagen, wohl aber durch Hinausschiebung der Sitzungen eine tatsächliche Unterbrechung der Verhandlungen eintreten zu lassen.

§ 132.

Die Bestimmungen über die geschäftliche Behandlung[1] der Vorlagen im Reichstage sind zum Teil in der Reichsverfassung, zum Teil in der Geschäftsordnung enthalten, welche auf autonomischer Festsetzung des Reichstages beruht[2].

Der Reichstag wird entweder durch den Kaiser oder durch den Reichskanzler oder einen Stellvertreter desselben im Namen der verbündeten Regierungen eröffnet. Er tritt bei Beginn einer neuen Legislaturperiode unter dem Vorsitz des ältesten Mitgliedes, bei den späteren Sitzungsperioden unter dem Vorsitz des Präsidenten der früheren Session zusammen[3]. Durch das Los wird er in sieben Abteilungen geteilt[4].

Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber[a]. Die Vorprüfung geschieht zunächst

---

28. Juni 1890 (Sten. Ber. 653 ff.). Der in dieser Sitzung gefaßte Beschluß, trotz der Vertagung des Reichstages bis zum 18. November eine Kommission zu ermächtigen, bereits am 4. November wieder zusammenzutreten, ist jedenfalls inkorrekt. Denn entweder sind die Kommissionen überhaupt berechtigt, während der Vertagung Sitzungen zu halten, dann bedurfte es dazu keiner Ermächtigung des Reichstages. Oder sie sind es nicht: dann konnte eine derartige Ermächtigung nicht vom Reichstage, sondern nur vom Kaiser erteilt werden. [Der Reichstagsbeschluß vom 28. Juni 1890 wird gebilligt von Laband a. a. O.; Arndt, StR 133; Perels, Autonomes Reichstagsrecht 105 N. 585; Thoma, JÖffR 5 366; Dambitsch, RV 311—313. Auch Seydel, Komm. 206, will sich bei dem Beschluß „beruhigen". Vgl auch oben 360 Anm. a.]

[1] R. v. Mohl, Kritische Erörterungen II. Die Verhandlungen im Reichstage, ZStW 31 39 ff.; Seydel, Ann 408 ff.

[2] RV Art. 27. — Die neueste Fassung der GO datiert vom 10. Febr. 1876; sie ist abgedruckt: AnnDR 1877 490 ff. und bei Triepel, Quellensammlung zum deutschen RStR 188 ff. Abänderung derselben in Einzelpunkten durch Reichstagsbeschluß vom 5. Febr. 1895 (Sten. Ber. 1 671; vgl. Anlagen 1 644), vom 16. Febr. 1895 (Sten. Ber. 1 946, vgl. Anlagen 1 726) [vom 14. Nov. 1902 — Antrag Aichbichler, betr. namentliche Abstimmungen —, vgl. Sten. Ber. 1900—1903 Anlagen 7 4918, vom 9. Dez. 1902 — Antrag Groeber, betr. Abkürzung der Redezeit bei Bemerkungen zur GO, vgl. Sten. Ber. 1900—1903 8 6993 ff.; vgl. über die beiden letztbezeichneten Abänderungen der GO: Laband, DJZ 1903 5 ff.; Posener, VdDR 101, 102. Neueste Änderungen: Reichstagsbeschlüsse vom 3. und 8. Mai 1912 (Sten. Ber. 1912, 1. Sess. 1673 ff, 1747 ff.). Amtliche Ausgabe der GO vom 8. Mai 1912. Ausgabe mit Anmerkungen von B. Jungheim (1916). Über die GO im ganzen und einzelnen: Perels, Das autonome Reichstagsrecht (1903), Hatschek 62 ff. Vgl. auch v. Jagemann, a. a. O. 131 ff.]

[3] GO § 1.

[4] GO § 2.

[a] Vgl. Leser, Untersuchungen über das Wahlprüfungsrecht des Deutschen Reichstags (1908); Hatschek, a. a. O. 1 491 ff., sowie den oben § 130 Anm. 6 angeführten Kommissionsbericht vom 18. März 1915 in Sachen Wetterlé,

durch die Abteilungen; diese sind jedoch verpflichtet, wenn über die Gültigkeit einer Wahl Zweifel entstehen oder wenn Proteste oder Einsprachen gegen eine Wahl vorliegen, die Akten an die Wahlprüfungskommission abzugeben. Die definitive Entscheidung erfolgt durch das Plenum des Reichstages[5].

Der Reichstag wählt seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer[6]. Der Präsident ernennt zwei Quästoren für das Kassen- und Rechnungswesen[7].

Die Vorlagen können sowohl vom Bundesrate als auch von Mitgliedern des Reichstags ausgehen. Die vom Bundesrat beschlossenen Vorlagen ist der Kaiser verpflichtet, nach Maßgabe der Beschlüsse desselben an den Reichstag zu bringen[8]. Er kann die Einbringung weigern, wenn der Beschluß des Bundesrats in formell verfassungswidriger Weise gefaßt ist, dagegen nicht wegen materieller Bedenken gegen den Inhalt desselben[9]. Gesetzentwürfe unterliegen einer dreimaligen Beratung. Nach Beendigung der ersten Beratung wird darüber Beschluß gefaßt, ob eine Kommission mit der Vorberatung betraut werden soll. Anträge von Reichstagsmitgliedern, welche keine Gesetzentwürfe enthalten, bedürfen nur einer einmaligen Beratung und Abstimmung. Dagegen können Anträge des Bundesrates, auch wenn sie nicht Gesetzentwürfe sind, diesem abgekürzten Verfahren nur mit Zustimmung des Bundesrates unterworfen werden[10]. Die Wahl der Kommissionen erfolgt nominell durch die Abteilungen[11]; tatsächlich beruht die Bildung derselben auf Vereinbarung der Fraktionen.

Der Präsident leitet die Verhandlungen und handhabt die Disziplin[12]. Er hat das Recht, ein Mitglied wegen gröblicher Verletzung der Ordnung für die betreffende Sitzung auszuschließen[13]. Ihm steht die Handhabung der Polizei im Sitzungs-

---

welcher zutreffend betont, daß der Reichstag kraft Art. 27 RV auch das Recht hat, jederzeit zu prüfen, „ob die Legitimation fortdauert, ob ein Abgeordneter Sitz und Stimme verloren hat, gleichviel aus welchen Gründen der Verlust geschieht."

[5] RV Art. 27, GO §§ 3—8. Vgl. Seydel, Ann. 386 ff.

[6] RV Art. 27, GO §§ 9—15.

[7] GO § 16.

[8] RV Art. 16.

[9] So die herrschende Meinung: Haenel, Organisatorische Entwicklung der RV 45 ff.; Laband, 2 27 N. 1., Kl. A. 121; Fischer, Recht des deutschen Kaisers 156; Frormann im ArchÖffR 14 50 ff.; G. Meyer, Anteil der Reichsorgane 72 ff.; Seydel, Komm. 176; Zorn, StR 1 410. Auch Reichskanzler Fürst v. Bismarck hat trotz eines entgegenstehenden Präzedenzfalles die grundsätzliche Richtigkeit dieser Ansicht nicht bestritten (Reichstagssitzung vom 24. Febr. 1881, Sten. Ber. 1 30; vgl. auch Gedanken und Erinnerungen 2 307).

[10] GO §§ 17—25.

[11] GO § 26.

[12] GO §§ 13, 60, 61.

[13] Reichstagsbeschluß vom 16. Febr. 1895 [Antrag Roeren].

gebäude und in den Zuhörerräumen zu[b]. Die Vertretung der Vorlagen des Bundesrates im Reichstage geschieht durch Mitglieder desselben oder durch von ihm (nicht vom Kaiser) ernannte Kommissare[14]. Jedes Mitglied des Bundesrates hat das Recht, im Reichstage zu erscheinen[c] 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[15]. Den Kommissaren des Bundesrates und den Assistenten der Bundesratsmitglieder ist das Recht, jederzeit gehört zu werden, durch die Reichsverfassung nicht eingeräumt, wohl aber hat dasselbe eine ausdrückliche Anerkennung in der Geschäftsordnung des Reichstages gefunden[16]. Die betreffenden Personen haben jedoch ebenso wie die Mitglieder des Hauses die Befugnis, zu reden, erst, nachdem ihnen vom Vorsitzenden das Wort erteilt ist, sie können nicht verlangen, während ein anderer Redner spricht, und während der Abstimmung zum Worte zugelassen zu werden. Die Bundesratsbevollmächtigten stehen, da sie nicht Mitglieder des Reichstages sind, noch sein können (RV Art. 9), nicht unter der Disziplin des Präsidenten[17]. Doch hat letzterer die Befugnis, sie zum Zwecke der Geschäftsleitung zu unterbrechen[18]. Das den Abgeordneten zustehende Privileg

---

[b] GO § 62. Zwangsmittel und eigene Vollzugsorgane zur Ausführung seiner „polizeilichen" Anordnungen stehen dem Präsidenten nicht zu. Das Recht der ordentlichen Polizeibehörden, im Reichstagsgebäude ohne Requisition des Präsidenten, Handlungen vorzunehmen, die ihres Amtes sind (z. B. Durchsuchungen, Beschlagnahmen, Verhaftungen), wird durch § 62 nicht ausgeschlossen. So: Seydel, AnnDR 1880 411; Perels, Autonomes Reichstagsrecht 102; Schmid, ArchÖffR 32 570; a. M. Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit 430 ff., 439 ff.; Gerichtssaal 71 127 ff.; Müller-Meiningen, AnnDR 1906 659. Vgl. auch oben § 105 S. 375.

[14] RV Art. 16. [Tatsächlich erfolgt die Vertretung stets durch den Reichskanzler oder durch die sachlich zuständigen Stellvertreter desselben.]

[c] Auch die stellvertretenden Mitglieder des BR (vgl. oben § 123 Anm. d) haben das Recht aus Art. 9. Dieses Recht ist keine Pflicht. Vgl. Pohl, Der Bundesratsbevollmächtigte im Reichstag (Festschrift für Zitelmann von 1913) 3 ff.

[15] RV Art. 9. Vgl. Pohl, a. a. O. 28 ff.; Dambitsch, RV 260.

[16] GO § 43. Dazu Perels, Autonomes Reichstagsrecht 86, 92; Vogels, Staatsrechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten (1911) 35; Pohl, a. a. O. 5, 6.

[17] Vgl. die Äußerungen des Präsidenten Simson in der Sitzung vom 14. Mai 1873, Sten. Ber. 1 655; v. Rönne, StR des Deutschen Reiches 1 288 N. 2; R. Schleiden. Die Disziplinar- und Strafgewalt parlamentarischer Versammlungen 1 52 ff., 2 59 ff.; Seydel, Ann. 414, Komm. zu Art. 27 Nr. III; Zorn, a. a. O. 237 N. 56.

[18] Auch dies bestreitet Arndt, RStR 151, 152. [Gegen ihn, vollkommen überzeugend, Schmid, ArchÖffR 32 489 ff. Wie oben: Pohl, a. a. O. 27; Vogels, a. a. O. 37. Die Praxis des Reichstags gestattet dem Präsidenten, Bundesratsmitglieder zu unterbrechen, um sie auf die parlamentarische Sitte aufmerksam zu machen (z. B. ihnen zu sagen, daß ein von ihnen gebrauchter Ausdruck im Munde eines Abgeordneten den Ordnungsruf zur Folge gehabt haben würde). Beispiele bei Pohl, a. a. O. 20 ff. Vgl. im übrigen Schmid, ArchÖffR 32 480 ff. und oben 367, 368.]

der Redefreiheit (RV Art. 30, s. unten § 133) haben sie nicht in Anspruch zu nehmen.

Zur Beschlußfähigkeit des Reichstages ist die Anwesenheit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder erforderlich[19]. Diese beträgt, da der Reichstag aus 397 Mitgliedern besteht, 199. Der Umstand, daß zur Zeit der Abstimmung Mandate erledigt sind, hat auf die beschlußfähige Zahl keinen Einfluß. Übrigens ist die Anwesenheit der beschlußfähigen Zahl nur für die Abstimmung, nicht auch für die Beratung notwendig. Ebensowenig wird erfordert, daß sich die Hälfte der Mitglieder wirklich an der Abstimmung beteiligt. Die Frage, ob die beschlußfähige Anzahl anwesend sei, unterliegt lediglich der Entscheidung des Reichstages. Die Beschlußfassung erfolgt mit absoluter Stimmenmehrheit[20]. Anträge, welche Stimmengleichheit erhalten haben, sind also als abgelehnt zu betrachten[21]. Die Abstimmung muß in der nächsten Sitzung wiederholt werden, wenn ein Mitglied für die betreffende Sitzung ausgeschlossen und seine Stimme maßgebend war, ausgenommen bei Beschlüssen über Geschäftsordnungsfragen[22].

Die Verhandlungen des Reichstages sind nach der Reichsverfassung öffentlich[23]. Die Geschäftsordnung bestimmt jedoch, daß der Reichstag auf den Antrag seines Präsidenten oder auf den Antrag von zehn Mitgliedern zu einer geheimen Sitzung zusammentreten kann, in welcher zunächst über den Ausschluß der Öffentlichkeit zu beschließen ist[24].

---

[19] RV Art. 28.

[20] RV Art. 28.

[21] Die ursprüngliche Fassung der RV enthielt in Art. 28 Abs. 2 eine Vorschrift, wonach im Reichstage ebenso wie im Bundesrate bei Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich war, die Stimmen nur der Mitglieder gezählt wurden, welche in Bundesstaaten gewählt waren, denen die Angelegenheit gemeinschaftlich war. Dieselbe ist durch RG vom 24. Febr. 1873 beseitigt worden.

[22] Reichstagsbeschluß vom 16. Febr. 1895.

[23] RV Art. 22.

[24] Die Rechtsgültigkeit dieser Bestimmung der GO wird von der herrschenden Meinung bestritten, weil die Verf. in Art. 22 die Öffentlichkeit der Verhandlungen ohne irgend welche Beschränkung feststelle (Hiersemenzel zu Art. 22 Nr. II 1; Seydel, Komm. zu Art. 22 Nr. 1, Ann. 417; Laband, StR 1 346 N. 3, Kl. A. 82, im HbÖffR 58; Zorn, StR 1 244, Komm. zur RV zu Art. 22 Nr. 1; Binding, HbDStrR 1 680 N. 2; Arndt, Komm. zur RV zu Art. 22 Nr. 2, RStR 137; H. Folckerts, Die Verfassungswidrigkeit des § 36 der rev. GO des Reichstages, Münster 1894; Fleischmann in DJZ 5 157 ff.; Perels im ArchÖffR 15 548 ff. (mit weiteren Literaturangaben) Dambitsch, RV 419, 420. — Wenn aber Abs. 2 desselben Art. 22 bestimmt, daß wahrheitsgetreue Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages von jeder Verantwortlichkeit frei bleiben, so erkennt er damit stillschweigend die Möglichkeit anderer als öffentlicher Sitzungen an. Gegen diese Auffassung ist nicht geltend zu machen, den Gegensatz zu den öffentlichen Sitzungen des Reichstages bildeten die geheimen Verhandlungen der Abteilungen und Kommissionen (Laband, StR

§ 133.

Die persönliche Stellung der Reichstagsmitglieder ist der der Landtagsmitglieder in den einzelnen deutschen Staaten (oben § 105) analog. Sie hat ihre Regelung durch eine Reihe von Vorschriften des objektiven Rechtes gefunden, welche zugleich subjektive Rechte der einzelnen Reichstagsabgeordneten begründen[1].

1. Die Reichstagsmitglieder sind in Ausübung ihres Berufes durchaus unabhängig von ihren Wählern. Die RV[2] bezeichnet sie als Vertreter des gesamten Volkes und erklärt, daß sie an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden seien.

2. Die Reichstagsmitglieder müssen den Sitzungen beiwohnen, wenn sie nicht in ordnungsmäßiger Weise Urlaub erhalten haben[3]. Doch besteht keinerlei Strafe für das unentschuldigte Versäumen von Sitzungen[a].

3. Den Reichstagsmitgliedern ist das Recht der freien Meinungsäußerung[4] in umfassendem Maße beigelegt worden. Nach der RV[5] darf kein Mitglied des Reichstages zu irgend einer Zeit[b] wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen gerichtlich[c] oder disziplinarisch verfolgt werden. Durch diese mit Rücksicht auf den Obertribunalsbeschluß vom 29. Januar 1866[d] beliebte Fassung ist die

---

a. a. O.; Seydel, Ann. a. a. O.). Der Ausdruck „Sitzungen des Reichstages", zu welchen das Wort „öffentliche" als beschränkender Zusatz hinzutritt, kann nur von Plenarsitzungen verstanden werden. Übereinstimmend: Thudichum, VR 192 N. 1, der aber das Hauptgewicht auf den irrelevanten Umstand legt, daß Bundespräsidium und Bundesrat der Bestimmung der GO nicht widersprochen haben; Riedel zu Art. 22 Nr. 1a; v. Rönne, StRDR 1 282; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen StR 2 85; v. Jagemann, a. a. O. 133; Hatschek, DJZ 20 750 ff. Übrigens hat der Reichstag von dem § 36 seiner GO auch schon Gebrauch gemacht, indem er am 17. März 1900 beschloß, bei Beratung des Antrags Heine und Gen., Nr. 664 der Drucksachen, die Öffentlichkeit auszuschließen. Vgl. Perels, a. a. O. 549, 550.

[1] Vgl. § 105 S. 369.

[2] RV Art. 29.

[3] GO § 61.

[a] Der Abzug von 20 Mk. von der den Abgeordneten zu gewährenden Entschädigung (s. unten 521) ist keine Strafe, denn er tritt nicht bloß bei unentschuldigtem, sondern auch bei entschuldigtem Fernbleiben von der Sitzung ein.

[4] Vgl. die § 105 S. 371 N. 5 zitierten Schriften; ferner: Laband, StR 1 355 ff., Kl. A. 84 ff.; Seydel, Komm. 211 ff.; Dambitsch, RV 458 ff.; Arndt, RStR 139 g.; v. Jagemann, a. a. O. 139, 140; L. Fuld, Die strafrechtliche Immunität der Mitglieder des deutschen Reichstages, im Gerichtssaal 85 529 ff.

[5] RV Art. 30.

[b] Vgl. oben § 105 Anm. c.

[c] Auch die zivilgerichtliche Verfolgung ist ausgeschlossen. Vgl. oben § 105 Anm. c.

[d] Oben 372.

gesamte Berufstätigkeit der Reichstagsabgeordneten der Kognition der gewöhnlichen Behörden entzogen. Die Unverantwortlichkeit der Reichstagsabgeordneten bezieht sich sowohl auf die Behauptung von Tatsachen, als auf die Aufstellung von Ansichten[e]. Es ist ferner einerlei, ob die betreffende Äußerung im Plenum oder in Kommissionen (Deputationen, Ausschüssen) und Abteilungen gefallen ist[f]. Endlich bleibt sowohl disziplinarische als gerichtliche Verfolgung ausgeschlossen. Die Freiheit wahrheitsgetreuer Berichte über Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages von jeder Verantwortlichkeit ist ebenfalls anerkannt[6]. Da diese Bestimmungen mit den für die deutschen Landtage geltenden durchaus übereinstimmen, so finden alle in bezug auf die Landtage aufgestellten Grundsätze auch auf den Reichstag entsprechende Anwendung[7].

4. Auch in bezug auf Verhaftung stehen den Reichstagsmitgliedern besondere Privilegien zu. Die RV bestimmt darüber folgendes: „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[8]. Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich[9]. Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede Untersuchungs- oder Zivilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben[10].“ Die Genehmigung des Reichstages ist demnach eine prozessualische Voraussetzung für die Eröffnung einer Strafuntersuchung gegen einen Reichstagsabgeordneten[11], insbesondere für die Verhängung der Unter-

---

[e] Oben 373. Über den Begriff der „Äußerung“ vgl. dort Anm. a.

[f] Oben § 105 Anm. b.

[6] RV Art. 22.

[7] Vgl. § 105 S. 376.

[8] RV Art. 31 Abs. 1. Vorbild des Art. 31 ist Art. 84 der preuß. VU. Die Literatur über letzteren Artikel ist daher auch für Art. 31 RV wichtig. Vgl. oben 377 ff.

[9] RV Art. 31 Abs. 2. Vgl. ZPO § 904.

[10] RV Art. 31 Abs. 3. Vgl. ZPO § 905.

[11] [Unzulässig ist daher ohne Genehmigung des Reichstags jede Amtshandlung der Strafjustiz und ihrer Organe (Strafgerichte, Untersuchungsrichter, Staatsanwaltschaft, Polizei), welche darauf abzielt, den Täter einer strafbaren Handlung zu ermitteln und zur Rechenschaft zu ziehen. Ob die Amtshandlung sich unmittelbar gegen die Person des Abgeordneten richtet (Vorladung zur Vernehmuug, Durchsuchung usw.) oder nicht, ist gleichgültig. So das Reichsgericht: RGStr 24 206, sowie v. Seydel, Komm. 214, Arndt, RStR 141, Dambitsch, RV 467, 468. A. M. die Voraufl. (§ 133 N. 11), Adam, DJZ 9 358; Meves im Archiv für StrR 84 154 ff.; Sonntag, Der besondere Schutz der Mitglieder des deutschen Reichstages 49 ff.] — Für die Fortsetzung eines vor Anfang der Session begonnenen Strafverfahrens ist die Genehmigung des Reichstages selbstverständlich nicht erforderlich. Vgl. RGStr 27 385 ff.

suchungshaft, sowie für die Verhaftung wegen Schulden. Die Voraussetzung besteht nicht, wenn der betreffende Abgeordnete bei Ausübung der Tat[12] oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird. In diesem Falle erscheint auch eine nachträgliche Genehmigung des Reichstages nicht erforderlich[13], es steht letzterem nur auf Grund der weiteren Bestimmung (Art. 31 Abs. 3) die Befugnis zu, die Aufhebung der Untersuchung oder der Haft zu verlangen. Das Privileg ist auf die Zeit der Sitzungsperiode beschränkt, es beginnt mit der Eröffnung und endet mit der Schließung[g] des Reichstages, dauert also auch während der Zeit der Vertagung fort[14]. Über Erteilung oder Verweigerung der Genehmigung entscheidet in beiden Fällen lediglich das Ermessen des Reichstages[15]. Während der Zeit, in welcher eine Strafverfolgung nicht stattfinden kann, ruht die Verjährung, ebenso während des Verfahrens, das eingeleitet wird, um eine Entscheidung über die Zulässigkeit der Verfolgung herbeizuführen[16].

Die Bestimmung, nach welcher der Reichstag die Aufhebung einer Haft verlangen kann, ist durch den ausdrücklichen Ausspruch der Verfassung lediglich auf die Fälle der Untersuchungs- und Zivilhaft beschränkt worden, bezieht sich also nicht auf den

---

[12] Über den Begriff der Ausübung der Tat vgl. Fuld, a. a. O. 549 ff.; Cleß, Der Fall Dietz (Gerichtssaal 35 61 ff.).

[13] Dies behaupten Thudichum, VR 202; Auerbach zu Art. 1 Nr. 1; v. Rönne, StRDR 1 276. — Übereinstimmend: v. Sarwey, Württemberg. StR 2 212, der übrigens N. 9 G. Meyer irrtümlich als Vertreter der entgegengesetzten Ansicht zitiert; Fuld, a. a. O. 551; H. Schulze, Preuß. StR § 160; Weismann in der ZfStrRW 9 420; Zorn, StR 1 233; Arndt, Komm. zu Art. 31 Nr. 4; Sonntag, a. a. O. 63 ff.

[g] Der Vollzug der im Namen des Kaisers vom Reichskanzler im Reichstage verkündeten Schließungsverfügung durch den Reichstagspräsidenten, insbesondere die übliche Aufforderung des letzteren an die Abgeordneten, ein Hoch auf den Kaiser auszubringen, sowie dieser Huldigungsakt selbst, liegt noch innerhalb der Sitzungsperiode, das demonstrative Sitzenbleiben beim Kaiserhoch also innerhalb der zeitlichen Grenzen der Immunität. Ein Präzedenzfall ereignete sich bei dem Reichstagsschluß im Mai 1914; vgl. darüber (übereinstimmend mit vorstehender Auffassung) Arndt, DJZ 19 814; Lucas daselbst 849 ff.

[14] Thudichum, VR 203; Seydel, Komm. zu Art. 31 Nr. II; Laband, StR 1 358, Kl. A. 85 N. 3; Seydel, Komm. 213, 214; v. Rönne, StRDR 1 278; v. Sarwey, Württemb. StR 2 221; Seidler, Immunität 99 ff.; Zorn, Komm. zu Art. 31 Nr. 3; Arndt, Komm. zu Art. 31 Nr. 1; Sonntag, a. a. O. 39 ff.; Proebst zu Art. 31 Nr. 2. Berichte der Geschäftsordnungskommission des Reichstages vom 7. Juni 1883 (Sten. Ber. Bd. VI 1387 ff.) und 5. März 1885 (Sten. Ber. Bd. VI 1041 ff.). Vgl. auch die Verhandlungen des Reichstages in der Sitzung vom 19. Jan. 1891 (Sten. Ber. 1041 ff.); RGStr 22 379 ff. — A. A.: Binding, HDStrR 1 680 N. 22; Frehse im ArchStrR 32 361 ff.; Fuld im ArchÖffR 4 347; Grenzboten Jahrgang 50, erstes Vierteljahr 337 ff.

[15] Übereinstimmend: Seydel, Ann. 353; v. Sarwey, Württ. StR 2 210; Zorn, StR 1 234.

[16] RG betr. die Abänderung des § 69 des RStrGB, vom 26. März 1893.

der Strafhaft bzw. Verhaftung zum Zwecke der Strafvollstreckung[17]. Aber auch die Vorschrift über die Notwendigkeit der Zustimmung des Reichstages zu Verhaftungen findet auf solche, welche erfolgen, um einen Abgeordneten eine rechtskräftig erkannte Strafe abbüßen zu lassen, keine Anwendung[18]. [Ebensowenig bezieht sich Art. 31 RV auf die zwangsweise Vorführung zur Hauptverhandlung[h].

Von der Zeugnispflicht sind die Mitglieder des Reichstags nicht befreit, ebensowenig von der Pflicht, sich in Strafprozessen gegen Dritte einer Beschlagnahme oder Durchsuchung zu unterwerfen[i]. Die Erfüllung der Zeugnispflicht kann mit den gesetzlichen Mitteln erzwungen werden[k].] Die Vernehmung der Reichstagsmitglieder als Zeugen oder Sachverständige außerhalb des Sitzes des Reichstages ist während der Sitzungsperiode nur mit Zustimmung des Reichstages gestattet[19].

[5. Die aus der Reichstagsmitgliedschaft entspringenden Pflichten waren nach dem bis 1906 geltenden Recht unentgeltlich zu erfüllen. Art. 32 RV bestimmte: „Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen." Durch das Gesetz vom 31. Mai 1906 hat dieser Grundsatz jedoch eine Einschränkung erfahren. Der genannte Artikel

---

[17] Dies ist vom Reichstage selbst in der Sitzung vom 21. Nov. 1874 anerkannt worden (Sten. Ber. Bd. I 244 ff.). Vgl. Thudichum, VR 203; Auerbach zu Art. 31 ad. 3; Seydel, Komm. zu Art. 31 N. III, Ann. 356; Laband, StR a. a. O. 358; v. Rönne, a. a. O. 277; v. Sarwey, Württ. StR 9 209; Fuld im Gerichtssaal 552 ff; H. Schulze, Preuß. StR § 160; Braun und Weber, Hess. Verf- und VerwR 1 29; Arndt, Komm. zu Art. 31 Nr. 7, 8 und RStR 142; Sonntag, a. a. O. 59 ff.; Dambitsch, a. a. O. 471, 472. Vgl. auch oben § 105 S. 378 N. 28.

[18] Dies ergibt sich: 1. aus der Verbindung der Worte „zur Untersuchung gezogen oder verhaftet", 2. aus der Hinzufügung der Ausnahme „wenn es bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird", welche für eine Strafhaft durchaus nicht passen würde, 3. aus dem Umstande, daß dem Reichstag nach Abs. 3 des Art. 31 die Befugnis nicht zusteht, die Suspension einer Strafhaft zu fordern, was einen Rückschluß auf die Absicht der Vorschriften des Abs. 1 deshalb gestattet, weil beide Bestimmungen den Charakter von Korrelaten haben, 4. aus dem Zweck des Privilegs, welcher nur der ist, die Abgeordneten vor tendenziöser Verfolgung zu sichern, nicht aber sie dem ordentlichen Laufe der Justiz zu entziehen, 5. aus der Entstehungsgeschichte des Art. 31. — Vgl. den Bericht des Abgeordneten Dr. Harnier in der Sitzung vom 16. Dez. 1874 (Sten. Ber. Bd. II 725 ff.); Laband, StR a. a. O. 358; Poezl, Bayr. VerfR § 237; Seydel, Ann. 353 ff., Komm. zu Art. 31 Nr. III; v. Sarwey a. a. O.; Fuld im Gerichtssaal 544 ff., im ArchÖffR 348; Proebst, a. a. O. Nr. 3; H. Schulze, Preuß. StR, § 160; Seidler, Immunität 106 N. 1; Braun und Weber a. a. O.; Zorn, a. a. O. 233; Sonntag, a. a. O. 59 ff.; Arndt, RStR 142 und Komm. 160; Dambitsch, a. a. O. 471, 472. Zweifelhaft äußert sich v. Rönne, a. a. O. 277 ff.

[h] Vgl. oben § 105 S. 378 Anm. f.

[i] Es gilt hierfür alles, was oben 374, 375 über die rechtliche Stellung der Landtagsmitglieder gesagt ist.

[k] Vgl. oben § 105 S. 375 und Anm. d.

[19] ZPO §§ 382 und 402, StPO §§ 49 und 72. MilStrGO §§ 207, 208.

erhielt folgende Fassung: „Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung beziehen. Sie erhalten eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes."

Die Reichstagsmitgliedschaft gilt noch heute als ein Ehrenamt, dessen Träger für die bloße Tatsache der Innehabung des Amtes und die Erfüllung der durch dasselbe bedingten Pflichten nicht bezahlt wird noch bezahlt werden darf. So ist es aufzufassen, wenn Art. 32 nach wie vor jede „Besolduug" der Abgeordneten verbietet. Besoldung im Sinne dieser Vorschrift ist jede Vermögenszuwendung, welche jemandem dafür gewährt wird, daß er Mitglied des Reichstags ist, einerlei, ob die Zuwendung Geld oder Geldeswert zum Gegenstande hat, ob sie in periodisch wiederkehrenden Zahlungen oder in einer einmaligen Überweisung erfolgt, einerlei ferner, ob der Zusammenhang der Zuwendung mit der parlamentarischen Tätigkeit des Empfängers ausdrücklich ausgesprochen ist oder aus den Umständen hervorgeht[l], einerlei endlich, ob die Zuwendung aus einer öffentlichen (Staats-, Gemeinde-) Kasse oder aus Privatmitteln (insbesondere aus einer Parteikasse) bestritten wird[m]. Die Übertretung des Verbotes hat weder Strafe noch sonstige Rechtsnachteile zur Folge[n], ist also insoweit eine lex imperfecta. Gleichwohl ist sie nicht wirkungslos. Die Rechtsfolgen der Übertretung bestimmen sich nach dem allgemeinen bürgerlichen Recht. Ein Rechtsgeschäft, in welchem einem Reichstagsabgeordneten eine Besoldung für seine Tätigkeit als solcher versprochen oder zugesichert wird, ist nach § 134 BGB nichtig, mithin auch unklagbar. Der Abgeordnete, welcher eine mit Art. 32 im Widerspruch stehende Zuwendung annimmt, verstößt gegen ein gesetzliches Verbot, ist also gemäß § 817 BGB zur Herausgabe verpflichtet. Diese Herausgabepflicht wird sich aber Seitens des Leistenden niemals realisieren lassen. Denn die Rückforderung ist nach § 817 a. a. O. ausgeschlossen, wenn dem Leistenden derselbe Verstoß zur Last fällt wie dem Empfänger; dies trifft stets zu[o]. Begeht eine Gemeinde oder eine andere

---

[l] A. M. die Voraufl. (S. 457): „Nur solche Zuwendungen, bei denen ausdrücklich ausgesprochen ist, daß sie dem Betreffenden in seiner Eigenschaft als Reichstagsmitglied gemacht werden sollen, sind durch die RV ausgeschlossen." Dagegen mit Recht Dambitsch, a. a. O. 478.

[m] Daß sich das Verbot des Art. 32 Satz 1 gegen die öffentlichen Kassen wendet ist unbestritten; daß es sich auch auf Zahlungen aus Privatmitteln beziehe ist herrschende Meinung (vgl. Laband, StR 1 360 ff.; Zorn, StR 1 234; Seydel, Komm. 216 (früher a. M.); Dambitsch 477, RGZ 16 88 ff.); daß es Zahlungen aus Privatmitteln gestatte, wird nur von wenigen Schriftstellern behauptet (Thudichum, VR 208; v. Rönne, StRDR 1 280 ff.; Joel in AnnDR 1886 613 ff.).

[n] Insbesondere auch nicht den Verlust des Mandats. A. M. Thudichum a. a. O. 209 (Annahme einer dem Art. 32 zuwiderlaufenden Zuwendung sei Verzicht auf das Mandat); gegen ihn Laband, StR 1 (4. Aufl.) 335 N. 1; Arndt, StR 144.

[o] Laband, 1 362; v. Buchka, DJZ 6 242. Der Leistende kann also

unter Staatsaufsicht stehende Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts einen Verstoß gegen Art. 32, so sind die nach den Landesgesetzen zuständigen Aufsichtsinstanzen[p] verpflichtet, hiergegen einzuschreiten; entstehendenfalls ist es Sache der Reichsaufsicht über die Einzelstaaten[q], auf die Erfüllung dieser Pflicht zu dringen.

An die Seite des bisher besprochenen Verbotes stellt Art. 32 RV eine Gewährung: „Sie (die Mitglieder des Reichstags) erhalten eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes." Das hiermit in Aussicht gestellte Gesetz erging am gleichen Tage wie die Abänderung des Art. 32: RG betr. die Gewährung einer Entschädigung an die Mitglieder des Reichstages, vom 21. Mai 1906. Es gewährt den Reichstagsmitgliedern: a) für die Dauer der Sitzungsperiode sowie acht Tage vor dem Beginn und acht Tage nach dem Schluß freie Fahrt auf den deutschen Eisenbahnen; b) eine als „Aufwandsentschädigung"[r] bezeichnete jährliche Zuwendung von 3000 Mk., die am 1. Dezember mit 200 Mk., am 1. Januar mit 300 Mk., am 1. Februar mit 400 Mk., am 1. März mit 500 Mk., am 1. April mit 600 Mk. und am Tage der Vertagung oder Schließung des Reichstags mit 1000 Mk. zahlbar wird[s]. Für jeden Tag, an dem ein Mitglied des Reichstag der Plenarsitzung ferngeblieben ist, wird von der nächstfälligen Entschädigungsrate ein Betrag von 20 Mk. in Abzug gebracht. Die Anwesenheit kann nur dadurch nachgewiesen werden, daß der Abgeordnete sich während der Dauer der Sitzung in eine Anwesenheitsliste einträgt[t]. Der Reichstagsabgeordnete darf in seiner Eigenschaft als Mitglied einer andern politischen Körperschaft (insbesondere eines Landtags), wenn beide Körperschaften gleichzeitig versammelt sind, nur für diejenigen Tage Vergütung beziehen, für welche ihm auf Grund des Gesetzes ein Abzug von der Entschädigung gemacht ist[u]. Ein Verzicht auf die Aufwandsentschädigung ist unzulässig. Der Anspruch auf die Entschädigung ist nicht übertragbar, also auch nicht pfändbar[v]. Verstirbt der Abgeordnete, so geht der Anspruch auf die bereits fälligen Entschädigungsraten auf die Erben über,

---

die Zuwendung nicht zurückfordern. Nach ALR I 16 §§ 172, 173 würde dem preußischen Fiskus das Recht zustehen, sie dem Empfänger als einen verbotenen Gewinn zu „entreißen". Diese „condictio fisci" ist aber vom BGB nicht aufgenommen, mithin aufgehoben. So die herrschende Meinung: Laband, 1 (4. Aufl.) 336; Arndt, StR 144 Anm. 3; Buchka, DJZ 6 241; Kollenscher, das. 5 274. A. M. Dambitsch, a. a. O. 479. Schon vor dem Inkrafttreten des BGB wurden Bedenken gegen die Fortgeltung der §§ 172, 173 I 16 ALR erhoben: so von G. Meyer in der Voraufl. § 133 N. 25.

[p] Vgl. oben § 114 S. 438.

[q] Vgl. unten § 212.

[r] Über den Sinn dieses Ausdrucks: Hatschek, Parlamentsrecht 1 614 ff.

[s] G. vom 21. Mai 1906, § 1. Vgl. auch § 3.

[t] A. a. O. §§ 2, 4.

[u] § 6.

[v] § 8. Vgl. Laband 1 363.

und zwar kann die Zahlung an die Witwe erfolgen, ohne daß deren Erbrecht besonders nachgewiesen zu werden braucht[w x].]

6. Ein besonderer strafrechtlicher Schutz ist dem Reichstage und seinen Mitgliedern durch das StrGB (§§ 105, 106) gewährt worden.

5. Die Reichsbehörden.

§ 134.

Reichsbehörden sind diejenigen Behörden, welche Angelegenheiten des Reiches besorgen und ihre Befugnisse von Organen des Reiches ableiten. Da das Reich nur auf wenigen Gebieten eine eigene vollziehende Gewalt besitzt, vielmehr regelmäßig die Durchführung der Reichsgesetze den einzelnen Staaten überläßt und sich selbst lediglich die Oberaufsicht über die Durchführung vorbehält, so sind die Reichsbehörden zum größten Teil reine Zentralbehörden. Nur für diejenigen Gegenstände, welche der unmittelbaren Verwaltung des Reiches unterliegen (z. B. für die Marine, Post und Telegraphie), besteht eine in die einzelnen Teile des Reiches hineinverzweigte Behördenorganisation mit Mittel- und Lokalbehörden. Übrigens bedient sich das Reich auch für die Verwaltung seiner eigenen Angelegenheiten mitunter einzelstaatlicher, namentlich preußischer Behörden[1]. In einem solchen Falle nehmen diese, soweit sie für die Zwecke des Reiches dem Organismus desselben eingefügt sind, den Charakter von Reichsbehörden an.

Die Reichsbehörden sind teils Verwaltungs-, teils Justizbehörden.

§ 135.

[Der oberste Beamte des Reichs ist der Reichskanzler. Seine Stellung ist eine dreifache. Er ist (Art. 15 RV, vgl. oben § 124 S. 487) Vorsitzender und Geschäftsleiter des Bundesrates, ferner (Art. 17) Minister des Kaisers und endlich, in unmittelbarer Unterordnung unter den Kaiser, oberster Leiter und Dienstvorgesetzter aller Reichsbehörden. Daß er, wie im Reiche, so stets zugleich auch in Preußen, innerhalb der preußischen Staatsregierung eine führende Stellung einnehmen müsse, ist bisher stets als eine politische Notwendigkeit angesehen worden (vgl. unten), indessen staatsrechtlich nicht gefordert[a].

---

[w] § 9.

[x] Zur ganzen Materie der Entschädigung der Reichstagsmitglieder vgl. Hatschek, Parlamentsrecht 1 604 ff. sowie die oben § 105 S. 380 N. 36 angeführte Schrift von Leonidas Pitamic.

[1] Z. B. des preußischen Kriegsministeriums, der preußischen Verwaltung der Staatsschulden, der preußischen Oberrechnungskammer.

[a] So die herrschende Ansicht, auch die Vorauf. (459 N. 2). A. M. Preuß in ZStW 45 446.

Das gewaltige, an Macht, Pflichten und Verantwortung reiche Amt hat sich schrittweise entwickelt. Ursprünglich war es lediglich als Bundesratspräsidium gedacht. Alles weitere ist später hinzugekommen; das wichtigste, die ministerielle Eigenschaft des Kanzlers, durch einen Beschluß des verfassungberatenden Reichstags. Damit verhält es sich folgendermaßen: Der „Bundeskanzler", wie der Reichskanzler zur Zeit des Norddeutschen Bundes hieß, erscheint schon in dem preußischen Entwurf der nordd. BV vom 15. Dezember 1866[b], dessen Art. 13 lautet: „Das Präsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet." Der Bundeskanzler ist hiernach der stimmführende Bundesratsbevollmächtigte Preußens, der, vergleichbar dem Präsidialgesandten im alten Bundestage[c], als erster Vertreter der Vormacht deren Stimme und den Vorsitz führen sollte. Er war also kein Bundesbeamter, am wenigsten ein selbständiger und verantwortlicher Bundesminister, sondern ein abhängiges Organ der preußischen Staatsregierung[d], dazu bestimmt, nach den Anweisungen dieser Regierung die Mitgliedschafts- und Präsidialrechte Preußens im Bundesrate auszuüben. An dieser Stellung wurde dadurch nichts geändert, daß die verbündeten Regierungen dem Art. 19 des Entwurfs — „Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu" — den Satz anfügten: „Die hiernach von dem Präsidium ausgehenden Anordnungen werden im Namen des Bundes erlassen und von dem Bundeskanzler mitunterzeichnet."[e] Denn die hier dem Bundeskanzler zur Pflicht gemachte Mitunterzeichnung ist nur Beglaubigung, keine verantwortliche Gegenzeichnung, sie macht den Kanzler nicht zum Minister des Präsidiums[f].

Der Bundeskanzler der Entwürfe der nordd. BV war also dem Reichstage nicht verantwortlich. Aber auch sonst fehlte es an einem dem Reichstage verantwortlichen ministeriellen Organ. Der als oberster regierender Faktor des Bundes gedachte Bundesrat war niemandem, und die preußische Regierung, welche in weitem sachlichen Umfange den Bund hegemonisch beherrschen sollte[g], war hierfür lediglich ihrem Landtage verantwortlich. Es fehlte mithin überhaupt an einer den konstitutionellen Grundsätzen entsprechenden, d. h. dem Bundesparlament gegenübergestellten, ihm verantwortlichen Bundesregierung. Infolgedessen war das Parlament, also der Reichstag nach den Entwürfen auf die Mitwirkung bei der Gesetzgebung beschränkt, auf die vollziehende Gewalt des Bundes dagegen ohne Einfluß. Begreiflicherweise sah der verfassungberatende Reichstag hierin einen Mangel. Das Bestreben, diesem Mangel abzuhelfen, führte zu lebhaften Auseinander-

---

[b] Oben § 64 Anm. b, c.

[c] Oben § 42 S. 125. Bismarck im Reichstage, 5. März 1878 (Sten. Ber. 1, 342): „Als der Verfassungsentwurf für den Norddeutschen Bund zuerst zur Revision gelangte, da war der Reichskanzler durchaus nicht mit den bedeutenden Attributionen ausgestattet, die ihm durch den einfachen Satz, der sich heute in Art. 17 der Verfassung befindet, zugeschoben sind. Er ist damals durch eine Abstimmung in das jetzige Maß hineingewachsen, während er vorher einfach das war, was man in Frankfurt in bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte, der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und der nebenher das Präsidium im Bundesrat hatte."

[d] „Unterstaatssekretär für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium" wie Bismarck in der vorstehend Anm. c zitierten Rede sagt.

[e] Oben § 127 S. 497 Anm. h.

[f] Haenel, Studien 2 19; Preuß, ZStW 45 431; Rosenthal, Die Reichsregierung 12.

[g] Oben § 127 S. 494 ff.

setzungen zwischen dem Reichstage und den verbündeten Regierungen[h], in deren Verlaufe zunächst Anträge, welche die Übertragung der gesamten vollziehenden Gewalt des Bundes auf das Präsidium und die Einsetzung eines verantwortlichen Bundesministeriums bezweckten, abgelehnt wurden, schließlich aber (27. März 1867) ein sachlich verwandter Vorschlag des Abgeordneten v. Bennigsen angenommen wurde, dahingehend, dem Art. 18 Satz 2 des Verfassungsentwurfs (= RV Art. 17 Satz 2) die Fassung zu geben: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt." Der Antrag Bennigsen fand die Zustimmung der Regierungen und ging in den Text der Verfassung über. Seine Bedeutung für die Entwicklungsgeschichte der Präsidialgewalt ist bereits in anderem Zusammenhange (oben 496) gewürdigt worden. Der Bundeskanzler ist durch die Annahme des Antrags Bennigsen aus dem Verhältnis der Abhängigkeit, in dem er nach Absicht des Entwurfs zu dem preußischen Minister des Auswärtigen stehen sollte, losgelöst und zum selbständigen, verantwortlichen Leiter der Bundesregierung, soweit sie dem Präsidium zustand, zum Bundesminister erhoben worden. Es wurde, wie Bismarck in der oben Anm. c angeführten Reichstagsrede ausführte „durch den Art. 17 RV die Bedeutung des Kanzlers plötzlich zu der eines kontrasignierenden Ministers und nach der ganzen Stellung nicht mehr eines Unterstaatssekretärs für deutsche Angelegenheiten im auswärtigen preußischen Ministerium, wie es ursprünglich die Meinung war, sondern zu der eines leitenden Reichsministers hinaufgeschoben." — Die nächste praktische Folge des Antrags Bennigsen war, daß Bismarck, der für den Posten des Bundeskanzlers bis dahin einen seiner Untergebenen in Aussicht genommen hatte, nun selbst Bundeskanzler wurde.

So entstand die ministerielle Seite des Kanzleramtes: der Bundes- — seit 1871 Reichs- — kanzler des Art. 17 RV, und damit zugleich die Grundlage der Stellung des Reichskanzlers als Leiter der Reichsverwaltung (vgl. unten § 136). Die Eigenschaft des Kanzlers als Vorsitzender des Bundesrates, der Kanzler des Art. 15 RV, blieb von der lex Bennigsen unberührt.

1. Der Reichskanzler im Bundesrat (Art. 15 RV). — Diese Seite des Kanzleramts ist bereits oben § 124 S. 487 besprochen worden. Art. 15 RV sagt ausdrücklich nur, daß der Reichskanzler Vorsitzender des Bundesrates sei und dessen Geschäfte (mit „Geschäfte" meint Art. 15 Abs. 1 nicht etwa die Reichsgeschäfte überhaupt, sondern die inneren Angelegenheiten des Bundesrats) leite. Es ist dabei aber als selbstverständlich vorausgesetzt, daß er auch Mitglied des Bundesrates sein muß, und zwar stimmführender Bevollmächtigter Preußens[i]. Über das Verhältnis des Reichskanzlers in dieser letzteren Eigenschaft zur preußischen Staatsregierung sagt die Verfassung nichts. Nach den oben § 123 dargelegten allgemeinen Grundsätzen ist dies Verhältnis ein einseitiges Abhängigkeitsverhältnis, kraft dessen der Bevollmächtigte im Bundesrate, insbesondere bei Abstimmungen,

---

[h] Vgl. Haenel, a. a. O. 16 ff.; Preuß, a. a. O. 430 ff.; Grassmann im ArchÖffR 11 314 ff.; Rosenthal, a. a. O. 8 ff.

[i] Vgl. oben § 124 N. 7. Der verfassungsmäßige Vorsitzende des Bundesrates und der Vertreter der „Stimme des Präsidiums", der „Präsidialstimme" (RV Art. 5 Abs. 2, Art. 6a) sind also eine und dieselbe Person.

die ihm erteilten Instruktionen zu befolgen hat und seiner Regierung für diese Befolgung verantwortlich ist. Der einfachen Anwendung dieses Grundsatzes auf den Reichskanzler steht jedoch dessen Eigenschaft als Reichsminister (unten Nr. 2) entgegen. Solange diese Eigenschaft dem Kanzler noch nicht zugedacht war, also im Stadium der Entwürfe der Nordd. BV, vor Annahme der lex Bennigsen (s. oben), konnte es allerdings, wie das ja auch tatsächlich der Fall war, im Plane liegen, den Kanzler der preußischen Staatsregierung, insonderheit dem für die Instruierung der preußischen Bundesratsstimme zuständigen Ressortminister, dem Minister der auswärtigen Angelegenheiten, unterzuordnen. Nachdem aber der Kanzler in die Stellung eines verantwortlich leitenden und kontrasignierenden Bundesministers erhoben worden war, konnte es bei der ursprünglich beabsichtigten Abhängigkeit von einer preußischen Ministerialinstanz nicht verbleiben. Der Minister des Deutschen Kaisers kann der Regierung des Königs von Preußen nicht untergeordnet, sondern muß deren Haupt und Leiter sein. Wer im Reiche Minister, und zwar nach der Verfassung oberster, führender Minister ist (s. u. 526), kann in Preußen nicht lediglich „Unterstaatssekretär für deutsche Angelegenheiten“ (Ausdruck Bismarcks s. o. 523 Anm. d), sondern muß Minister dieser Angelegenheiten und damit befugt und berufen sein zur Wahrnehmung der Beziehungen Preußens zum Reich, insbesondere zur Erteilung bzw. verantwortlichen Gegenzeichnung der preußischen Bundesratsinstruktionen. Er muß — dieses „Muß“ ist wie das soeben ausgesprochene als eine nicht zwar staatsrechtliche, wohl aber politische Notwendigkeit aufzufassen — darüber hinaus überhaupt eine maß- und ausschlaggebende Stellung innerhalb der preußischen Staatsregierung einnehmen. Denn nur dann ist gesichert, was im Reichsinteresse nicht entbehrt werden kann: die stete Einheitlichkeit der kaiserlichen und der preußischen Politik. Die von der Verfassung vorgeschriebene Identität des Kaisers und des Königs von Preußen kann ihren Zweck nur dann voll erreichen, wenn sie ihre Ergänzung und Stütze findet in der personellen Union des Reichskanzlerpostens mit der Stelle des in Preußen leitenden und insbesondere für die Haltung Preußens im Bundesrat verantwortlichen Ministers.

Die Forderung geht dahin: der Reichskanzler muß jedenfalls und stets zugleich preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten sein. Alsdann fällt die Bestimmung über das Verhalten Preußens im Bundesrate in sein Ressort; er ist es, nicht ein von ihm verschiedener oder gar ihm übergeordneter Dritter, der die preußischen Bundesratsstimmen instruiert, er empfängt als Vertreter Preußens im Bundesrate seine Instruktionen „nicht unter fremder Verantwortlichkeit, sondern nur unter der eigenen als preußischen Ministers des Auswärtigen“[k].

[k] So, durchaus zutreffend, Bornhak im ArchÖffR 26 383. Für den Gedanken, daß der Reichskanzler stets zugleich preußischer Minister des Auswärtigen sein müsse, hat sich auch Bismarck wiederholt eingesetzt: vgl. die

Dieser Forderung ist bisher ununterbrochen genügt worden.

Weitergehend muß verlangt werden, daß der Reichskanzler nicht bloß auf die bundesrätliche Tätigkeit, sondern auch auf die gesamte übrige Politik Preußens einen maßgebenden Einfluß auszuüben imstande sei[l]. Unter diesem Gesichtspunkt ist dem Reichskanzler bisher fast immer[m] das Amt des Präsidenten des preußischen Staatsministeriums (Ministerpräsidenten) übertragen worden. Doch genügt diese Ämtervereinigung dem bezeichneten Bedürfnis nur unvollkommen. Denn die Organisation der preußischen Staatsregierung beruht auf dem Grundsatz der Alleinherrschaft jedes Ministers innerhalb seines Ressorts. Diese Alleinherrschaft wird — staatsrechtlich — weder durch das Staatsministerium[n] noch durch den Ministerpräsidenten beeinträchtigt. Die Prärogativen des letzteren sind wesentlich formaler Natur: Vorsitz und Geschäftsleitung in den Versammlungen des Staatsministeriums. Das preußische Ministerpräsidium ist weniger ein Amt als eine Würde, deren faktische Bedeutung lediglich von der Persönlichkeit abhängt, der sie übertragen ist. Ein Recht, seinen Willen den einzelnen Ressorts gegenüber zur Geltung zu bringen, hat der Ministerpräsident nicht. Will man seinen und damit des Reichskanzlers Einfluß auf das Ganze der preußischen Staatspolitik in dem wünschenswerten Maße steigern, so wird man nicht umhin können, ihm dieses Recht zu verleihen, m. a. W. die preußischen Ressortminister zu dem Ministerpräsidenten in das gleiche Verhältnis zu setzen, wie es im Reiche zwischen den einzelnen Ressortchefs (den Vorständen der obersten Reichsämter, s. u. § 136) und dem Reichskanzler schon jetzt besteht: das Verhältnis dienstlicher Unterordnung[o].

Reden im verfassungsberatenden Reichstage vom 26. und 27. März 1867 und später u. a. in einem von ihm veranlaßten Artikel der „Hamburger Nachrichten", März 1892, mitgeteilt von v. Roëll und Epstein, Bismarcks StR, 65 ff., 66, 68. Vgl. auch Anschütz, Enzykl. 110, 111 und in der Voraufl. 459, 460. Meine dort ausgesprochene, mit dem Text übereinstimmende Ansicht findet Rosenthal a. a. O. 31 Anm. 3, 57 „zu formalistisch". „Die Instruktion der preußischen Bundesratsbevollmächtigten erfolgt in allen wichtigen Fragen nur auf Grund eines Beschlusses des Staatsministeriums." Hier wird zunächst übersehen, daß die behauptete Behandlung der Bundesratsinstruktionen im Staatsministerium durch keine gesetzliche oder anderweite Vorschrift geboten ist. Allerdings ist sie üblich, aber nicht im Sinne einer Beschlußfassung, sondern nur als Beratung. Rosenthal verkennt die rechtliche Natur des preußischen Staatsministeriums und seiner „Beschlüsse". Vgl. hierüber oben § 108 S. 402. Das Staatsministerium ist ein beratendes Kollegium, seine „Beschlüsse" wollen und können lediglich feststellen, was die Meinung der Mehrheit des Kollegiums ist. Diese Mehrheit ist keine dem einzelnen Ressortminister übergeordnete Instanz. Sie kann ihm nichts vorschreiben und seiner alleinigen Verantwortlichkeit für die Angelegenheiten seines Wirkungskreises keinen Abbruch tun.

[l] Gleicher Meinung Haenel, Studien 2 60: „Denn allerdings nur im Einklange der wesentlichen, der leitenden Gesichtspunkte der deutschen und preußischen Politik innerhalb und außerhalb der verfassungsmäßig abgegrenzten Kompetenzen kann das Reich nicht nur die Kraft fördersamer Entwicklung, sondern selbst die Bedingungen seiner Aufrechterhaltung gewinnen."

[m] Getrennt waren die beiden Ämter des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten bisher nur zweimal: 1873, als Bismarck, und 1892—1894, als Caprivi zeitweilig vom Ministerpräsidium zurücktrat. Vgl. Rosenthal, a. a. O. 31 Anm. 1, 2.

[n] Vgl. oben Anm. k.

[o] Dieser Gedanke ist in der Literatur zuerst von Preuß a. a. O. 446, 447 ausgesprochen worden. Anschütz in: Die Arbeiterschaft im neuen Deutschland (herausg. vom Thimme und Legien, 1915), 51, 52.

2. Der Reichskanzler als kaiserlicher Minister. — In dieser Eigenschaft (geschaffen durch die lex Bennigsen, vgl. oben 524) ist der Reichskanzler zunächst Reichsbeamter (vgl. unten § 144). Er ist ferner Minister. Das heißt: auf sein Verhältnis einerseits zum Kaiser, andrerseits zum Bundesrat und zum Reichstag finden die Grundsätze Anwendung, welche die Stellung der Minister in den deutschen Einzelstaaten regeln (vgl. oben § 84 S. 276 ff.). Der Kaiser erscheint in diesem Betracht als der Monarch, der Reichskanzler als Minister einer konstitutionellen Einherrschaft, deren Volksvertretung durch Bundesrat und Reichstag gebildet wird. Wie jeder Minister, so ist auch der Reichskanzler dem Monarchen unmittelbar untergeordnet. Wie die Minister der Einzelstaaten von ihrem Monarchen, so wird der Reichskanzler vom Kaiser ernannt und entlassen. Was in den Einzelstaaten auf Grund allgemeiner konstitutioneller Prinzipien kraft ungeschriebenen Rechts gilt, ist im Reich für den Reichskanzler und seine Stellvertreter, die Staatssekretäre (unten § 135 a) ausdrücklich vorgeschrieben: Reichskanzler und Staatssekretäre können ihre Entlassung jederzeit erhalten und fordern[p]. Der Einfluß des Reichstags auf die Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers ist nicht größer als der analoge Einfluß der Landtage, d. h. er ist staatsrechtlich überhaupt nicht vorhanden, das System der parlamentarischen Regierung (oben § 96 S. 335) gilt im Reiche sowenig wie in den Einzelstaaten.

Der Satz der RV, Art. 17: „Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt“ ist ebenso auszulegen wie die Parallelstellen der Landesverfassungen, denen er nachgebildet ist (vgl. insbesondere preußische VU Art. 44). „Gültigkeit“ bedeutet soviel wie Vollziehbarkeit. Der Wille des Kaisers wird erst dadurch vollziehbar, daß der Wille des Kanzlers sich ihm anschließt. Regelmäßig wird der Anschluß bekundet durch Gegenzeichnung (Kontrasignatur) des kaiserlichen Akts. Die Gegenzeichnung wirkt jedoch nur deklaratorisch, nicht konstitutiv: was die Verantwortlichkeit erzeugt, ist nicht die Gegenzeichnung, vielmehr die durch sie (unwiderleglich) bezeugte Billigung des kaiserlichen Willens[q]. Die Billigung braucht nicht notwendig durch Kontrasignatur — also ausdrücklich —, sie kann auch stillschweigend erklärt werden: durch Übernahme und Durchführung des Vollzugs der kaiserlichen Anordnung, überhaupt durch Verbleiben im Amte nach und trotz Kenntnis der Anordnung. Die Billigung gilt stets als das Ergebnis eines rechtlich freien Entschlusses, für dessen Fassung und Folgen der Reichskanzler so verantwortlich ist, als hätte er das, was er gebilligt hat, selbst getan. Durch den Befehl des

---

[p] Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873/18. Mai 1907, § 35.
[q] Vgl. oben § 84 Anm. 20.

Kaisers, einen Regierungsakt gegenzuzeichnen bzw. auszuführen, wird der Kanzler weder gebunden noch gedeckt; der tatsächlich geleistete Gehorsam ist eine rechtlich freie Tat, welche voll dem Täter, also dem Reichskanzler, niemand sonst anzurechnen ist.

Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich auf „die" (Art. 17), also auf alle „Anordnungen und Verfügungen des Kaisers", d. h. auf den Gesamtbereich der Regierungsgewalt des Reiches, soweit dieselbe dem Kaiser zur Ausübung übertragen ist[r]. Soweit dagegen diese Gewalt dem Bundesrate zusteht (oben § 121 S. 478 ff.), ist sie der Verantwortlichkeit des Kanzlers, überhaupt jeder ministeriellen Verantwortlichkeit entrückt. Selbstverständlich ist der Reichskanzler auch verantwortlich für seine eigene Amtstätigkeit einschließlich der von ihm geleiteten Tätigkeit der Reichsbehörden. Ausgeschaltet wird die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers dadurch, daß einer seiner Stellvertreter für ihn eintritt, z. B. statt seiner einen kaiserlichen Regierungsakt kontrasigniert (vgl. unten § 135a).

Wie die einzelstaatlichen Minister, so ist auch der Reichskanzler nicht nur für die Gesetzmäßigkeit und sonstige Rechtsgültigkeit, sondern auch für die Zweckmäßigkeit der von ihm gegengezeichneten bzw. gebilligten Regierungsakte verantwortlich[s].]

Über die Mittel, welche überhaupt und insbesondere dem Reichstage zur Verfügung stehen, um die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers geltend zu machen vgl. unten § 186.

3. Der Reichskanzler als Leiter der Reichsverwaltung und Dienstvorgesetzter der Reichsbehörden. Hierüber unten § 136.

§ 135a.

[Die Stellvertretung des Reichskanzlers[1] ist durch RV Art. 15 Abs. 2 und durch das Reichsgesetz, betreffend

---

[r] — einschließlich der dem Kaiser nach Art. 63 ff. RV zustehenden militärhoheitlichen Befugnisse, denn auch diese zählen zur Regierungsgewalt. Akte der kaiserlichen Kommandogewalt sind also im Prinzip ebenso kontrasignaturbedürftig wie andere Akte des Kaisers. Es gelten die oben § 84 Anm. f hervorgehobenen allgemeinen Grundsätze; vgl. auch insbesondere das dort angeführte Werk von Marschall v. Bieberstein. Militärische Befehle des Kaisers sind von allen Personen des Soldatenstandes auch dann zu befolgen, wenn sie nicht kontrasigniert sind. Die Gegenzeichnung ist hier also nicht Voraussetzung der „Gültigkeit", d. h. Vollziehbarkeit des Aktes. Dies erklärt sich aus der den Militärpersonen obliegenden Pflicht zu unbedingtem Gehorsam (RV Art. 64 Abs. 1). Vgl. Marschall v. Bieberstein a. a. O. 371 ff. Anders die herrsch. M., die z. B. bei Dambitsch. Komm. zur RV 347 ff. entwickelt wird.

[s] Vgl. oben 278 N. 24; Anschütz, Enzykl. 112.

[1] Laband, 1 383 ff.; Seydel, Komm. 179, 180; Joël, Das Gesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers, AnnDR 1878 761 ff.; Smend, AnnDR 1906 321 ff.; Dambitsch, Komm. 323 ff., 374 ff.; Rosenthal, a. a. O. 32 ff.; Dainert, Die Stellvertretung des Reichskanzlers (Freib. Diss., 1902).

die Stellvertretung des Reichskanzlers, vom 17. März 1878 geregelt.]

Art. 15 Abs. 2 bestimmt: „Der Reichskanzler kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.“ Diese Bestimmung[2] ist lediglich auf den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrate zu beziehen[3]. Für die Stellvertretung hinsichtlich der anderen Funktionen fehlte es ursprünglich an einer gesetzlichen Regelung. Dieselbe erfolgte durch das Reichsgesetz, betreffend die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878[4]. Nach diesem Gesetz können sowohl die Gegenzeichnung der kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen, als die übrigen dem Reichskanzler

---

[2] Vgl. oben § 124 S. 489.

[3] Vgl. oben § 124 S. 489. Der von den Regierungen dem verfassungsberatenden Reichstage des norddeutschen Bundes vorgelegte Entwurf einer Bundesverfassung enthielt folgende Bestimmungen: 1. Art. 12: „Das Bundespräsidium ernennt den Bundeskanzler, welcher im Bundesrate den Vorsitz führt und die Geschäfte leitet.“ 2. Art. 16: „Der Bundeskanzler kann sich in Leitung der Geschäfte durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.“ Nachdem Art. 12 der Regierungsvorlage vom Reichstage abgelehnt war (Sten. Ber. 380 und 381), brachte der Abgeordnete Graf Bethusy-Huc den Antrag ein, den Art. 16 der Regierungsvorlage (15 der Verf.) folgendermaßen zu fassen: „Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Bundeskanzler zu, welcher vom Präsidium zu ernennen ist. Derselbe kann sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen.“ Der Antrag wurde angenommen (Sten. Ber. 401 und 402), nachdem ein Amendement des Abgeordneten v. Bennigsen hinter dem Worte „Geschäfte“ hinzuzufügen, „des Bundesrates“ abgelehnt war (Sten. Ber. 400). Aus der Ablehnung dieses Amendements ist gefolgert worden, daß die im Art. 15 RV festgestellte Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers den ganzen Geschäftsbereich desselben umfaßte (M. Joël, Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers nach deutschem StR, AnnDR 1878 402 ff.; Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878, Sten. Ber. 342 und 343; Hensel, a. a. O. 2 ff., 56 und 57). Dieser Auffassung kann jedoch nicht beigetreten werden. Da in der ursprünglichen Regierungsvorlage der Bundeskanzler nur als Vorsitzender des Bundesrates gedacht war (vgl. die Äußerungen des Fürsten v. Bismarck in der Reichstagssitzung vom 5. März 1878 a. a. O. 342), so konnte sich auch die im Art. 16 a. a. O. erwähnte Substitutionsbefugnis nur auf diese Eigenschaft beziehen. Der Antrag des Grafen Bethusy-Huc, auf welchem der jetzige Art. 15 RV beruht, hatte aber lediglich den Zweck, den Sinn der Regierungsvorlage zu reproduzieren. Die Ablehnung des Amendements von Bennigsen braucht durchaus nicht in dem Sinne aufgefaßt zu werden, daß der Reichstag dadurch das Gegenteil von dem, was dasselbe enthielt, habe festsetzen wollen. Sie kann auch deshalb erfolgt sein, weil der Inhalt des Amendements als selbstverständlich angesehen wurde. Diese Annahme erscheint um so mehr als zulässig, da eine ausdrückliche Erklärung darüber, in welchem Sinne die Ablehnung aufzufassen sei, nicht vorliegt. Übereinstimmend mit dem Text die herrschende Meinung: Haenel, Organisatorische Entwicklung der deutschen RV 35; Zorn, StR 1 252; Laband, StR 1 383 N. 2; Seydel in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch, N. F. 3 294, Komm. 179; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen StR 2 § 270 S. 95; Rosenberg, a. a. O. 37, 44; Anschütz, Enzykl. 113; Rosenthal a. a. O. 34; Smend, AnnDR 1906 322 ff.

[4] Vgl. die oben Anm. 1 angegebene Literatur.

durch Reichsverfassung und Reichsgesetze übertragenen Obliegenheiten „durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche der Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers in Fällen der Behinderung desselben ernennt“ (§ 1 des G.). Unter „Behinderung“ ist nicht bloß die persönliche Behinderung durch Krankheit und Abwesenheit, sondern auch die sachliche Behinderung durch Überhäufung mit Geschäften zu verstehen.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers kann in einer zweifachen Form vorkommen[5]: 1. Bestellung eines Generalstellvertreters (Vizekanzlers) für den gesamten Umfang der Geschäfte und Obliegenheiten desselben. Dem Generalstellvertreter steht die Kontrasignatur der Anordnungen und Verfügungen des Kaisers und die obere Leitung der gesamten Reichsverwaltung in derselben Weise wie dem Reichskanzler, also allgemein zu. [Dagegen ist er zur Führung des Vorsitzes im Bundesrat nicht ohne weiteres und von Amtswegen, sondern nur unter der Voraussetzung zuständig, daß er (was an sich nicht der Fall zu sein braucht)[6] dem Bundesrat als Mitglied angehört und daß der Reichskanzler ihn sich gemäß Art. 15 Abs. 2 RV substituiert hat[7]. Daß der Generalstellvertreter Chef einer der obersten Reichsbehörden ist, ist nicht erforderlich, es besteht aber die Praxis, stets den Staatssekretär des Reichsamts des Innern zum Generalstellvertreter zu ernennen[8].] 2. Bestellung von Spezialstellvertretern für einzelne Amtszweige. Diese ist nach einer zweifachen Richtung hin beschränkt. Persönlich insofern, als eine derartige Stellvertretung nur den Vorständen der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden übertragen werden darf[9]. Sachlich insofern, als sie nur bei denjenigen Amtszweigen zulässig ist, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden. Nach Lage der jetzigen Gesetzgebung erscheinen als solche: die auswärtigen Angelegenheiten, die Marine, die Post und Telegraphie, die elsaß-lothringischen Angelegenheiten, die Angelegenheiten der Schutzgebiete, die Finanzen des Reiches, insoweit sie sich in der Verwaltung desselben befinden, die Verwaltung der Justiz, sofern sie sich auf die Reichsgerichte bezieht, und die Verwaltung der Reichsbank[10]. Die Zahl derselben ist aber keine abgeschlossene; es können neue hinzutreten, wenn durch die spätere Gesetzgebung weitere Gegenstände der

---

[5] RG vom 17. März 1878 § 2.

[6] [A. M. die Voraufl. 462. Daß der Generalstellvertreter des Reichskanzlers nicht notwendig Mitglied des Bundesrates sein muß, nehmen auch Laband 1 279 und Seydel, Komm. 170 an. Übrigens haben bisher alle Generalstellvertreter dem Bundesrate angehört, mit einer einzigen Ausnahme (Graf Stolberg; vgl. Dambitsch a. a. O. 324).]

[7] [Vgl. oben § 124 S. 489 und Anm. c.]

[8] [Laband 1 384 Anm. 3, Rosenthal 37.]

[9] [Also z. B. nicht preußischen Ministern. Rosenthal, a. a. O. 39.]

[10] Hierzu Smend, a. a. O. 331 ff.

unmittelbaren Verwaltung des Reiches überwiesen werden. Den Gegensatz zu den Amtszweigen, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, bilden diejenigen Angelegenheiten, hinsichtlich deren dem Reiche lediglich die Gesetzgebung und Beaufsichtigung zusteht. Auf diese darf sich die Tätigkeit der Spezialvertreter nicht erstrecken. Umfaßt das Ressort der Behörde gleichzeitig Gegenstände, welche der Aufsicht, und solche, welche der Verwaltung des Reiches unterliegen, so ist die Übertragung der Stellvertretung auf die Vorstände nur hinsichtlich letzterer zulässig[11]. In der Befugnis der Stellvertretung ist auch das Recht der Gegenzeichnung der in den betreffenden Geschäftsbereich hineinfallenden kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen, einschließlich der vom Kaiser zu publizierenden Gesetze und zu erlassenden Verordnungen, enthalten. Dagegen haben die Spezialstellvertreter nicht die Befugnis, den Reichskanzler in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Bundesrates zu vertreten[12]. Es besteht daher auch keinerlei rechtliche Notwendigkeit, daß die Spezialvertreter Bundesratsmitglieder sind, wenn es auch aus politischen Gründen wünschenswert erscheint, daß dieselben einen Sitz im Bundesrat haben.

Die Ernennung der Stellvertreter geschieht durch den Kaiser auf Antrag des Reichskanzlers; [ohne einen solchen Antrag darf die Ernennung nicht erfolgen, es darf m. a. W. dem Reichskanzler ein Stellvertreter niemals aufgedrängt werden]. Bei der Ernennung ist der Umfang der Stellvertretungsbefugnis genau zu bestimmen.

Die Stellvertreter tragen für alle Handlungen, welche sie auf Grund ihrer Stellvertretungsbefugnis vornehmen, die Verantwortlichkeit in demselben Umfange wie der Reichskanzler[13].

---

[11] Smend, a. a. O.; Rosenthal, 38.

[12] Denn das Stellvertretungsgesetz bezieht sich, wie oben 529, 530 und § 124 Anm. c, dargelegt, überhaupt nicht auf den Reichskanzler als Vorsitzenden des Bundesrates.

[13] Dieser aus der Natur der Sache wie aus dem Zweck des Stellvertretungsgesetzes sich ergebende Grundsatz ist auch in den Verhandlungen des Reichstages vom 5., 8. und 9. März 1878 sowohl von Bundesratsmitgliedern (Bismarck, Sten. Ber. 346, Minister v. Mittnacht a. a. O. 412) als von Reichstagsabgeordneten (Haenel, a. a. O. 322, 407 und 409, v. Bennigsen, a. a. O. 331; Lasker, a. a. O. 389) wiederholt ausgesprochen worden. Vgl. auch Joël, a. a. O. 788 und 789; ferner Dambitsch, RV 376; Rosenthal, a. a. O. 40, 41. [A. M. Arndt, RStR 686: die Stellvertreter des Reichskanzlers seien dem Bundesrat und Reichstag nicht verantwortlich. Demgegenüber ist zu fragen, welche staatsrechtliche Bedeutung denn die auf Grund des StellvG geleistete Gegenzeichnung haben soll, — und festzustellen, daß das StellvG die rechtliche Möglichkeit schaffen will, den Reichskanzler nicht nur von Arbeit, sondern vor allem auch von Verantwortlichkeit zu entlasten, soweit er entlastet zu sein wünscht. Arndt steht mit seiner Behauptung vollkommen allein.]

Der Reichskanzler bleibt seinen Stellvertretern übergeordnet. Es ist ihm vorbehalten, auch während der Dauer einer Stellvertretung jede Amtshandlung selbst vorzunehmen[14]. Diese Befugnis besitzt er sowohl gegenüber dem Generalstellvertreter als gegenüber den Spezialstellvertretern. Dagegen geht dieselbe nicht auf den Generalstellvertreter über, wenn neben ihm besondere Spezialstellvertreter bestellt sind[15]. Vielmehr üben diese die übertragenen Befugnisse durchaus unabhängig, lediglich in Unterordnung unter den Reichskanzler und ohne Konkurrenz des Generalstellvertreters aus. Zur Gegenzeichnung von Gesetzen sind sowohl der Generalstellvertreter als die Spezialstellvertreter befugt, letztere selbstverständlich nur dann, wenn die Gesetze in ihren Verwaltungsbereich fallen.

Die Befugnis des Reichskanzlers, den Vorsitz und die Leitung der Geschäfte im Bundesrate kraft schriftlicher Substitution auf jedes andere Mitglied des Bundesrates zu übertragen, ist durch das Gesetz vom 17. März 1878 nicht berührt worden[16]. Ebenso bleibt der Reichskanzler berechtigt, mit seiner Vertretung in laufenden Geschäften andere Reichsbeamte durch geschäftliche Anordnungen zu betrauen. —

Die Behördenorganisation des Deutschen Reiches hat die Eigentümlichkeit, daß die notwendige Einheitlichkeit der Verwaltung nicht durch einen kollegialisch organisierten Ministerrat, sondern durch die Person des leitenden Staatsmannes hergestellt wird[17].

---

[14] RG. vom 17. März 1878 § 3. [Rosenthal, a. a. O. 62 will die fortdauernde Überordnung des Reichskanzlers nur mit einer Einschränkung gelten lassen: dem Reichskanzler stehe nur ein „Veto- bzw. ein Abänderungsrecht" bezüglich der Entscheidungen der Stellvertreter zu; dagegen seien die Stellvertreter nicht verpflichtet, „positiven Anweisungen des Kanzlers bezüglich des Inhalts seiner Anordnungen Folge zu leisten", da sie unter eigener Verantwortung zu handeln haben. — Das ist ganz unbegründet und dem Wortlaut wie der Absicht des Gesetzes entgegen. Die Unterordnung des Stellvertreters unter den Kanzler ist eine unbedingte; die „eigene Verantwortung" des Stellvertreters besteht nur soweit und solange als der Kanzler nicht in die Tätigkeit des Vertreters eingreift.]

[15] [A. M. Smend, a. a. O. 337, 338 und Rosenthal, a. a. O. 41. Letzterer gibt übrigens zu, daß das von ihm behauptete Eingriffsrecht des Generalstellvertreters „in der Praxis nicht zur Anwendung kommt."]

[16] RG vom 17. März 1878 § 4. Vgl. oben § 124 N. c und § 135a N. 7. Auch der § 124 S. 489 behandelte Anspruch Bayerns auf den stellvertretenden Vorsitz ist durch das Gesetz völlig unberührt geblieben. Vgl. die Verhandlungen darüber in der Reichstagssitzung vom 9. März 1878 (Sten. Ber. 420). — Die Behauptung, daß die Bestimmung des Art. 15 den ganzen Geschäftsbereich des Reichskanzlers umfasse, ist von Joël, a. a. O. 794 auch nach Erlaß des StellvG aufrechterhalten worden, obwohl sie nunmehr als völlig unhaltbar erscheint. Mit ihm übereinstimmend: P. Hensel, a. a. O. 56 und 57. Vgl. dagegen auch die N. 3 zitierten Schriftsteller.

[17] [Vgl. hierüber und die anschließenden politischen Fragen Rosenthal, a. a. O. 62 ff.]

§ 136.

I. Alsbald nach Gründung des norddeutschen Bundes wurde eine Behörde für die Bearbeitung der dem Bundeskanzler überwiesenen Gegenstände der Bundesverwaltung errichtet, welche den Namen Bundeskanzleramt führte[1]. Die erste und zweite Abteilung derselben bildeten das Generalpostamt und die Generaldirektion der Telegraphen des norddeutschen Bundes[2]. Zur Bearbeitung der dem Bunde zugewiesenen Militärangelegenheiten diente das preußische Kriegsministerium, zur Verwaltung der Marineangelegenheiten das preußische Marineministerium, zur Besorgung der Geschäfte der auswärtigen Politik das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten. Letzteres wurde jedoch seit dem 1. Januar 1870 auf den Etat des norddeutschen Bundes übernommen und führte seitdem den Namen Auswärtiges Amt des norddeutschen Bundes.

Durch die Erweiterung des norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche erlitt die Behördenorganisation zunächst keinerlei Veränderungen. Nur die Bezeichnungen wurden andere, das Bundeskanzleramt erhielt den Namen Reichskanzleramt[3] und das Auswärtige Amt des norddeutschen Bundes ging in das Auswärtige Amt des Deutschen Reiches[4] über. Bald aber begann auch eine weitere Ausbildung der Behördenorganisation. Dem Marineministerium wurde, nachdem mit ihm das frühere Oberkommando der Marine verbunden war, die Bezeichnung Kaiserliche Admiralität beigelegt und ein besonderer Chef vorgesetzt, welcher die Verwaltung unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, den Oberbefehl nach den Anordnungen des Kaisers führen sollte[5]. Infolge besonderer Gesetze traten die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds[6], das Reichseisenbahnamt[7] und die Reichsbankbehörden[8] in das Leben. Mit dem Erwerb des Reichslandes Elsaß-Lothringen war für die Bearbeitung der auf dasselbe bezüglichen Angelegenheiten eine spezielle Abteilung des Reichskanzleramtes errichtet worden. Dieser trat seit 1875 das Reichsjustizamt[9] als eine weitere Abteilung hinzu, welche die dem Reiche obliegenden Geschäfte der

---

[1] PrE vom 12. Aug. 1867. Vgl. hierzu und zum folgenden Rosenthal, a. a. O. 15 ff.
[2] PrE vom 18. Dez. 1867.
[3] AHE vom 12. Mai 1871.
[4] Rosenthal, a. a. O. 22.
[5] AHEe vom 15. Juni 1871 und 1. Jan. 1872. Rosenthal 22, 23.
[6] G., betr. die Gründung und Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, vom 23. Mai 1873.
[7] G., betr. die Errichtung eines Reichseisenbahnamtes, vom 27. Juni 1873.
[8] Reichsbankgesetz vom 14. März 1875.
[9] Laband 1 399; Rosenthal 25.

Justizverwaltung zu besorgen hatte. Die einzelnen Abteilungen des Reichskanzleramtes lösten sich jedoch im Laufe der Zeit von der Zentralbehörde los und nahmen den Charakter selbständiger Ämter an. Dies geschah zunächst hinsichtlich der Abteilungen für Post und Telegraphenverwaltung, welche der Leitung des Generalpostmeisters unterstellt wurden[10]. Vom 1. Januar 1877 an erhielten auch die Abteilung für Elsaß-Lothringen und das Reichsjustizamt eine selbständige Stellung[11], so daß seit dieser Zeit das Reichskanzleramt nur noch aus einer Zentralabteilung und einer Finanzabteilung bestand. Letztere erhielt im Jahre 1879 gleichfalls den Charakter einer besonderen Behörde unter der Bezeichnung Reichsschatzamt[12]. Das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen ist infolge der Umgestaltung, welche die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 erhalten hat, wieder aufgehoben worden[13]; für die Verwaltung der Reichseisenbahnen wurde gleichzeitig ein besonderes Reichsamt errichtet[14]. So blieb vom Reichskanzleramt nur noch die Zentralabteilung übrig. Dasselbe hat seit dem Jahre 1879 die Bezeichnung Reichsamt des Innern[15] und die oberste Postbehörde seit 1880 die Bezeichnung Reichspostamt angenommen[16]. Im Jahre 1889 wurde das Oberkommando der Marine wieder von der Verwaltung derselben getrennt und die für letztere bestellte Behörde erhielt die Bezeichnung Reichsmarineamt[17]. [Endlich wurde 1907 die Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts (nebst dem Oberkommando der Schutztruppen) von diesem Amte getrennt und zu einer selbständigen Reichsbehörde mit dem Namen „Reichs-Kolonialamt“ erhoben[18].] — Dem Reichskanzler ist für die von ihm persönlich bearbeiteten Angelegenheiten eine Anzahl von Beamten beigegeben worden, welche unter der Bezeichnung Reichskanzlei zusammengefaßt werden. [Alle vorstehend (S. 533, 534) bezeichneten

---

[10] KaisV vom 22. Dez. 1875.

[11] Denkschrift über die Organisation des Reichskanzleramtes, dem Entwurf des Reichshaushaltsetats für das erste Quartal 1877 beigegeben. Abgedruckt in den AnnDR 1877 335 ff.

[12] AHE, betr. die Errichtung des Reichsschatzamtes, vom 14. Juli 1879. Die Verselbständigung dieser Abteilung des ehemaligen Reichskanzleramtes vollzog sich nicht so einfach wie die der anderen Abteilungen; vgl. Rosenthal 26 ff.

[13] RG, betr. die Verf. und Verw. von Elsaß-Lothringen, vom 4. Juli 1879. Vgl. § 138.

[14] AHE, betr. die Errichtung des Reichsamtes für die Verw. der Reichseisenbahnen, vom 27. Mai 1878.

[15] AHE, betr. die Benennung des Reichskanzleramtes und den Titel des Vorstandes dieser Behörde, vom 24. Dez. 1879.

[16] AHE, betr. die Benennung der obersten Reichspostbehörde, vom 23. Febr. 1880.

[17] AHE vom 30. März 1889.

[18] AHE vom 17. Mai 1907.

organisatorischen Veränderungen sind, soweit sie der Zeit des Norddeutschen Bundes angehören, durch Verordnungen des Bundespräsidiums, nachher durch Kaiserliche Verordnungen (Erlasse) bewirkt worden, nachdem jeweils vorher Bundesrat und Reichstag die erforderlichen Mittel in den Etat eingestellt oder außerordentlich bewilligt hatten. Die betreffenden Verordnungen (Erlasse) sind sämtlich im BGBl bzw. RGBl publiziert.]

II. Die dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden, deren Vorstände meist[19] den Titel Staatssekretär führen, sind folgende:

1. das Reichsamt des Innern als Behörde für alle diejenigen Reichsangelegenheiten, deren Bearbeitung nicht anderen Reichsbehörden ausdrücklich zugewiesen ist. Ihm sind einzelne Spezialbehörden für besondere, namentlich technische Zweige der Verwaltung untergeben, z. B. die Normaleichungskommission, das Statistische Amt, das Reichsgesundheitsamt, die Kommissare für Auswanderungswesen, ferner das später zu erwähnende Bundesamt für Heimatwesen, Patentamt, Reichsversicherungsamt und Aufsichtsamt für Privatversicherung, sowie das Oberschiedsgericht für die Angestelltenversicherung;

2. das Auswärtige Amt. Dasselbe zerfällt in die politische Abteilung, die Abteilung für Handels- und Verkehrsangelegenheiten und die Abteilung für die staats- und zivilrechtlichen Geschäfte (Rechtsabteilung). Unter dem Auswärtigen Amte stehen die Gesandten und Konsuln des Deutschen Reiches;

3. das Reichsmarineamt[20]. Von ihm ressortieren sämtliche Marinebehörden, sowie einzelne wissenschaftliche Anstalten namentlich die Seewarte. Ihm liegt die Verwaltung des Schutzgebietes Kiautschou ob.

4. das Reichseisenbahnamt für die Wahrnehmung des Aufsichtsrechtes des Reiches über sämtliche deutschen Staats- und Privateisenbahnen (mit Ausnahme der bayerischen). Es führt seine Geschäfte unter Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers. Wird jedoch gegen eine von dem Reichseisenbahnamte verfügte Maßregel Gegenvorstellung erhoben auf Grund der Behauptung, daß jene Maßregel in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet sei, so hat das durch Zuziehung von richterlichen Beamten zu verstärkende Reichseisenbahnamt über die Gegenvorstellung selbständig und unter eigener Verantwortlichkeit in kollegialer Beratung und Beschlußfassung zu befinden[21];

---

[19] [Zur Zeit (1916) alle mit Ausnahme der Vorstände des Reichseisenbahnamtes und des Reichsamtes für die Verw. der Reichseisenbahnen.]

[20] Vgl. Frhr. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung 179 ff.

[21] G., betr. die Einsetzung eines Reichseisenbahnamts vom 27. Juni 1873 §§ 3 und 5.

5. die Reichsbankbehörden, nämlich das Reichsbankdirektorium, welches die Verwaltung der Reichsbank unter Leitung des Reichskanzlers führt, und das Reichsbankkuratorium, das aus dem Reichskanzler und vier Mitgliedern besteht und unter dem Vorsitz des ersteren die dem Reiche zustehende Aufsicht über die Reichsbank ausübt[22];

6. das Reichspostamt als Zentralbehörde für die Post- und Telegraphenverwaltung. Dasselbe zerfällt in drei Abteilungen, von denen die eine die allgemeinen Angelegenheiten, insbesondere die Personalien, die beiden anderen die Angelegenheiten der Post und der Telegraphie bearbeiten. Die lokale Verwaltung liegt in den Händen der Oberpostdirektionen und Postämter, welche, wo das Bedürfnis es erfordert, auch getrennt als Post- und Telegraphenämter vorkommen;

7. das Reichsjustizamt für die dem Reiche obliegenden Geschäfte der Justizverwaltung;

8. das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen (in Elsaß-Lothringen und Luxemburg);

9. das Reichsschatzamt für die Finanzverwaltung des Reiches;

10. das Reichskolonialamt für die Verwaltung der Schutzgebiete des Reichs mit Ausnahme von Kiautschou[23];

III. Neben den dem Reichskanzler untergeordneten Ämtern besitzt das Reich noch eine Anzahl von Verwaltungsbehörden, welche die ihnen übertragenen Gegenstände in richterlicher Unabhängigkeit ohne Einfluß des Reichskanzlers entscheiden. Es sind:

1. das Bundesamt für Heimatwesen. Dasselbe entscheidet Streitigkeiten zwischen mehreren Armenverbänden über die Unterstützung Hilfsbedürftiger, vorausgesetzt, daß a) die Armenverbände verschiedenen Bundesstaaten angehören und b) nicht bloß die Organisation und örtliche Abgrenzung der Armenverbände Gegenstand des Streites ist[24]. Die Landesgesetzgebung ist befugt, die Kompetenz des Bundesamtes auch auf Streitsachen zwischen Armenverbänden desselben Bundesstaates auszudehnen[25].

---

[22] Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 §§ 25 und 26.

[23] Vgl oben 535 und Anm. 17.

[24] G. über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 bez. 30. Mai 1908 §§ 41 ff. Ausgedehnt auf Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, auf Württemberg und Baden durch RG vom 8. Nov. 1871, auf Elsaß-Lothringen durch RG vom 30. Mai 1908 Art. 5, auf Bayern durch RG vom 30. Juni 1913 § 1 (vgl. oben 429 Anm. 18).

[25] Dies ist geschehen in Preußen (AusfG vom 8. März 1871 §§ 57 und 59), Hessen (G. vom 11. Juli 1871 Art. 9 und 17), S.-Weimar (G. vom 23. Febr. 1872 § 10), S.-Altenburg (G. vom 3. Juni 1871 §§ 11 und 12), S.-Kob.-Gotha (G. vom 31. Mai 1871 §§ 32 und 34), Oldenburg (G. vom 28. Jan. 1882 Art.

2. das durch Richter verstärkte Reichseisenbahnamt[26];

3. die Reichsrayonkommission, eine ständige Militärkommission zur Entscheidung von Rekursen in Rayonangelegenheiten[27];

4. das Reichspatentamt[28];

5. das Reichsoberseeamt, eine kollegiale Behörde, die über Beschwerden gegen solche Entscheidungen der Seeämter urteilt, welche einem Schiffer oder Steuermann die Befugnis zur Ausübung des Gewerbes entzogen oder einem hierauf gerichteten Antrage des Kommissars keine Folge gegeben haben[29];

6. das Reichsversicherungsamt, die Behörde für die obere Leitung der Unfallversicherung und Invalidenversicherung[30];

6. das Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung[31];

8. das Oberschiedsgericht für die Angestelltenversicherung[32];

9. die Disziplinarbehörden für Reichsbeamte[33];

IV. Außerdem bedient sich das Reich zur Besorgung von Reichsangelegenheiten folgender preußischer Behörden:

1. des preußischen Kriegsministeriums. Dasselbe ist zunächst als preußische Behörde zur Besorgung der Angelegenheiten des preußischen Kontingentes berufen. Außerdem bearbeitet dasselbe aber auch diejenigen Gegenstände der Militärverwaltung, welche Ausfluß der dem Reiche zustehenden Oberaufsichtsbefugnisse über das Militärwesen sind;

---

17), Braunschweig (G. vom 5. Juni 1871 § 27), Anhalt (G. vom 29. Juni 1871 §§ 46 und 48), Schw.-Sondershausen (Nachtrag zum G. vom 25. Jan. 1872, vom 28. Okt. 1872 §§ 5 und 6), Schw.-Rudolstadt (G. vom 23. Juni 1871 §§ 16 und 18), Reuß j. L. (G. vom 21. Juni 1871 §§ 30 und 32), Lippe (G. vom 12. Sept. 1877 §§ 25 und 27), Schaumburg-Lippe (V. vom 10. März 1898). Waldeck (G. vom 21. Juni 1871 §§ 21 und 23), Lübeck (V. vom 30. März 1871 § 3), Bremen (G., betr. die Berufung in Sachen der Armenverbände, vom 18. Nov. 1877).

[26] G. vom 27. Juni 1873 § 5. Vgl. oben 535 und Anm. 19.

[27] G., betr. die Beschränkungen des Grundeigentums in Festungen, vom 21. Dez. 1871 §§ 29 und 31.

[28] Reichspatentgesetz vom 7. April 1891.

[29] RG, betr. die Untersuchung von Seeunfällen, vom 27. Juli 1877 §§ 27 ff.

[30] RVO vom 19. Juli 1911, §§ 83 ff.

[31] RG, betr. die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901, §§ 70 ff.

[32] VersG für Angestellte vom 20. Dez. 1911, §§ 162 ff.

[33] Vgl. unten § 153.

2. der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden zur Verwaltung der Reichsschuld[34];

3. der preußischen Oberrechnungskammer als Rechnungshof des Deutschen Reiches[35].

§ 137.

Die Justizbehörden des Reiches sind:

1. das Reichsgericht. Im Jahre 1869 wurde ein oberster Gerichtshof mit dem Sitz in Leipzig für die letztinstanzliche Entscheidung von Streitigkeiten auf dem Gebiete des Handelsrechtes errichtet, dessen Kompetenz später auch auf andere Gebiete gemeinschaftlicher Gesetzgebung ausgedehnt wurde[1]. Dieses Reichsoberhandelsgericht hat mit dem 1. Oktober 1879 aufgehört zu bestehen. An seine Stelle ist das Reichsgericht getreten[2], welches ebenfalls seinen Sitz in Leipzig hat[3].

Das Reichsgericht ist zuständig: a) in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten für Verhandlung und Entscheidung über die Rechtsmittel der Revision gegen die Endurteile und der Beschwerde gegen Entscheidungen der Oberlandesgerichte[4], b) in Strafsachen: α) für die Untersuchung und Entscheidung in erster und letzter Instanz in den Fällen des Hochverrats und Landesverrats, insofern diese Verbrechen gegen den Kaiser oder gegen das Reich gerichtet sind und des militärischen Verrats[5], β) für die Verhandlung und Entscheidung über das Rechtsmittel der Revision gegen Urteile der Strafkammern in erster Instanz, insoweit nicht die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte begründet ist und gegen die Urteile der Schwurgerichte, γ) für die Verhandlung und Entscheidung über das Rechts-

---

[34] Vgl. § 208.

[35] Vgl. § 209.

[1] G., betr. die Errichtung eines obersten Gerichtshofes für Handelssachen, vom 12. Juni 1869. Ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, auf Württemberg durch Vertr. vom 25. Nov. 1870 Art. 2 Nr. 6, auf Bayern durch G. vom 22. April 1871.

[2] RGVG §§ 125—141. Abänderung des § 136 durch RG vom 17. März 1886.

[3] RG über den Sitz des Reichsgerichtes vom 11. April 1877.

[4] RGVG § 135. Über die Befugnis der Landesgesetzgebung zur Errichtung oberster Landesgerichte für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten vgl. § 118a S. 465.

[5] RGVG § 136. RG gegen den Verrat militärischer Geheimnisse vom 3. Juli 1893 § 12. Die Entscheidungen über Hochverrat und Landesverrat gegen Kaiser und Reich waren durch Art. 75 der RV dem Oberappellationsgericht zu Lübeck übertragen. Die näheren Bestimmungen über die Zuständigkeit und das Verfahren des Oberappellationsgerichtes sollten im Wege der Reichsgesetzgebung erfolgen; bis zum Erlaß eines Reichsgesetzes sollte es bei der seitherigen Zuständigkeit der Gerichte in den einzelnen Bundesstaaten sein Bewenden haben. Da die betreffenden Bestimmungen niemals erlassen sind, so ist Art. 75 der RV tatsächlich nicht in Wirksamkeit getreten.

mittel der Revision gegen Urteile der Strafkammern in der Berufungsinstanz, wenn es sich um Zuwiderhandlung gegen die Vorschriften über Erhebung öffentlicher in die Reichskasse fließender Abgaben und Gefälle handelt und die Staatsanwaltschaft die Entscheidung des Reichsgerichtes beantragt[6], c) bei Berufungen gegen Entscheidungen des Reichspatentamtes[7], d) bei Berufungen und Beschwerden gegen Entscheidungen der Konsuln und Konsulargerichte[8], e) in einer Reihe von Angelegenheiten auf Grund landesgesetzlicher Vorschriften, welche dem Reichsgericht meist auf Antrag der Einzelstaaten durch Reichsgesetze oder kaiserliche Verordnung übertragen sind[9]. Das Amt der Staatsanwaltschaft wird beim Reichsgericht ausgeübt durch einen Oberreichsanwalt und durch einen oder mehrere Reichsanwälte[10];

2. die Konsuln und Konsulargerichte[11] in denjenigen außereuropäischen Ländern, in welchen dem Deutschen Reiche kraft völkerrechtlicher Verträge oder Herkommens eine Gerichtsbarkeit über seine Angehörigen zusteht. Die Ausübung der Gerichtsbarkeit findet teils durch den Konsul als Einzelrichter, teils durch das Konsulargericht statt, das aus dem Konsul und zwei oder vier Beisitzern besteht, welche dieser aus den achtbaren Gerichtseingesessenen oder in Ermangelung solcher aus sonstigen achtbaren Einwohnern seines Bezirkes ernennt. Die Zuständigkeit des Konsuls umfaßt die den Amtsgerichten, die des Konsulargerichtes die den Schöffengerichten und Landgerichten zugewiesenen Sachen. Auf die vor die Schwurgerichte oder in erster Instanz vor das Reichsgericht gehörigen Strafsachen

---

[6] RGVG § 136.

[7] RPatG vom 7. April 1891 § 33.

[8] RG über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 § 14.

[9] Die dem Reichsgericht hierdurch übertragenen Geschäfte sind, abgesehen von den Urteilen in den am 1. Okt. 1879 anhängigen Prozessen (EG zum RGVG § 15, KaisV vom 26. Sept. 1879), namentlich die letztinstanzlichen Erkenntnisse in Ablösungs- und Auseinandersetzungssachen für Preußen und diejenigen Staaten, in denen die hierauf bezüglichen Funktionen preußischen Behörden übertragen sind (EG zum RGVG § 3, KaisV vom 26. Sept. 1879), die Entscheidung über die Rechtsmittel der Revision und Beschwerde in Streitigkeiten gegen den Landesherrn und seine Familie für Preußen, Hessen und Waldeck (EG zum RGVG § 3, KaisV vom 26. Sept. 1879), die Entscheidung der Kompetenzkonflikte in der Freien und Hansestadt Bremen (EG zum RGVG § 17, KaisV vom 26. Sept. 1879), und die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Senat und Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (RG vom 14. März 1881). Dazu kommen die Vorentscheidungen über Rechtsverfolgung von Beamten in den Staaten, die keinen obersten Verwaltungsgerichtshof besitzen, nach Maßgabe des § 11 des EG zum RGVG.

[10] RGVG § 143.

[11] RG über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900. Vgl. G. Meyer-Dochow, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes. 4. Aufl. § 114.

erstreckt sich die Konsulargerichtsbarkeit überhaupt nicht, dieselben sind vielmehr dem zuständigen inländischen Gericht zu überweisen;

3. das Reichsmilitärgericht[12] und die Marinestrafgerichte[13].

Zweites Kapitel.

Das Reichsland Elsaß-Lothringen[a].

§ 138.

[Der Erwerb der das Reichsland Elsaß-Lothringen bildenden Gebietsteile vollzog sich in folgenden Vorgängen und Formen[b]: Nach den ersten großen Schlachten des Deutsch-Französischen Krieges, August 1870, wurden diese Gebiete von den verbündeten deutschen Heeren besetzt, und zwar, im Gegensatz zu den weiterhin noch okkupierten Teilen Frankreichs, besetzt in der Absicht, sie zu behalten. Elsaß und Lothringen wurden also erobert, und damit zunächst unter die Gesamtherrschaft der den Krieg gegen Frankreich führenden Staaten — des Norddeutschen Bundes, Bayerns, Württembergs, Badens, Hessens, — sodann aber, seit

---

[12] RMilStrGO vom 1. Dez. 1898, §§ 71 ff.

[13] Vgl. die RMilStrGR, Erster Teil (Gerichtsverfassung), soweit auf die Marine bezüglich.

[a] Literatur: Zusammenfassende Darstellungen des in Elsaß-Lothringen geltenden Staats- und Verwaltungsrechts finden sich in allen Lehr- und Handbüchern des Reichsstaatsrechts; hervorzuheben insbesondere Laband 2 211 ff.; Zorn 1 517 ff. Monographische Sonderdarstellungen geben: Leoni, Das ÖffRdReichsl. Elsaß-Lothringens, 1. Teil, VerfR (1892), 2. Teil, VerwR (mitverfaßt von Mandel, 1895); Bruck, Verf- und VerwR von Elsaß-Lothringen, 3 Bde (1908—1910); Fischbach, Das ÖffRdReichsl. Elsaß-Lothringen (1914). Ebenso, in kürzerer Form: Rehm, Das Reichsland Elsaß-Lothringen (1912); O. Mayer, Art. Elsaß-Lothringen, im WStVR 1 711 ff. (1911); Anschütz, Enzykl. 115 ff. Zur Geschichte des Erwerbs und der Verfassungsentwicklung des Reichslandes vgl. insbesondere K. Jacob, Bismarck und die Erwerbung Elsaß-Lothringens 1870/71 (1905); Loening, Die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß (1874); (Anonym) Das Recht der Wiedergewonnenen (1883); Schoenborn, die elsaß-lothringische Verfassungsreform, JahrbÖffR 6 222 ff.; ferner die Komm. zum VerfG vom 31. Mai 1911 von Alfred Schulze und F. F. Heim (beide 1911). Über die rechtliche Natur des Reichslandes handeln gesondert u. a. Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen (1896), derselbe in AnnDR 1903 481 ff.; Seydel, Komm. 128 ff.; Jellinek, Über Staatsfragmente (1896); derselbe, StL 653 ff.; Rehm, StL 161 ff.; Hamburger, Die staatsrechtlichen Besonderheiten der Stellung des Reichslandes Elsaß-Lothringen im Deutschen Reiche (1903); Nelte im ArchÖffR 27 21 ff., 28 94 ff.; v. Wesendonck, Darstellung und rechtspolitische Würdigung der durch das G. von 1911 in dem verfassungsrechtlichen Verhältnis zwischen Elsaß-Lothringen und dem Reiche eingetretenen Veränderungen (Würzb. Diss., 1913); W. Supf, Elsaß-Lothringen und die staatsrechtliche Natur des Deutschen Reichs (Greifsw. Diss., 1912); Ed. Schalfejew, Die staatsrechtliche Stellung Elsaß-Lothringens nach dem neuen VerfG (1913). Weitere Literatur bei Fischbach a. a. O. XI—XIII.

[b] Oben § 69.

und mit Entstehung des deutschen Reichs[c], in den Besitz des letzteren gebracht. Die Anerkennung dieser Tatsache durch die Friedensschlüsse mit Frankreich (Vorfrieden von Versailles, 26. Februar 1871, endgültiger Friede von Frankfurt a. M., 10. Mai 1871) bedeutete zugleich eine Novation des völkerrechtlichen Erwerbstitels: an Stelle der Okkupation und Eroberung trat die vertragsmäßige Abtretung (Zession). Damit war Elsaß-Lothringen dem Reiche völkerrechtlich erworben und es entstand nun die Frage, wie die Erwerbung dem Reiche staatsrechtlich anzugliedern sei. Dreierlei war möglich: Formierung eines neuen Einzelstaates aus dem erworbenen Gebiet, Vereinigung desselben mit einem oder mehreren der bestehenden Einzelstaaten, Stellung des Landes unter die ausschließliche und unmittelbare Herrschaft der Reichsgewalt[d]. Die beiden ersteren Wege hätten an einer grundsätzlichen Neuerung in den bestehenden bundesstaatlichen Verhältnissen des Reichs vorbeigeführt[e]; man verwarf sie schließlich beide zugunsten des dritten, welcher eine Neuerscheinung brachte: die Erstreckung der Reichsgewalt über ein Gebiet, welches sie allein beherrscht, ohne, wie sonst überall, eine Einzelstaatsgewalt neben und unter sich zu haben.

Die Einbeziehung des Landes in das Reichsgebiet (RV Art. 1) erforderte ein verfassungänderndes Reichsgesetz[f]. Dieses erging in Gestalt des Gesetzes betr. die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche am 9. Juni 1871[g]. In der Begründung dieses Gesetzes wie auch bei der Beratung desselben im Reichstag wurde wiederholt unzweideutig und unwidersprochen zum Ausdruck gebracht, daß man nicht beabsichtige, aus der Neuerwerbung ein selbständiges Staatswesen mit eigener Herrschaftsgewalt zu machen[h]; Elsaß-Lothringen sollte weder einen eigenen Einzelstaat bilden noch Teil eines bestehenden Einzelstaates sein, keiner Partikulargewalt, sondern lediglich dem Reiche gehören. Für die gewollte Eigenart fand man das Wort „Reichsland“[i]. Die Staatsgewalt im Reichslande sollte keine von der Reichsgewalt im Subjekt verschiedene, sondern die Reichsgewalt sein, und wenn es im § 1 des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 heißt: „Die Staatsgewalt in Elsaß und Lothringen übt der Kaiser aus“,

---

[c] Oben § 67.

[d] Oben 241, 242.

[e] Erörtert wurde insbesondere der zweite Weg. Vgl. Schoenborn, JahrbÖffR 6 223 ff.

[f] Oben 240.

[g] Der § 2 des RG betr. Einführung der Verf. in Elsaß-Lothringen vom 25. Juni 1873: „Dem in Art. 1 der RV bezeichneten Bundesgebiete tritt das Gebiet des Reichslandes Elsaß-Lothringen hinzu“ war eine überflüssige Wiederholung.

[h] Nähere Angaben bei Laband 2 212 N. 4; vgl. auch Schoenborn a. a. O. 226 ff.

[i] Laband 2 212.

so ist damit gesagt: die Staatsgewalt in diesem Lande steht dem Reiche zu und wird namens desselben vom Kaiser ausgeübt. Der Kaiser handelt hier wie überall nicht kraft eignen Rechts, sondern in organschaftlicher Vertretung des Reichs (vgl. oben § 121). Die Organschaft ist nach Wortlaut und Sinn des Gesetzes vom 9. Juni 1871 eine trägerschaftliche (oben § 5 Anm. a): die Staatsgewalt im Reichslande wird vom Kaiser allein ausgeübt, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt.

Die damit festgelegten Grundsätze (Elsaß-Lothringen ist reichsunmittelbares Gebiet, Reichsland, nicht Einzelstaat, der Kaiser ist Träger der Staatsgewalt) sind als solche bis zur Gegenwart unverändert geblieben. Im übrigen hat das im Reichslande geltende Staatsrecht manche Wandlungen durchmessen. Die Geschichte dieser Wandlungen läßt sich in drei Perioden gliedern: die Periode der Diktatur, die des konstitutionellen Zentralismus und die der faktischen Autonomie:

1. Die Diktaturperiode reicht von der militärischen Besetzung des Landes (s. oben) bis zum Inkrafttreten der Reichsverfassung: 1. Januar 1874. Eröffnet wird sie durch eine in den unter analogen Verhältnissen üblichen Formen gehandhabte militärische Okkupationsregierung, geführt zunächst im Namen des Norddeutschen Bundes und der süddeutschen Staaten, dann des Reichs, durch einen am 14. August 1870 eingesetzten Generalgouverneur. Diese rein militärische, rechtlich völlig ungeregelte Diktatur wurde auf Grund des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 abgelöst durch eine in einigen Punkten geregelte kaiserliche Diktatur; das Vereinigungsgesetz erklärt, wie oben erwähnt, den Kaiser zum Träger der Staatsgewalt im Reichslande. In der Ausübung der Staatsgewalt ist der Kaiser grundsätzlich unbeschränkt. Nur bei Erlaß von Gesetzen für das Reichsland ist er an die Zustimmung des Bundesrates und bei Aufnahme von Anleihen oder Übernahme von Bürgschaften, welche die Reichskasse belasten, auch noch an die Genehmigung des Reichstags gebunden; im Übrigen regiert er — vorbehaltlich der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers (Vereinigungsgesetz § 4) — das Land ohne rechtliche Schranken.

An der Spitze der Verwaltung Elsaß-Lothringens steht in dieser Periode der Reichskanzler. Ihm unmittelbar untergeordnet ist der in Straßburg residierende Oberpräsident. Die Zuständigkeit desselben sowie die sonstigen Verhältnisse der reichsländischen Verwaltung wurden durch das Gesetz betr. die Einrichtung der Verwaltung vom 30. Dezember 1871 geregelt. Die Verwaltungsorganisation blieb im wesentlichen so bestehen, wie sie in französischer Zeit gewesen war. Die Departements erhielten die Bezeichnung Bezirke (drei: Unterelsaß, Oberelsaß, Lothringen); die Arrondissements, in welche die Departements zerfielen, den Namen Kreise. An die Spitze der ersteren traten Bezirkspräsidenten, den französischen Präfekten entsprechend, an die der

letzteren Kreisdirektoren. Die conseils généraux wurden „Bezirkstage", die conseils d'arrondissement „Kreistage" genannt. An Stelle der französischen Präfekturräte traten Bezirksräte: kollegialische Behörden, bestehend aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen höheren Beamten. Als Beschwerdeinstanz für die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen der Bezirksräte wurde (an Stelle des französischen Staatsrats) eine Kollegialbehörde unter dem Namen „Kaiserlicher Rat" gebildet.

2. Die Periode des konstitutionellen Zentralismus. Nach Hinausschiebung des anfänglich geplanten Termins um ein Jahr (RG vom 25. Juni 1873, betreffend die Einführung der Verfassung des Deutschen Reichs in Elsaß-Lothringen) trat die RV im Reichslande am 1. Januar 1874 in Kraft. Dies bedeutet das Ende der absolutistischen Diktaturperiode. Es tritt das System der Gewaltenteilung ein. Das Land wird konstitutionell, andererseits aber auch streng zentralistisch regiert: rein als Provinz des Reichs und zwar als eine Provinz, die vorerst noch jeder Selbständigkeit entbehrt, eine Provinz ohne eine auch nur den Schein von Autonomie erweckende besondere Provinzialregierung. Die maßgebenden Faktoren befinden sich nicht im Lande, sondern in Berlin. Nicht Spezialorgane, sondern die gemeingültigen Organe des Reichs, Bundesrat und Reichstag, geben dem Lande Gesetze: nicht nur, wie selbstverständlich, Reichsgesetze, welche für das gesamte Reich erlassen werden, sondern auch „Landesgesetze", d. h. solche, deren Gegenstand außerhalb der gemeingültigen Reichszuständigkeit[k] liegt und deren Geltung sich auf das Reichsland beschränkt. Kein besonderer Provinzialminister des Kaisers für Elsaß-Lothringen, sondern volle und ausschließliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch für diesen Zweig der kaiserlichen Regierungstätigkeit. Der Einfluß der reichsländischen Bevölkerung auf die Regierung ihres Landes beschränkt sich auf die Entsendung von fünfzehn Abgeordneten in den Reichstag[l]; im Bundesrate ist Elsaß-Lothringen, da es kein Gliedstaat des Reiches ist, nicht vertreten.

3. Das vorstehend (2) geschilderte System ist dann in den Jahren 1877, 1879 und 1911 ohne Veränderung der staatsrechtlichen Grundprinzipien derart modifiziert worden, daß die elsaß-lothringischen „Landesangelegenheiten", d. h. diejenigen Angelegenheiten, welche, wenn Elsaß-Lothringen ein selbständiger Staat des Reiches wäre, die Zuständigkeit dieses Staates[m] bilden würden, nicht mehr (wie in der voraufgehenden zentralistischen Periode) durch die gemeingültigen, sondern durch besondere Organe des Reichs besorgt werden, welche im Reichslande ihren Sitz haben

---

[k] Oben § 80; Anschütz, Enzykl. 70.
[l] G. vom 25. Juni 1873 § 3.
[m] — nach allgemeinen Grundsätzen; vgl. darüber oben § 80.

und, soweit gewählt, aus Wahlen der reichsländischen Bevölkerung hervorgehen. Eine Sonderregierung des Reichs für seine Provinz Elsaß-Lothringen und ein Sonderparlament wurden eingesetzt und dadurch dem Lande ein gewisses Maß faktischer, wenngleich (da Elsaß-Lothringen auch jetzt noch nicht zu einem selbständigen politischen Gemeinwesen erhoben wurde) nicht rechtlicher Autonomie gewährt.

Den Anfang machte das Gesetz betr. die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen vom 2. Mai 1877. Es schuf eine besondere Legislative für den Erlaß von „Landesgesetzen", d. h. solchen Reichsgesetzen, welche nach Inhalt und Geltungsbereich in die Kompetenz der einzelstaatlichen Gesetzgebung Elsaß-Lothringens fallen würden, wenn Elsaß-Lothringen ein Einzelstaat (ein „Land" im staatsrechtlichen Sinne) wäre. Solche „Landesgesetze" sollten, wofern man es nicht, was nach wie vor statthaft war[n], vorzog, sie im Wege der gemeingültigen Reichsgesetzgebung (RV Art. 5, 7 Nr. 1, 17, 2[o]) zustande zu bringen, vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates und des Landesausschusses erlassen werden. Dieser Landesausschuß, ursprünglich eine Versammlung mit lediglich beratender Stimme[p] erhielt durch das Gesetz vom 2. Mai 1877 Stellung und Rechte einer Volksvertretung; er war, wie der heutige Landtag des Reichslandes, ein Sonderparlament des Reiches für Elsaß-Lothringen, ein „Spezialreichstag".

Weitere Fortschritte auf dem Wege der Dezentralisation und Autonomie brachte das Gesetz betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens vom 4. Juli 1879. Es bildete unter Ausschaltung des Reichskanzlers und Aufhebung des diesem unterstellten Reichskanzleramts für Elsaß-Lothringen sowie des Oberpräsidiums (s. oben 542) für die elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten einen besonderen Regierungsorganismus mit dem Sitz in Straßburg, bestehend aus dem dem Kaiser unmittelbar unterstellten, vom Reichskanzler unabhängigen Statthalter und, in Unterordnung unter diesen, dem Ministerium für Elsaß-Lothringen, mit einem Staatssekretär an der Spitze. Die Rechte des Landesausschusses wurden erweitert und seine Mitgliederzahl erhöht: er bestand nach dem Gesetz vom 4. Juli 1879 aus 58 Mitgliedern (34 Abgeordneten der Bezirkstage, 4 der größten Städte, 20 der Landkreise). Ein Staatsrat wurde eingesetzt zur Begutachtung von Gesetzentwürfen und anderen wichtigen Angelegenheiten.

Den Abschluß bildet die Verfassungsreform von 1911: die beiden Reichsgesetze vom 31. Mai 1911 über die Verfassung Elsaß-Lothringens (VG) und über die Wahlen zur Zweiten Kammer

---

[n] G. vom 2. Mai 1877 § 2.
[o] Vgl. unten § 166.
[p] KaisE vom 21. Okt. 1874; vgl. die Voraufl. 473, 474; Laband 2 224.

des Landtags von Elsaß-Lothringen (WG). Das Reichsland erhielt jetzt Sitz und Stimme im Bundesrat, ausgeübt durch drei Bevollmächtigte, welche vom Statthalter ernannt, instruiert und abberufen werden. Hierüber ist oben § 123 S. 484 gesprochen worden. Der Landesausschuß wurde aufgehoben. An seine Stelle trat eine vollkommenere parlamentarische Vertretung des Landes: der Landtag, zusammengesetzt nach dem Vorbilde der größeren Einzelstaaten (vgl. oben § 97) aus zwei Kammern, welche die Bezeichnungen „Erste Kammer" und „Zweite Kammer" führen. Die Möglichkeit, elsaß-lothringische Landesgesetze im gemeingültigen Wege der Reichsgesetzgebung zu erlassen (s. oben S. 544), wurde beseitigt; solche Gesetze dürfen jetzt nur mehr auf dem in dem VG vom 31. Mai 1911 vorgeschriebenen Wege — Kaiser mit Zustimmung des Landtags — ergehen. Bundesrat und Reichstag nehmen also an der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung nicht mehr teil.

Soweit das Verfassungsrecht des Reichslandes in dem VG vom 31. Mai 1911 geregelt ist, kann es nur durch Reichsgesetz (RV Art. 5, 7, 17, 2, also vom Bundesrat mit Zustimmung des Reichstags, Ausfertigung und Verkündigung durch den Kaiser; vgl. unten §§ 164—166), im übrigen durch Landesgesetz abgeändert werden. Denn das VG vom 31. Mai 1911 hat Reichsgesetzeskraft (Art. III), im allgemeinen aber fällt die Regelung der inneren Verfassung des Reichslandes in den Zuständigkeitsbereich der Landesgesetzgebung. Durch das Verfassungsgesetz geordnet und damit reichsgesetzlich festgelegt sind insbesondere die Stellung und die Rechte des Kaisers und seines Statthalters, die Zusammensetzung der Ersten und, was das grundlegende Formationsprinzip (allgemeines Wahlrecht) anlangt, auch der Zweiten Kammer, die Zuständigkeit des Landtags, die Redefreiheit und sonstige Immunität der Landtagsmitglieder, der Grundsatz der deutschen Staatssprache. Diese Materien sind also der Landesgesetzgebung entzogen. Dagegen ist das Wahlrecht zur Zweiten Kammer zwar auch durch ein Reichsgesetz, das Wahlgesetz vom 31. Mai 1911 (WG), geregelt, diesem Gesetze (es ist das letzte auf Grund des Vorbehalts in § 2 des Gesetzes vom 2. Mai 1877[q] erlassene Reichsgesetz) jedoch nicht[r] die Kraft und Bestandsgarantie eines ordentlichen Reichsgesetzes beigelegt worden, so daß es, obwohl von Bundesrat und Reichstag beschlossen, doch im Wege der Landesgesetzgebung, vom Kaiser unter Zustimmung des Landtags, abgeändert und aufgehoben werden kann[s].

---

[q] S. oben 543.

[r] — wie dies zugunsten des VerfG vom 31. Mai 1911 durch Art. III desselben geschehen ist.

[s] So der ausdrücklich erklärte Wille des Gesetzgebers: vgl. Begründung zum Entwurf des VerfG 15, Bericht der Reichstagskommission 4. Übereinstimmend die Literatur: Laband 2 252; Fischbach 112; A. Schulze, Komm. z. d. GG vom 31. Mai 1911 65, 146.

In Ergänzung und zum Vollzuge der Gesetze vom 31. Mai 1911 ergingen: das Gesetz (Landesgesetz) vom 16. Juni 1911 betr. die Entschädigung der Mitglieder des Landtages[t], die Kaiserliche Verordnung vom 3. Juli 1911 betr. die Einteilung der Landtagswahlkreise[u] und die Wahlordnungen (kaiserliche Verordnungen) für die Wahlen zur Zweiten und Ersten Kammer des Landtags, vom 31. Juli und 15. August 1911[v].]

§ 138a.

[Elsaß-Lothringen war niemals ein Einzelstaat des Reichs und ist auch jetzt noch, nach der Verfassungsreform vom 31. Mai 1911, kein solcher, überhaupt kein staatliches oder nichtstaatliches (kommunales) Gemeinwesen mit eigener Rechtspersönlichkeit, sondern nach wie vor eine Provinz des Reichs: ein Reichsland, das heißt ein reichsunmittelbares Gebiet, in dem die Reichsgewalt ausschließlich und allein herrscht. Dies ist, wie seinerzeit 1871 bei der Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Deutschen Reiche (s. oben 541), so wiederholt 1911, in der Begründung und bei der Beratung der Verfassungsreform dieses Jahres ausdrücklich und unzweideutig anerkannt worden[a]. Ein bei der Beratung im Reichstage gestellter Antrag, im Gesetze auszusprechen, daß Elsaß-Lothringen einen selbständigen Bundesstaat des Deutschen Reichs bilde, wurde, nachdem er vom Bundesrate als unannehmbar bezeichnet worden war, abgelehnt. Das Reichsland wurde in das Verzeichnis der Staaten, RV Art. 1, nicht aufgenommen. Und wenn es in dem durch das Gesetz vom 31. Mai 1911 gegebenen Art. 6a RV heißt: „Elsaß-Lothringen gilt im Sinne des Art. 6 Abs. 2 und der Art. 7 und 8 als Bundesstaat“ (s. oben § 123 S. 484), so folgt hieraus durch Gegenteilsschluß, daß das Land kein Bundesstaat ist. Wesentlich für die Nichtstaatlichkeit des Reichslandes ist ferner, daß ihm jedes Selbstbestimmungsrecht in bezug auf die Grundlagen seiner Organisation, seine Verfassung, fehlt. Die Verfassung Elsaß-Lothringens ruht nicht auf dem Willen des Landes, sondern auf dem des Reichs: VG vom 31. Mai 1911[b].

---

[t] Vgl. Fischbach, JahrbÖffR 8 128 ff.

[u] A. Schulze a. a. O. 147 ff.

[v] A. Schulze a. a. O. 157 ff., 169 ff.

[a] Vgl. Laband 2 233, 234; Fischbach 14, 15.

[b] Die Ansicht, daß Elsaß-Lothringen weder ein Staat im Sinne der deutschen Einzelstaaten, noch überhaupt ein Staat ist, war in der Wissenschaft stets herrschend und ist auch nach der Reform von 1911 herrschend geblieben. Führend insbesondere Laband 2 211 ff., 233 ff., 235 ff. (zu vergleichen mit den früheren Auflagen des Labandschen Werkes), Zorn 1 551 ff., Haenel, StR 823 ff.; vgl. ferner die Voraufl. 475; Arndt, RStR 744 ff., und aus der Literatur nach 1911 (außer Laband, a. a. O.): O. Mayer im WStVR 1 712; Fischbach, a. a. O. 56 ff.; Anschütz, Enzykl. 118; Schoenborn, JahrbÖffR 6 249 ff., die oben § 138 Anm. a zitierten Kommentare zur Verfassungsreform

Kein Beweis für die Staatseigenschaft, wohl aber ein Ausdruck des faktischen Selbstbestimmungsrechts Elsaß-Lothringens liegt darin, daß im Reichslande ein von der allgemeinen Finanzwirtschaft des Reichs getrenntes Landesfinanzwesen und auch ein „Landesfiskus" besteht, der praktisch ganz so behandelt wird, als wäre er ein deutscher Einzelstaat als Privatrechtspersönlichkeit. Juristisch betrachtet ist aber dieser Landesfiskus kein vom Reiche verschiedenes Rechtssubjekt. Seine Selbständigkeit ist eine lediglich finanztechnische, rechnungsmäßige. Er ist nichts als eine Station, ein Stück, kein Gegenstück des Reichsfiskus c.]

§ 139.

[Grundlegend für die Organisation des Reichslandes ist noch heute (vgl. oben 542) der durch § 3 des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 ausgesprochene, in das Verfassungsgesetz vom 31. Mai

---

von Schulze und Heine sowie die Abhandlungen von Schalfejew und Supf. Abweichend verhielten sich Seydel, Komm. zur RV 38 ff. und ZStW 38 252; Leoni, ÖffR 1 5 ff.; Rehm, StL 161 ff.; Rosenberg, Staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen 8 ff. Von diesen haben aber Rehm und Rosenberg ihre Meinungen in neueren Schriften geändert; vgl. Rehm, Das Reichsland Elsaß-Lothringens (1912), 8 ff.; Rosenberg, AnnDR 1903 481, 482, 664 ff. (oben § 71 N. 8). Umgekehrt glaubt Nelte, der sich früher der herrsch. M. anschloß, (ArchÖffR 27 21 ff.) jetzt, angesichts der Zulassung Elsaß-Lothringens zum Bundesrat, die Staatlichkeit des Reichslandes behaupten zu müssen: ArchÖffR 28 94 ff. Die Vertretung im Bundesrat ist aber dem Reichslande nicht gewährt, weil es ein Staat des Reichs ist, sondern obgleich es keiner ist. Darüber bestand bei den gesetzgebenden Faktoren nicht der mindeste Zweifel. Die elsaß-lothringischen Bundesratsstimmen stehen nicht dem Reichslande, sondern dem Reiche zu. Daß dies, obwohl seltsam und abnorm, doch nicht undenkbar ist, zeigt Rehm, Reichsland Elsaß-Lothringen 13 an dem Bilde der Aktiengesellschaft, welche auf ihre eigenen von ihr erworbenen Aktien das Stimmrecht in ihrer Generalversammlung ausübt; zustimmend Schoenborn, a. a. O. 252 N. 7. Gegen Nelte auch Laband 2 234 N. 3. — Gern wird hervorgehoben, daß das Reichsland kein „bloßer Verwaltungsbezirk" des Reichs, sondern mehr und etwas anderes sei. Es wird ihm etwa — mit Unrecht — der Charakter eines Gemeinwesens mit juristischer Persönlichkeit beigelegt; so die Voraufl. 475 und die dort N. 14 Zitierten, ebenso Fischbach 56 ff. („juristische Person des öffentlichen Rechts"). Oder man stellt das Reichsland als Zwitterbildung zwischen Staat und Nichtstaat dar, als „Staatsfragment" (Jellinek, Staatsfragmente), „Land" (Jellinek, StL 650 ff.), „Nebenland" (O. Mayer, WStVR 712), „gehobene Provinz" (Rehm, Das Reichsland Elsaß-Lothringen 12). Diese Konstruktionen haben mehr politischen als staatsrechtlichen Wert. Die beliebte Identifizierung des Reichslandes mit den Territorien der Vereinigten Staaten (zuerst bei Jellinek, Staatsfragmente [1896], dann von Rosenberg, Bruck, Nelte u. a. übernommen) ist keine Erklärung der rechtlichen Natur Elsaß-Lothringens, sondern ein bloßer Vergleich.

c Diese Ansicht wird in der Literatur mit voller Schärfe insbesondere von Haenel, StR 834; Zorn, StR 1 558 und Arndt, RStR 746 vertreten. A. M. die Voraufl., § 138 N. 15. Nach Laband, StR 4. Aufl. 2 213, 214 (weniger deutlich 5. Aufl. 2 216) ist der reichsländische Fiskus nur ein „Spezialfiskus des Reichs", jedoch „als besonderes Rechtssubjekt konstituiert".

1911 Art. II § 1 übernommene Satz: „Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der Kaiser aus." Diese Staatsgewalt ist, wie mehrfach hervorgehoben, keine von der Reichsgewalt im Subjekt oder sonst verschiedene Gewalt, sondern sie ist die Reichsgewalt, örtlich bezogen auf das Reichsland und sachlich beschränkt auf den Umkreis der elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten (oben 546). In dieser örtlichen und sachlichen Begrenzung ist der Kaiser kraft Reichsgesetzes Träger der Staatsgewalt (oben 542) und übt demgemäß, im Gegensatz zu seiner Stellung im sonstigen Verfassungsaufbau des Reichs (oben § 121 S. 477 ff.) nicht nur die ihm ausdrücklich übertragenen, sondern alle ihm nicht entzogenen Funktionen der Staatsgewalt aus. Auch das oberste Reichsorgan, der Bundesrat, ist in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten nur insoweit zuständig, als ihm eine solche Zuständigkeit durch Reichsgesetz ausdrücklich verliehen ist.

Als Träger der Landesstaatsgewalt ist der Kaiser dynamisch ganz so gestellt wie ein Monarch im Sinne des deutschen Landesstaatsrechts, d. h. so, als wäre Elsaß-Lothringen ein monarchisch verfaßter deutscher Einzelstaat und der Kaiser der Landesherr. Er unterscheidet sich von den deutschen Landesherren auch nicht dadurch, daß er nicht kraft „eigenen Rechts" herrscht, denn so herrschen, richtig angeschaut, auch die Landesherren nicht[a], auch deren Stellung fußt nicht auf „eigenem", sondern auf abgeleitetem (nämlich vom Staate abgeleitetem) Recht, auch sie üben, wenn sie regieren, nicht Machtbefugnisse aus, die ihnen, sondern solche, die dem Staate „eigen" sind. Ein grundsätzlicher Unterschied liegt aber darin, daß dem Kaiser seine gleichsam landesherrliche Stellung in Elsaß-Lothringen durch das Gesetz eines übergeordneten Staatswesens, des Reichs, übertragen ist und, weil und soweit ihm gegen das Zustandekommen und die Abänderung von Reichsgesetzen ein Veto nicht zusteht (vgl. unten § 163), wider seinen Willen geschmälert oder entzogen werden kann.

Die trägerschaftliche Organstellung des Kaisers in Elsaß-Lothringen ist seit dem Ende der Diktaturperiode (oben 542) nicht mehr gleichbedeutend mit unumschränkter Herrschergewalt. Die Ausübung der Staatsgewalt unterliegt den gemeingültigen Beschränkungen des konstitutionellen Systems. Alle Regierungsakte des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit ministerieller Gegenzeichnung. Zum Erlaß von Landesgesetzen bedarf der Kaiser der Zustimmung der Volksvertretung: früher des Landesausschusses,

---

[a] Oben § 84 S. 272; Anschütz, Enzykl. 123. — Die Voraufl., § 139 Anm. 1, sieht den Gegensatz zwischen dem Kaiser im Reichslande und den deutschen Landesherren darin, daß der Kaiser „nicht Inhaber der Staatsgewalt, sondern nur mit der Ausübung derselben betraut sei." „Inhaber", d. h. Subjekt der Staatsgewalt ist aber auch der Landesherr nicht, sondern der Staat als solcher (oben 14, Anschütz, Enzykl. 25); auch die deutschen Landesherren sind „nur mit der Ausübung der Staatsgewalt betraut".

jetzt, seit der Verfassungsreform von 1911, des Landtags. Die vollziehende Gewalt steht dem Kaiser allein zu, findet aber ihre Schranke an den Gesetzen und dem Budgetrecht des Landtags. Die richterliche Gewalt ist, wie überall sonst in Deutschland, von der vollziehenden unabhängig und nur der gesetzgebenden unterworfen.

Die Regierung des Reichslandes wird in unmittelbarer Unterordnung unter den Kaiser geleitet von dem Kaiserlichen Statthalter[b], der insofern, wie das Gesetz (VG § 2 Abs. 1) sagt, „an der Spitze der Landesregierung steht". Der Statthalter ist eine gesetzlich notwendige Einrichtung[c]. Er wird vom Kaiser ernannt und entlassen, und zwar, wie das Gesetz (VG § 2 Abs. 1) vorschreibt „unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers". Diese Vorschrift besagt zunächst, daß der Kaiserliche Erlaß, durch den der Statthalter ernannt bzw. abberufen wird, einen Akt der Reichs-, nicht der elsaß-lothringischen Landesregierung darstellt (Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Reichstag!); sie soll sodann, wie aus der Begründung des Gesetzes zu entnehmen, weiterhin bedeuten, daß der Statthalter Reichsbeamter, nicht elsaß-lothringischer Landesbeamter ist[d]. Die Entlassung kann, wie beim Reichskanzler und den Staatssekretären, auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit erteilt und vom Statthalter gefordert werden. Der Statthalter residiert in Straßburg (VG § 2 Abs. 5).

Der Wirkungskreis des Statthalters setzt sich aus zwei Reihen von Funktionen zusammen: 1. solche Funktionen, die ihm unmittelbar durch das Gesetz aufgetragen sind; 2. solche die ihm vom Kaiser aufgetragen werden können. Die erste Reihe umfaßt vor allem die ministeriellen Befugnisse und Obliegenheiten des Statthalters, d. h. diejenigen, die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens vom 4. Juli 1879 (oben 544) dem Reichskanzler in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten überwiesen waren[e]: an der Spitze das Recht, die in diesen Angelegenheiten ergehenden kaiserlichen Anordnungen verantwortlich gegenzuzeichnen. In dieser

---

[b] Laband 2 244 ff.; Bruck 1 126 ff.; Fischbach 44 ff.; O. Mayer, Art. Statthalter im WStVR; Rehm, Das Reichsland 17 ff.; Nelte im ArchÖffR 27 1 ff., 133 ff.; Vogels, DJZ 16 980 ff.; Wegrich, Die staatsrechtliche Stellung des Statthalters in Elsaß-Lothringen und des Staatssekretärs (Straßburger Diss., 1911).

[c] Dies war vor dem VG bestritten (vgl. die Voraufl. § 139 N. 3), steht aber jetzt, angesichts des Gesetzeswortlautes (§ 2 Abs. 1: „An der Spitze der Landesregierung steht ein Statthalter") außer allem Zweifel. Übereinstimmend Laband, O. Mayer, Fischbach.

[d] Begr. S. 9: „Er (der Statthalter) ist nicht Landesbeamter von Elsaß-Lothringen, sondern Reichsbeamter, obgleich er seine Bezüge aus der Landeskasse erhält. Seine Rechtsverhältnisse sind deshalb nicht durch LG, sondern durch RG geregelt." Demungeachtet erklärt Rehm a. a. O. 12 den Statthalter für einen Landesbeamten.

[e] VG § 2 Abs. 2.

seiner ministeriellen Eigenschaft ist der Statthalter nicht Stellvertreter, sondern Rechtsnachfolger des Reichskanzlers; der Reichskanzler hat seit Einsetzung des Statthalters (1879) auf die elsaß-lothringische Landesregierung staatsrechtlich keinen Einfluß mehr, wie er auch für die Tätigkeit dieser Regierung nicht mehr verantwortlich ist. In die gleiche Reihe gehört ferner — weil unmittelbar auf dem Gesetz (VG § 2 Abs. 3) beruhend — das Recht des Statthalters, die reichsländischen Bevollmächtigten zum Bundesrate zu ernennen und zu instruieren. Für die Ausübung der bisher erwähnten Funktionen ist der Statthalter rechtlich und politisch (insbesondere auch dem Landtage) verantwortlich, er bedarf also keiner anderweiten Deckung und ministeriellen Mitwirkung. Dies gilt insbesondere auch für die Ernennung und Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten[f].

Die Funktionen der zweiten Reihe stehen nicht jedem Statthalter kraft Gesetzes, sondern nur dem Statthalter zu, welchem und solange sie ihm der Kaiser durch besonderen Akt delegiert. Solche Delegation ist zugelassen durch § 3 des Verfassungsgesetzes: „Der Kaiser kann dem Statthalter landesherrliche Befugnisse übertragen. Der Umfang dieser Übertragung wird durch Kaiserliche Verordnung bestimmt, die vom Reichskanzler gegenzuzeichnen ist." Landesherrliche Befugnisse sind solche, welche dem Kaiser kraft seiner Eigenschaft als Träger der Staatsgewalt oder kraft besonderer gesetzlicher Bestimmungen (insbesondere auch auf Grund von Vorschriften der im Reichslande noch geltenden französischen Gesetze, welche gewisse Verwaltungsakte dem Staatsoberhaupt übertragen bzw. vorbehalten) zustehen. Die Delegierung ist, wie der Wortlaut des Gesetzes („kann") zeigt, nicht obligatorisch, sondern fakultativ. Die delegierende Verordnung und jede Abänderung derselben ist vom Reichskanzler gegenzuzeichnen, gilt also, wie die Ernennung und Abberufung des Statthalters (oben 549), als Akt der Reichs-, nicht der Landesregierung und ist, wie alle kaiserlichen Verordnungen in allgemeinen Reichsangelegen-

---

[f] Die Bundesratsinstruktionen bedürfen also nicht der Gegenzeichnung des Staatssekretärs. Richtig Rehm a. a. O. 24. Anders die Praxis (nach Rehm a. a. O. N. 1) und die herrsch. Meinung (Laband 245; Fischbach 51; Vogels, DJZ 16 981, weil die Instruierung der Bundesratsstimmen ein „landesherrliches Recht" sei. Ob sie das ist, kann dahingestellt bleiben, da die Gegenzeichnung des Staatssekretärs nur für solche „landesherrlichen" Anordnungen des Statthalters vorgeschrieben ist, welche der Statthalter als persönlicher Delegatar des Kaisers („Vizekaiser", vgl. oben im Text) erläßt; § 3 VG. Bei Ernennung und Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten handelt der Statthalter aber nicht als Delegatar des Kaisers, sondern unmittelbar auf Grund des Gesetzes: VG § 2 Abs. 3. Der Statthalter ist also, wie für alles, was er gemäß § 2 VG tut und anordnet, so auch für die Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten dem Landtage verantwortlich. Doch braucht er diesbezügliche Anfragen und Interpellationen im Landtage nicht selbst zu beantworten, sondern kann die Beantwortung seinem Vertreter, dem Staatssekretär, überlassen. A. M. Vogels, a. a. O. 982.

heiten, im Reichsgesetzblatt zu verkünden[g]. Die Delegation lautet auf die Person des betreffenden Statthalters (erlischt also mit Tod, Rücktritt und Entlassung desselben) und ist jederzeit, unter Innehaltung der Formen, in denen sie zu erteilen ist, widerruflich. In seiner Eigenschaft als Delegatar des Kaisers gilt der Statthalter nicht als Minister oder sonstiger Beamter, sondern als Regierungsstellvertreter[h] („Vizekaiser") und ist demgemäß nur seinem Auftraggeber, dem Kaiser, nicht Dritten, insbesondere nicht dem Landtage verantwortlich[i]. Verantwortlich für ihn ist der Staatssekretär, ohne dessen Gegenzeichnung die vizekaiserlichen Anordnungen des Statthalters nicht gültig, d. h. nicht vollziehbar sind.

Soweit also der Statthalter als Vizekaiser handelt, ist der Staatssekretär für ihn ministeriell verantwortlich; soweit er selbst als kaiserlicher Minister auftritt, kann er sich durch den Staatssekretär vertreten lassen. Der Staatssekretär kann insbesondere kaiserliche Erlasse in Landesangelegenheiten rechtswirksam kontrasignieren. Seine Stellung zum Statthalter in dessen ministerieller Eigenschaft ist die eines Stellvertreters des Reichskanzlers im Sinne des Gesetzes vom 17. März 1878 (oben § 135 a) zum Reichskanzler, nur daß die Vertretungsmacht hier auf Gesetz[k], bei den Stellvertretern des Reichskanzlers dagegen auf Übertragung durch den Kaiser beruht. Eine Vertretung des Statthalters in seiner Eigenschaft als Vizekaiser findet nicht statt, ebensowenig eine Vertretung des Staatssekretärs in dessen ministeriellen Funktionen.

Der Staatssekretär steht an der Spitze des Ministeriums für Elsaß-Lothringen. Diese oberste Verwaltungsbehörde des Landes vereinigt in sich die Zuständigkeiten zweier älteren, durch das Gesetz vom 4. Juli 1879 (oben 544) aufgelösten Behörden: des Reichskanzleramts für Elsaß-Lothringen und des Oberpräsidiums; sie steht zu dem Statthalter in demselben Unterordnungsverhältnis wie die obersten Reichsämter (oben 522) zum Reichskanzler. Das Ministerium ist in Abteilungen (gegenwärtig vier: Abteilung des Innern, Abteilung für Justiz und Kultus, Abteilung für Finanzen, Handel und Domänen, Abteilung für Landwirtschaft und öffentliche Arbeiten) gegliedert. An der Spitze der Abteilungen stehen der Staatssekretär und Unterstaatssekretäre.]

---

[g] V betr. Einführung des BGBl vom 26. Juli 1867, BGBl 24. Dementsprechend die Praxis. Die jetzt in Kraft stehende gemäß § 3 des VG erlassene KaisV ist vom 14. Mai 1914, RGBl 123.

[h] Oben § 93.

[i] § 93 N. 2.

[k] VG § 4.

§ 140.

[Im Vorstehenden (§ 139) ist die Regierung Elsaß-Lothringens geschildert. Die Volksvertretung des Landes ist der durch das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 an die Stelle des vormaligen Landesausschusses gesetzte Landtag. Der Landtag von Elsaß-Lothringen ist, wie die Landtage der Einzelstaaten und der Reichstag Staatsorgan (vgl. oben 330), aber nicht Organ eines Staates Elsaß-Lothringen, — denn ein solcher existiert, wie oben § 138a ausgeführt, nicht — sondern Organ des Reichs. Er stellt eine besondere Volksvertretung des Reichs für seine Provinz Elsaß-Lothringen dar, einen „Spezialreichstag".

Der Landtag besteht, wie die Landtage der größeren Einzelstaaten (oben § 97), aus zwei Kammern, deren Zusammensetzung, Zuständigkeit und sonstige Rechtsverhältnisse durch das Verfassungsgesetz und das Gesetz über die Wahlen zur Zweiten Kammer vom 31. Mai 1911 geregelt sind.

1. Die Erste Kammer setzt sich folgendermaßen zusammen[a]. Es gehören ihr als Mitglieder an:

I. Die Bischöfe zu Straßburg und Metz, sowie während der Sedisvakanz eines der Bistümer sein ältester Bistumsverweser, der Präsident des Oberkonsistoriums der Kirche Ausburgischer Konfession, der Präsident des Synodalvorstandes der reformierten Kirche, der Präsident des Oberlandesgerichts;

II. ein Vertreter der Universität Straßburg, den das Plenum der Universität aus denjenigen ordentlichen Professoren wählt, welche zum Halten von Vorlesungen und zur Übernahme von Universitätsämtern verpflichtet sind, ein Vertreter der israelitischen Konsistorien, den diese aus ihrer Mitte wählen, je ein Vertreter der Städte Straßburg, Metz, Colmar und Mülhausen, den die Gemeinderäte dieser Städte aus ihrer Mitte wählen, je ein von den vier Handelskammern gewählter Vertreter, sechs Vertreter der Landwirtschaft, welche vom Landwirtschaftsrat, zwei Vertreter des Handwerks, welche von der Handwerkskammer gewählt werden. Diesen Vertretern der Berufsstände sollen drei Vertreter des Arbeiterstandes hinzutreten, sobald durch Reichs- oder Landesgesetz eine Arbeitervertretung geschaffen ist, der die Vertreterwahl übertragen werden kann.

III. in Elsaß-Lothringen wohnhafte Reichsangehörige, welche der Kaiser auf Vorschlag des Bundesrates ernennt. Die Zahl der vom Kaiser ernannten Mitglieder darf die der übrigen Mitglieder nicht übersteigen. Die Mitgliedschaft der gewählten und ernannten Mitglieder dauert fünf Jahre von dem Tage an, an welchem ihnen die Wahl oder Ernennung amtlich mitgeteilt worden ist. Vor dem Ab-

---

[a] VG § 6.

lauf dieser Frist erlischt sie mit dem Wegfall der gesetzlichen Voraussetzungen für die Berufung sowie durch die Auflösung der ersten Kammer.

2. Die Zweite Kammer geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung nach Maßgabe eines Wahlgesetzes hervor[b]. Sie besteht aus 60 Mitgliedern, welche durch das Wahlgesetz auf die (Verwaltungs-) Kreise des Landes dergestalt verteilt sind, daß auf jeden Kreis 2, 3 oder 6 Abgeordnete entfallen. Jeder Abgeordnete wird in einem besonderen Wahlkreise gewählt; die Wahlkreise werden vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates nach näherer Vorschrift des Gesetzes[c] abgegrenzt[d]. Wahlberechtigt sind die männlichen Einwohner Elsaß-Lothringens, sofern sie im Zeitpunkte der Wahl a) reichsangehörig sind, b) das 25. Lebensjahr zurückgelegt und c) seit mindestens drei Jahren ihren Wohnsitz in Elsaß-Lothringen haben. Es genügt jedoch der Wohnsitz von einjähriger Dauer für diejenigen, welche in Elsaß-Lothringen ein öffentliches Amt ausüben, Religionsdiener oder Lehrer an öffentlichen Schulen sind. Von der Berechtigung zum Wählen sind ausgeschlossen die im § 2 Abs. 3 Nr. 1—5 des Wahlgesetzes bezeichneten Personenkategorien; es sind im wesentlichen dieselben, welche das Reichstagswahlgesetz von dem Wahlrecht zum Reichstage ausschließt (vgl. oben § 129 S. 504). Wählbar sind die männlichen Einwohner Elsaß-Lothringens, welche seit mindestens drei Jahren die Reichsangehörigkeit besitzen, ebensolange im Reichslande ihren Wohnsitz haben, eine direkte Staatssteuer entrichten und das 30. Lebensjahr vollendet haben, sofern sie nicht von der Berechtigung zum Wählen ausgeschlossen sind (WG § 4). Die Abgeordneten werden in Zeiträumen von fünf Jahren neu gewählt (VG § 8), die Legislaturperiode des elsaß-lothringischen Landtags ist also, wie die des Reichstags eine fünfjährige. Sie beginnt mit dem Tage der allgemeinen Wahlen (VG § 8 Abs. 3) und endigt mit Zeitablauf oder Auflösung der Kammer durch den Kaiser. Dem Kaiser steht es zu, beide Kammern zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen, zu schließen und aufzulösen.

Die Zuständigkeit des Landtags erstreckt sich, übereinstimmend mit der des Reichstags und der Landtage der Einzelstaaten (vgl. oben §§ 96, 128) auf die Gesetzgebung und das Finanzwesen. Näheres hierüber: §§ 5 ff. des VG und unten §§ 166, 210. Jede Kammer regelt ihren Geschäftsgang und ihre Disziplin durch eine Geschäftsordnung und wählt ihre Präsidenten und Schriftführer. Die Verhandlungen des Landtags sind öffentlich. Die

---

[b] VG § 7. Das WG ist am gleichen Tage wie das VG erlassen, wie dieses als RG, es unterliegt jedoch im Gegensatz zu diesem der Abänderung im Wege der Landesgesetzgebung; vgl. oben 545.

[c] WG § 1 Abs. 4.

[d] Geschehen durch die KaisV vom 3. Juli 1911, RGBl 267.

Geschäftssprache ist deutsch[e]. Abweichend von dem sonst in Deutschland geltenden Grundsatz, wonach die Parlamente über die Legitimation ihrer Mitglieder beschließen (vgl. oben 364, 512), überträgt das Verfassungsgesetz[f] das Recht, über Einsprüche gegen die Gültigkeit der Wahlen und über Zweifel der Kammern darüber, ob die gesetzlichen Bedingungen ihrer Mitgliedschaft vorliegen zu entscheiden, dem künftig zu errichtenden Verwaltungsgerichtshof, bis zu dessen Errichtung einem Senate des Oberlandesgerichtes.

Redefreiheit und sonstige Immunität der Landtagsmitglieder bemessen sich nach den für die Reichstagsmitglieder geltenden Grundsätzen[g]. Die Landtagsmitglieder erhalten eine Entschädigung nach Maßgabe eines Landesgesetzes[h].]

§ 141.

Die Verwaltungseinteilung Elsaß-Lothringens gestaltet sich folgendermaßen: Das Land zerfällt in drei *Bezirke* — Oberelsaß, Unterelsaß, Lothringen —, welche den ehemaligen französischen Departements, jeder Bezirk in *Kreise*, welche den Arrondissements des französischen Rechts entsprechen, jeder Kreis in *Kantone* und *Gemeinden*. Die Bezirke und Gemeinden haben den Charakter von Körperschaften des öffentlichen und Privatrechts, sind also rechtsfähig, die Kreise und Kantone sind lediglich administrative Einteilungen. An der Spitze jedes Bezirks steht ein *Bezirkspräsident*, welcher im wesentlichen die Stelle des französischen Präfekten[1] einnimmt. Jedem Kreise steht ein *Kreisdirektor* vor, dessen Stellung der des französischen Unterpräfekten entspricht, jedoch mit stark gesteigerten Befugnissen[2]. Vorsteher der Gemeinde ist der *Bürgermeister*, dem ein oder mehrere Beigeordnete zur Seite stehen, Bürgermeister und Beigeordnete werden in den Gemeinden von 25000 und mehr Einwohnern („große Gemeinden") auf Grund eines Vorschlags des Gemeinderates durch den Kaiser ernannt, ebenso in den Kreisstädten unter 25000 Einwohnern, sofern der Gemeinderat die Anwendung der Bestimmungen für die Gemeinden von 25000 und

---

[e] VG §§ 13, 15.

[f] § 9. Dazu Fischbach 118 ff.; Wiesmann, Untersuchungen über den richterlichen Schutz des parlamentarischen Wahlrechts in Elsaß-Lothringen, ArchÖffR 29 94 ff.

[g] VG §§ 20, 21.

[h] VG § 22. G., betr. die Entschädigung der Mitglieder des Landtags vom 16. Juli 1912.

[1] FranzGG vom 28. Pluviose des J. VIII, vom 10. Mai 1838. Dezentralisationsdekrete vom 25. März 1852 und 13. April 1861. — G. vom 30. Dez. 1871 § 14. V. vom 10. Febr. 1875.

[2] FranzGG vom 28. Pluviose des J. VIII, vom 10. Mai 1838. Dezentralisationsdekrete vom 25. März 1852 und 13. April 1861. — G. vom 30. Dez. 1871 § 14. V. vom 20. Sept. 1873, 28. Aug. 1875.

mehr Einwohnern auf dieselben beschließt, endlich in anderen Gemeinden unter 25 000 Einwohnern („kleine Gemeinden"), wenn die Anwendung der betreffenden Bestimmungen auf Antrag des Gemeinderates nach Anhörung des Bezirkstages durch kaiserliche Verordnung gestattet wird[3]. In allen übrigen Gemeinden erfolgt die Ernennung durch den Bezirkspräsidenten aus der Zahl der Mitglieder des Gemeinderates, ausnahmsweise durch das Ministerium außerhalb des Gemeinderates[4]. Den Kantonen ist kein besonderer Beamter vorgesetzt, sie dienen nur als Einteilung für gewisse Verwaltungszwecke.

Die Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit (des sogenannten contentieux) werden an Stelle der französischen Präfekturräte von Bezirksräten ausgeübt, kollegialischen Behörden, welche aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räten bestehen. Als Rekursinstanz fungiert der Kaiserliche Rat in Elsaß-Lothringen, dessen Mitglieder nach Aufhebung des Oberpräsidiums in der Zahl von zehn aus den Räten und etatsmäßigen Hilfsarbeitern des Ministeriums durch den Kaiser ernannt werden und an dessen Spitze ein ebenfalls vom Kaiser ernannter Präsident steht[5]. An den Entscheidungen der Bezirksräte müssen mindestens drei, an denen des Kaiserlichen Rats mindestens fünf Mitglieder teilnehmen.

Für die Verwaltung der Zölle, indirekten Steuern, des enregistrement, der Domäneneinnahmen und des Stempelwesens besteht ein besonderer Direktor der Zölle und indirekten Steuern; für die Verwaltung der direkten Steuern ein besonderer Direktor der direkten Steuern. Die Wirksamkeit beider erstreckt sich auf das ganze Reichsland[6].

Die Gerichtsorganisation beruht seit dem 1. Oktober 1879 auf den Vorschriften des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes und ist übereinstimmend mit der im übrigen Reichsgebiet[7].

Den Beamten stehen als kommunale Vertretungen zur Seite die Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte[8]. Die Bezirks-

---

[3] GO vom 6. Juni 1895 §§ 1, 10.

[4] GO § 11.

[5] FranzG vom 21. Juni 1865. Konst. vom 25. Jan. 1852. Org. Dekret vom 25. Jan. 1852. Regl. vom 30. Jan. 1852. G. vom 30. Dez. 1871 §§ 8 und 13. G. vom 4. Juli 1879 § 11. G. vom 13. Juni 1898. [Erweiterung der Zuständigkeit des kais. Rats durch KaisV vom 22. April 1902; vgl. auch G. vom 14. Juni 1913 (GBl 71).]

[6] G. vom 30. Dez. 1871 § 17. G. vom 27. Febr. 1884.

[7] Vgl. § 118a. AusfG zum RGVG vom 4. November 1878. Das Kriegsgericht ist durch G. vom 24. Jan. 1881 aufgehoben.

[8] Die Bestimmungen über Bezirks- und Kreistage beruhen in erster Linie auf den FranzGG vom 22. Juni 1833, 10. Mai 1838, 3. Juli 1848, 7. Juli 1852, 18. Juli 1866 über General- und Arrondissementsräte. Dazu sind später folgende deutsche Gesetze gekommen: G. betr. die Bezirksvertretungen, Kreisvertretungen und die Wahl für die Gemeinderäte, vom 24. Jan. 1873. V. wegen Abänderung des G., betr. die Bezirksvertretungen und Wahl zu den

tage entsprechen den französischen Generalräten. Sie besitzen folgende Befugnisse: 1. das Recht, die gesetzlich nicht feststehenden Bezirksabgaben zu bewilligen, 2. die Entscheidung über gewisse Fragen der Vermögensverwaltung. Beschlüsse dieser Art bedürfen der Bestätigung der Regierungsorgane, 3. das Wahlrecht für gewisse öffentliche Ämter (Enteignungsgeschworene, Mitglieder der Oberersatzkommissionen usw.), 4. das Recht, Gutachten abzugeben und Wünsche auszusprechen. Die Kreistage sind an die Stelle der französischen Arrondissementsräte getreten. Dieselben besitzen entscheidende Befugnisse nur hinsichtlich der Verteilung der Steuern auf die Gemeinden und der Besetzung einzelner öffentlicher Ämter (Mitglieder der Ersatzkommissionen, Taxatoren für Landlieferungen usw.), im übrigen sind sie auf die Abgabe von Gutachten und die Äußerung von Wünschen beschränkt. Die Gemeinderäte enthalten die Vertretung der Gemeinden, in den Stadtkreisen Metz und Straßburg versehen sie gleichzeitig die Funktionen der Kreistage. Ihnen steht die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindeanstalten, sowie die Fassung von Beschlüssen über Gemeindenutzungen und Gemeindesteuern zu. Sie haben gewisse Beamtenstellungen zu besetzen, z. B. die Mitglieder der Verwaltungsräte der Kranken- und Pflegehäuser, sowie der öffentlichen Pfandhäuser und der Armenräte zu ernennen und sind auf Erfordern der Aufsichtsbehörden zur Abgabe von Gutachten verpflichtet[9]. Ihre Beschlüsse unterliegen in weitem Umfange der Bestätigung der Aufsichtsbehörden[10].

Die kommunalen Vertretungen gehen aus Wahlen der Bevölkerung der Bezirke, Kreise und Gemeinden hervor. Nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung steht das Wahlrecht zum Gemeinderat allen männlichen Einwohnern der Gemeinde zu, welche: 1. im Besitze der Reichsangehörigkeit sind, 2. das 25. Lebensjahr zurückgelegt und 3. seit mindestens drei Jahren ihren Wohnsitz in der Gemeinde haben oder bei mindestens einjähriger Dauer des Wohnsitzes daselbst a) entweder ein Wohnhaus besitzen, b) oder ein stehendes Gewerbe oder Landwirtschaft betreiben, c) oder ein öffentliches Amt ausüben, Religionsdiener, Lehrer an öffentlichen Schulen oder Rechtsanwälte sind, vorausgesetzt, daß nicht besondere Ausschließungsgründe vorliegen[11]. Die Wählbarkeit steht den wahlberechtigten Einwohnern der Gemeinde zu, sofern dieselben zu einer der vier direkten Staatssteuern veranlagt und den nicht in der Gemeinde wohnenden

---

Gemeinderäten, vom 28. April 1876. Dieselbe hat später die Genehmigung des Reichstags erhalten (Bekanntm. des Reichskanzlers vom 21. Nov. 1876). G., betr. die Wahlen der Mitglieder der Bezirksvertretungen und Kreisvertretungen vom 15. Juli 1896. — Für die V. der Gemeinden ist jetzt maßgebend die GO vom 6. Juni 1895.

[9] GO §§ 53—59, 66.

[10] GO §§ 75, 76.

[11] GO § 30.

Eigentümern von Grundstücken, wenn diese in der Gemeinde ihres Wohnortes wahlberechtigt sind. Dem Gemeinderat treten bei Beschlußfassung über gewisse finanzielle Angelegenheiten die höchstbesteuerten wahlberechtigten Einwohner der Gemeinde hinzu, ausgenommen in Gemeinden von 25000 Einwohnern oder mehr und denjenigen Gemeinden, welche diesen gleichstehen[12]. Wahlberechtigt für die Wahlen zu den Bezirks- und Kreisvertretungen ist, wer das Wahlrecht zum Gemeinderat besitzt, wählbar sind alle Reichsangehörigen, welche das 25. Lebensjahr zurückgelegt, im Lande ihren Wohnsitz haben und im Bezirk oder Kreis zu einer direkten Staatssteuer veranlagt sind, mit Ausnahme derjenigen Personen, welche an den Wahlen zum Gemeinderat nicht teilnehmen können, oder gewisse Beamtenstellungen bekleiden[13]. Eine Pflicht zur Übernahme von Stellungen in diesen Vertretungen besteht in Elsaß-Lothringen nicht.

Die Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte können durch kaiserliche Verfügung aufgelöst werden. Die Auflösung der Bezirks- und Kreistage hat die Vornahme von Neuwahlen zur Folge. Im Fall der Auflösung der Gemeinderäte kann der Bezirkspräsident die betreffenden Funktionen entweder dem Bürgermeister oder einem von ihm zu ernennenden Gemeindeausschuß auf je ein Jahr, im ganzen auf höchstens drei Jahre übertragen. Nach Ablauf von drei Jahren muß aber jedenfalls zur Neuwahl geschritten werden[14].

Drittes Kapitel.

Die Schutzgebiete[a].

§ 141a.

[Schutzgebiet ist das Wort der deutschen Amtssprache für „Kolonie". Die Schutzgebiete des Deutschen Reichs sind das, was man sonst unter Kolonien zu verstehen pflegt: Länder,

---

[12] GO § 31.
[13] G. vom 15. Juli 1896 § 1.
[14] GO § 63.

[a] Literatur. — Quellensammlungen: Die deutsche Kolonialgesetzgebung, seit 1893, hrsg. zuerst von Riebow, dann von Zimmermann, jetzt von Gerstmeyer und Koebner; Deutsches Kolonialblatt (Amtsblatt für die Schutzgebiete); Zorn-Sassen, Deutsche Kolonialgesetzgebung (2. Aufl. 1913); Ausgaben des Schutzgebietsgesetzes (SchGG) von Höpfner (1907), Gerstmeyer (1910). — Zusammenfassende Darstellungen: Laband 2 § 70; v. Stengel, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete (1901); Florack, Die Schutzgebiete (1905); Köbner in der Enzykl. 6. Aufl. 2 1077 ff. (Darstellung des Kolonialrechts in der 7. Aufl. der Enzykl. steht noch aus); Derselbe, Einführung in die Kolonialpolitik (1908) und Art. Kolonien und Kolonialpolitik in Elsters Wörterbuch der Volkswirtschaft; G. Zoepfl, Art. Kolonien und Kolonialpolitik im HandwdStW; v. Hoffmann, Deutsches Kolonialrecht (1907),

welche sich in einem Abhängigkeitsverhältnisse befinden, kraft dessen sie dazu bestimmt sind, den Interessen des Staates, von dem sie abhängig sind, dienstbar zu sein. Der Ausdruck „Schutzgebiet" und die Bezeichnung der Herrschaft des Reichs über seine Kolonieen als „Schutzgewalt" dürfen nicht irreführen. Es handelt sich bei diesen Gebieten nicht um Länder mit — wenngleich beschränkter — politischer Selbständigkeit, die unter der Schutzhoheit (Suzeränetät, Protektorat, vgl. oben § 12 S. 43, 44) des Deutschen Reiches stehen. Die Schutzgebiete sind weder Staaten, noch staatsartige oder staatsähnliche Gemeinwesen, noch überhaupt Gemeinwesen mit eigener Rechtssubjektivität (oben § 1), vielmehr lediglich Objekte der Reichsherrschaft: Länder, die dem Reiche gehören, in denen niemand außer dem Reiche herrscht. Die „Schutzgewalt" (SchGG vom 10. September 1900, § 1) ist mehr und etwas anderes als die Hoheitsrechte, die man sonst mit ähnlich lautenden Ausdrücken bezeichnet. Sie ist die Reichsgewalt, bezogen auf die Schutzgebiete, souverän, wie stets und überall, ferner aber, in besonderer Gestaltung (wie sonst nur noch in Elsaß-Lothringen), ausgeweitet zur vollen, lückenlosen Staatsgewalt des Einheitsstaates. Sie ist nicht bloß Oberhoheit, sondern Hoheit, sie umfaßt nicht nur einzelne Staatshoheitsrechte, sondern alle.

Bestand und Erwerb des deutschen Schutzgebietsbesitzes sind in anderem Zusammenhange — oben § 69a — dargestellt worden.

Ihrer rechtlichen Natur nach sind die Schutzgebiete, wie soeben bemerkt, Länder, welche unter der Herrschaft des Deutschen Reichs stehen, ohne staatliche oder überhaupt rechtliche Selbständigkeit zu besitzen. Sie sind insbesondere den deutschen Einzelstaaten nicht gleichgestellt, noch irgend mit ihnen vergleichbar. Sie sind reichsunmittelbares Gebiet, „Reichsland" wie Elsaß-Lothringen, darin jedoch von Elsaß-Lothringen grundverschieden, daß sie nicht wie dieses Reichsland im engeren Sinne in das Reichsgebiet („Bundesgebiet", RV Art. 1) einbezogen sind. Die Schutzgebiete gehören dem Reiche und zum Reiche, aber nicht zum Reichsgebiet im Sinne von RV Art. 1. Anders ausgedrückt:

Derselbe, Einführung in das deutsche Kolonialrecht (1911); Artikelfolge „Schutzgebiete im WStVR (Sassen, Gerstmeyer, Fleischmann), Art. Selbstverwaltung in den Kolonien im WStVR (Külz). Insbesondere über Bestand und Erwerb der Schutzgebiete: Zadow, Der deutsche Kolonialbestand, im HbdP 2. Aufl. 2, 633; H. Böhme, Die Erwerbung der deutschen Schutzgebiete (1902); Bornhak im ArchÖffR 2 1 ff.; Dietzel, Der Erwerb der Schutzgewalt über die deutschen Schutzgebiete (Leipz. Diss. 1909). — Insbesondere über die rechtliche Natur der Schutzgebiete: G. Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete (1888); v. Poser und Groß-Nädlitz, Die rechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete (1903); Sassen, Die staatsrechtliche Natur der Schutzgebiete, ZfKolP 8 594 ff.; Rosenberg in AnnDR 1903 657 ff.; Giese, die Geltung der RV in den Schutzgebieten (Festgabe für Krüger 1911, 417 ff.).

das Schutzgebiet gilt grundsätzlich nicht als deutsches Inland, sondern als Ausland[b], soweit nicht das Gesetz für einzelne Beziehungen ein anderes bestimmt[c], oder das Gegenteil sich aus der Natur der Sache ergibt[d]. Die Bewohner der Schutzgebiete sind als solche nicht Deutsche; sie sind dies insbesondere durch den Erwerb des betreffenden Gebiets seitens des Reichs nicht geworden. Sie können, abgesehen von den allgemeinen Vorschriften des Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913, die Reichsangehörigkeit nur durch Verleihung erlangen, welche — in diesem Falle ohne gleichzeitige Mitbegründung einer Landesangehörigkeit, als „unmittelbare Reichsangehörigkeit" — vom Reichskanzler oder der von ihm bezeichneten Behörde erteilt wird[e].

Das SchGG bestimmt im § 1 Abs. 1: „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reichs aus." „Schutzgewalt" ist, wie oben dargelegt, nur ein anderes Wort für Staatsgewalt. Die Schutzgewalt ist die souveräne Staatsgewalt des Deutschen Reichs, wie sie sich betätigt in den Schutzgebieten. Der Kaiser ist also kraft § 1 Abs. 1 SchGG Träger der Staatsgewalt, wie in Elsaß-Lothringen[f], doch reicht seine Macht in den Schutzgebieten viel weiter als im Reichslande, weil einmal seine trägerschaftliche Kompetenz sich in Elsaß-Lothringen nur auf die sogenannten „Landesangelegenheiten" (oben § 139 S. 548), in den Schutzgebieten aber auf alle Angelegenheiten erstreckt, und weil sie ferner im Reichslande durch Gewaltenteilung und Parlament konstitutionell beschränkt, in den Schutzgebieten dagegen von solchen Beschränkungen grundsätzlich frei ist. Der Kaiser übt in den Schutzgebieten alle Hoheitsrechte, nicht nur die vollziehende, sondern auch die richterliche und die gesetzgebende Gewalt aus; und zwar übt er sie allein aus, soweit ihm nicht durch Reichsgesetz Schranken gezogen sind. Solche Schranken ergeben sich:

1. aus der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers. Auch bei Handhabung der kolonialen Schutzgewalt ist der Kaiser, wie bei Ausübung aller ihm sonst zustehenden Regierungsfunktionen, an die verantwortliche Mitwirkung des

---

[b] Vgl. oben § 74 S. 238 und die dort N. 10 zit. Literatur; dazu noch Zadow im HbdP, 2. Aufl. 2 633 ff.; Anschütz, Enzykl. 121; Sassen, ZfKolP 1906, 594 ff., 615; v. Boeckmann, Die Geltung der RV in den deutschen Kolonien (1912).

[c] Z. B. SchGG § 9 Abs. 3, Reichs- und StaatsangehG § 2 Abs. 2, G. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 § 26 (gilt in den Schutzgebieten: SchGG § 3).

[d] Z. B.: andern Staaten gegenüber sind die Schutzgebiete deutsches Land, also Inland: Angriffe fremder Mächte auf die Schutzgebiete sind Angriffe auf deutsches Inland, — wenngleich nicht auf das Bundesgebiet im Sinne von RV Art. 1 und 11 Abs. 2.

[e] Vgl. oben § 76 S. 253. H. Hauschild, Die Staatsangehörigkeit in den Kolonien (1906).

[f] Vgl. oben § 139 S. 548.

Reichskanzlers gebunden; Art. 17 RV gilt auch hier. Alle Anordnungen und Verfügungen des Kaisers im Bereiche der Kolonialverwaltung bedürfen mithin zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder seines Stellvertreters. Die Stellvertretung regelt sich nach allgemeinen Grundsätzen: RG vom 17. März 1878 (oben 528 ff.). Der zuständige Ressortstellvertreter ist der Staatssekretär des Reichskolonialamts, für Kiautschou der des Reichsmarineamts (s. unten).

2. aus dem Vorrang der Reichsgesetze vor kaiserlichen Verordnungen. Soweit die Rechts- und Verwaltungsordnung der Schutzgebiete durch Reichsgesetz geregelt ist, kann sie durch einseitige kaiserliche Anordnungen nicht geändert werden. Solche Regelung ist auf mehreren Gebieten erfolgt, so auf dem des Beamtenrechts (Kolonialbeamtengesetz vom 8. Juni 1910), vor allem auf dem des gesamten bürgerlichen Straf- und Prozeßrechts einschließlich der Gerichtsverfassung: SchGG §§ 2 und 3[g]. Diese Materien sind der Verordnungsgewalt des Kaisers entzogen, sie kann sich hier nur auf Grund und in den Schranken besonderer gesetzlicher Ermächtigungen betätigen. Solche Ermächtigungen sind sowohl im SchGG als in denjenigen Bestimmungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes enthalten, welche in den Schutzgebieten eingeführt sind[h]. Die bedeutsamste dieser Ermächtigungen liegt im § 4 SchGG. Danach ist das Privat-, Straf- und Prozeßrecht der Eingeborenen gesetzesfreies Gebiet und somit der Regelung durch kaiserliche Verordnung unterworfen (vgl. oben Anm. g).

3. aus dem Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz. Dieser Grundsatz gilt[i] auch in den Schutzgebieten und

---

[g] Nach § 2 SchGG finden auf die Gerichtsverfassung in den Schutzgebieten die Vorschriften der §§ 5, 7—15, 17, 18 des G. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 (oben Anm. c) mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, daß an die Stelle des Konsuls der von dem Reichskanzler zur Ausübung der Gerichtsbarkeit ermächtigte Beamte und an die Stelle des Konsulargerichts das in Gemäßheit der Vorschriften über das letztere zusammengesetzte Gericht des Schutzgebietes tritt. Nach § 3 SchGG gelten in den Schutzgebieten (nicht bloß personell für die Deutschen, sondern territorial für alles Volk, jedoch mit Ausnahme der Eingeborenen, § 4 SchGG, vgl. oben im Text) die im § 19 des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes bezeichneten Reichs- und preußischen Gesetze. Dies sind: 1. die dem bürgerlichen Recht angehörenden Vorschriften der Reichsgesetze und der daneben innerhalb Preußens im bisherigen Geltungsbereiche des PrALR in Kraft stehenden allgemeinen Gesetze sowie die Vorschriften über Verfahren und Kosten in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, Konkurssachen und Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit; 2. die dem Strafrecht angehörenden Vorschriften der Reichsgesetze einschließlich jener über Verfahren und Kosten in Strafsachen.

[h] Vgl. SchGG § 6 und die im SchGG § 3 bezeichneten Vorschriften des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes.

[i] — allerdings mit gewissen Modifikationen betreffs der dienstlichen Stellung der Richter; vgl. Gerstmeyer im WStVR 3 396. Anerkannt und bekräftigt ist der Grundsatz durch § 48 des KolBG vom 8. Juni 1910.

bedeutet hier eine ähnliche Beschränkung der vollziehenden — hier also der kaiserlichen — Gewalt wie im Mutterlande. Ausgenommen ist die Gerichtsbarkeit über die Eingeborenen, welche nicht in konstitutioneller Unabhängigkeit, sondern ungetrennt von der Verwaltung durch deren Behörden und Beamte ausgeübt wird[k].

4. aus dem Budgetrecht der gesetzgebenden Faktoren des Reichs. Da die Kolonialverwaltung überhaupt und insbesondere im finanziellen Sinne eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs ist, so folgt, daß sie dem Budgetrecht (RV Art. 69) und dem Kontrollrecht (Art. 72) des Bundesrates und Reichstages ebenso unterliegt wie jeder andere Zweig der Reichsverwaltung. Es ist also der Etat für die Schutzgebiete alljährlich durch Reichsgesetz festzustellen, die Verwaltung der Schutzgebiete ist nach den Ansätzen und innerhalb der Schranken des Etats zu führen, über die Verwendung aller Einnahmen ist dem Bundesrat und Reichstag Rechnung zu legen[l].

An der Spitze der Verwaltung der Schutzgebiete steht der Reichskanzler, unter dessen Oberleitung die Angelegenheiten Kiautschous vom Reichsmarineamt[m], die der andern Schutzgebiete vom Reichskolonialamt[n] bearbeitet werden.

Jedem Schutzgebiet ist ein vom Kaiser ernannter Gouverneur[o] vorgesetzt, dem alle Zivilbehörden seines Gebietes, in den afrikanischen Gebieten auch die Schutztruppen unterstellt sind. Ihm steht als beratendes Organ der Gouvernementsrat — in Südwestafrika „Landesrat" genannt — zur Seite[p], dessen Gutachten vom Gouverneur in gewissen Angelegenheiten eingeholt werden muß, in andern eingeholt werden kann. Der Gouverneur ist überall von Amtswegen Vorsitzender und Mitglied des Gouvernements-(Landes-)Rates. Die übrigen Mitglieder werden in den meisten Schutzgebieten von ihm auf Zeit ernannt, teils aus den Beamten („amtliche Mitglieder"), teils aus den der weißen Rasse angehörenden, kein öffentliches Amt bekleidenden Einwohnern des Schutzgebietes („außeramtliche Mitglieder"); nur in Kiautschou und in Südwestafrika geht ein Teil des Gouvernements-(Landes)-Rates aus Wahlen der Bevölkerung hervor[q].

---

[k] Gerstmeyer a. a. O. 398; Koebner, Die Organisation der Rechtspflege in den Kolonien (1903) 3 ff., 28 ff.

[l] RG über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete vom 30. März 1892, ergänzt durch G. vom 18. Mai 1908.

[m] KaisV vom 27. Januar 1898.

[n] Oben § 136 S. 536.

[o] Kennel, Rechtliche Stellung der Kolonialgouverneure (Würzburger Diss., 1908).

[p] V. des Reichskanzlers betr. die Bildung von Gouvernementsräten vom 24. Dez. 1903. Vgl. v. Hoffmann, Einführung in das Kolonialrecht 47 ff.

[q] Näheres bei v. Hoffmann a. a. O. 51 ff.; Külz im WStVR 3 424 ff. Der Landesrat von Südwestafrika besteht unter dem Vorsitz des Gouverneurs aus von diesem ernannten und aus Mitgliedern, welche von den Bezirks-

Die meisten Schutzgebiete (alle außer Samoa und Kiautschou) sind zum Zwecke der staatlichen Lokalverwaltung in Bezirke eingeteilt, mit Bezirksämtern, deren Vorstände den Titel Bezirksamtmann führen, an der Spitze[r]. Bei den ostafrikanischen und südwestafrikanischen Bezirksämtern sind Bezirksräte[s] gebildet: Kollegien, die außer dem vorsitzenden Bezirksamtmann in Südwestafrika aus (mindestens) vier gewählten, in Ostafrika aus drei gewählten Mitgliedern und einem vom Gouverneur ernannten Mitgliede bestehen. Die Zuständigkeit der ostafrikanischen Bezirksräte ist eine beratende und erstreckt sich lediglich auf die Staatsverwaltung des Bezirks, während die südwestafrikanischen Bezirksräte mit teils beratender, teils beschließender Stimme sowohl bei der Staats- wie bei der Kommunalverwaltung des Bezirks (der nur hier, nicht in Ostafrika die Eigenschaft eines Kommunalverbandes hat) beteiligt sind.

Die Organisation der Selbstverwaltung[t] steht noch in den Anfängen. Durch kaiserliche Verordnung vom 3. Juli 1899 (RGBl 366) wurde der Reichskanzler ermächtigt, Wohnplätze in den Schutzgebieten zu kommunalen Verbänden zu vereinigen. Von dieser Ermächtigung wurde seither in Ost- und Südwestafrika Gebrauch gemacht. Zunächst in Ostafrika. Hier wurden durch Verordnung des Reichskanzlers vom 29. März 1901 die Verwaltungsbezirke (s. oben) zu Kommunalverbänden erklärt, diese Verbände jedoch, da sie sich nicht lebensfähig zeigten, in der Folge (Verordnung des Reichskanzlers vom 31. März 1909) wieder aufgelöst, mit Ausnahme von zwei: Daressalam und Tanga, die als Ortsgemeinden bestehen blieben und nach der vom Reichskanzler am 18. Juli 1910 erlassenen „Städteordnung" verwaltet werden. Kräftiger hat sich die kommunale Selbstverwaltung in Südwestafrika entwickelt. Hier bestehen auf Grund der Verordnung des Reichskanzlers vom 28. Januar 1909 (oben Anm. s) Gemeinden (d. h. Ortsgemeinden) und Bezirksverbände (Kommunalverbände höherer Ordnung). Organe der Gemeinde sind der Gemeinderat und der Gemeindevorsteher (Bürgermeister), jener von den wahlberechtigten Gemeindeeinwohnern, dieser vom Gemeinderat gewählt. Die Angelegenheiten des Bezirksverbandes werden von dem Leiter der Staatsverwaltung im Bezirk, dem Bezirksamt-

---

verbänden (s. oben im Text) gewählt werden. Er unterscheidet sich auch in seiner Kompetenz von den Gouvernementsräten der anderen Schutzgebiete, indem er nicht nur, wie diese, eine beratende, sondern auch (wenn auch vorerst nur in geringem Umfange) eine beschließende Stimme hat. Vgl. Külz a. a. O. 426.

[r] v. Hoffmann, a. a. O. 55 ff.

[s] V. des Reichskanzlers betr. die Selbstverwaltung in Deutsch-Südwestafrika vom 28. Jan. 1909; V. des Reichskanzlers für Ostafrika vom 16. Sept. 1911; vgl. v. Hoffmann a. a. O. 63 ff.; Külz a. a. O. 425—428.

[t] Külz a. a. O. und Die Selbstverwaltung für Deutsch-Südwestafrika (1909); Hoffmann a. a. O.; Radlauer, Finanzielle Selbstverwaltung und Kommunalverwaltung der Schutzgebiete (1910).

mann, verwaltet, dem hierbei der Bezirksrat (s. oben) zur Seite steht.

Die Gerichtsorganisation der Schutzgebiete[u] richtet sich nach den durch das Schutzgebietsgesetz und durch die auf Grund desselben (§ 6) erlassenen kaiserlichen Verordnungen stark modifizierten Bestimmungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes (s. o. Anm. g). An Stelle des Konsuls tritt der vom Reichskanzler zur Ausübung der Gerichtsbarkeit ermächtigte Beamte, an Stelle des Konsulargerichts (und des Schwurgerichts) das Bezirksgericht, an Stelle des Reichsgerichts das Obergericht des Schutzgebietes. Die Entscheidungen der Obergerichte sind endgültige; an einer einheitlichen Revisionsinstanz fehlt es zur Zeit noch, doch ist die Errichtung einer solchen in Gestalt eines obersten Kolonialgerichtshofes in Aussicht genommen[v].

Dritter Abschnitt.

Die Rechtsverhältnisse der Beamten[1a].

1. Das Rechtsverhältnis der Beamten im allgemeinen.

§ 142.

Die Anfänge des landesherrlichen Beamtentums fallen in die Periode der Rezeption des römischen Rechts. In dieser Zeit fanden die Gelehrten bei den fürstlichen Höfen Aufnahme. Ein ent-

---

[u] Koebner, Die Organisation der Rechtspflege in den Kolonien (1903); Gerstmeyer im WStVR 3 395 ff.

[v] Gerstmeyer a. a. O. 396; Perels, Die Errichtung eines Kolonial- und Konsulargerichtshofes (1910).

[1] Die Darstellung der Rechtsverhältnisse der Beamten ist in einem besonderen Abschnitt zusammengefaßt, um die gemeinsame Behandlung der durchaus gleichartigen Verhältnisse der Reichs- und Landesbeamten zu ermöglichen.

[a] Literatur. — Die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und noch früher entstandene Literatur des Beamtenrechts ist größtenteils veraltet und gegenwärtig nur mehr von geschichtlicher Bedeutung. Dogmatisch wertvoll noch heute sind: N. Th. Gönner, Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet (1808); A. W. Heffter, Einige Bemerkungen über die Rechtsverhältnisse der Staatsdiener, Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht (1829) 106 ff.; C. Th. Perthes, Der Staatsdienst in Preußen, ein Beitrag zum deutschen StR (1838). — Die geschichtliche Entwicklung des deutschen Beamtentums und Beamtenrechts wird in der oben § 107 Anm. 1 angeführten Literatur über die Geschichte der Verwaltungsorganisation meist mit behandelt. Außerdem: Isaacsohn, Geschichte des preußischen Beamtentums (1874—1884); Schmoller, Der preußische Beamtenstand unter Friedrich Wilhelm I., PreußJ 26 148 ff., 253 ff., 538 ff.; Derselbe, Der deutsche Beamtenstaat vom 16.—18. Jahrhundert, SchmollersJ 1894, 695 ff., und: Umrisse und Untersuchungen zur Verfassungs-, Verwaltungs und Wirtschaftsgeschichte 289 ff.; Derselbe, Acta Borussica, Behördenorganisation

wickelter Staatsbegriff bestand damals noch nicht. Die Beamten wurden daher lediglich als in einem persönlichen Verhältnis zum Landesherrn befindlich betrachtet und als landesherrliche Diener[2] bezeichnet. Ihnen standen die Beamten der Landstände als eine durchaus gesonderte Kategorie von Personen gegenüber. Die Anstellung und Entlassung der landesherrlichen Diener stand lediglich in dem Ermessen des Landesherrn; das Verhältnis beruhte auf einem privatrechtlichen Vertrage zwischen diesem und dem Beamten, der einer gegenseitigen Kündigung unterlag. Doch kommen schon im sechzehnten Jahrhundert in einzelnen Territorien gesetzliche Bestimmungen über die Rechtsverhältnisse der Beamten vor[3]. Diese werden häufiger, je mehr sich das Beamtentum zu einem eigenen Berufsstande entwickelte. Die für die Mitglieder der damaligen Reichsgerichte maßgebenden Grundsätze wurden vielfach vorbildlich auch für die Landesbeamten. Die Beamten wurden gegen willkürliche Entlassung geschützt und ihre Pensionsberechtigung anerkannt; eine berufsmäßige Vorbildung wurde für die Bekleidung der meisten Ämter vorgeschrieben[4].

Als in den deutschen Territorien die Staatsidee zum Durchbruch gekommen war, begann man auch, die Beamten nicht mehr als persönliche Diener des Landesherrn, sondern als Organe des Gemeinwesens zu betrachten; man bezeichnete sie als Staats-

---

Bd. 1. Einleitung 117 ff.; Twesten. Der preußische Beamtenstaat, PreußJ 18 1 ff., 109 ff.; Loening, VR 108 ff.; E. v. Meier, Hannöv. Verf- und VerwGesch 1 461 ff.; Lotz, Geschichte des deutschen Beamtentums (1909). — Das geltende Recht im allgemeinen (ohne partikularrechtliche Beschränkung) behandeln: Rehm, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes nach deutschem StR, AnnDR 1884 565 ff., 1885 65 ff.; O. Mayer, VR 2 195 ff.; Meves, Art. Staatsbeamte in Holtzendorffs Rechtslexikon; v. Rheinbaben, Art. Beamte im WStVR; Preuß, Art. Beamte im HwdKommW. — Partikularrechtliche Darstellungen (z. T. von allgemeiner Bedeutung) sind: 1. Preußisches Recht: v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 1 416 ff.; Bornhak, Preuß. StR 2 1 ff.; Brand, Das Beamtenrecht, die Rechtsverhältnisse der preußischen unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten (1914); v. Rheinbaben, Die preuß. Disziplinargesetze (2. Aufl. 1911); Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen (1902). 2. Bayern: v. Seydel-Piloty, Bayr. StR 1 667 ff.; Piloty, Das Recht des Staatsdienstes in Bayern, JbÖffR 1909 219 ff.; Reindl, Komm. zum bayr. BG vom 16. Aug. 1908. Über das Beamtenrecht der andern Einzelstaaten und Elsaß-Lothringens geben die Darstellungen des StR dieser Länder (oben 217 ff.) Auskunft. — Über die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten vgl. Laband 1 429 ff.; Zorn, RStR 1 292 ff.; Arndt, RStR 613 ff.; Komm. zum RBG von Perels und Spilling (2. Aufl. 1906) und Brand (2. Aufl. 1907). Literatur zum Kolonialbeamtenrecht: Thoma im JbÖffR 5 376 ff.; v. König, Art. Kolonialbeamte im WStVR; Geller, Deutsches Kolonialbeamtenrecht (1911); Doerr, Das KolBG vom 8. Juni 1910 (1910); Haarhaus, Das Recht der deutschen Kolonialbeamten (1912); Romberg, Das KolBG mit Erläuterungen (1911).

[2] Über diese Periode vgl. Preuß im HwdKommW 1 314 ff.

[3] Z. B. in Bayern. Vgl. Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens 552 ff.

[4] Von Bedeutung ist in letzterer Beziehung namentlich die preußische Gesetzgebung des 18. Jahrhunderts. Vgl. L. Goldschmidt, Rechtsstudium und Prüfungsordnung, Stuttgart 1887 144 ff.

diener. Der Ausdruck kommt zuerst im Allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten vor. Überhaupt enthält dieses Gesetzbuch (Teil II, Titel 10, „Von den Rechten und Pflichten der Diener des Staats") die erste zusammenfassende Regelung der Staatsdienerverhältnisse. Ihm folgte die bayrische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805 „über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener vorzüglich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt." Im Anschluß an die angegebenen beiden Gesetze hat im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts in allen deutschen Staaten eine eingehende Normierung der Rechtsgrundsätze über den Staatsdienst stattgefunden[5]. Gleichzeitig sind durch die Gemeinde-

---

[5] Die Staatsdienergesetze der deutschen Staaten sind folgende:

1. In Preußen bildet, da das durch Art. 98 der Verf. in Aussicht gestellte G. über den Staatsdienst bisher nicht erlassen ist, die Grundlage des Rechtszustandes noch immer T. II Tit. 10 des AllgLR (s. oben im Text). Dazu sind später folgende Hauptgesetze gekommen: G., betr, die Dienstvergehen der Richter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand vom 7. Mai 1851. AbändG vom 26. März 1856. G., betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten und die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand, vom 21. Juli 1852; dazu G., betr. die Übertragung von Befugnissen der Provinzialbehörden auf die königlichen Eisenbahndirektionen, vom 17. Juni 1880; G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 31. Juli 1883 §§ 44, 47, 157, 158; G. betr, die Abänderung von Bestimmungen der DiszG vom 9. April 1879; G., betr. die Pensionen der unmittelbaren Staatsbeamten sowie der Lehrer und Beamten an den höheren Unterrichtsanstalten mit Ausschluß der Universitäten, vom 27. März 1872, AbändG vom 31. März 1882, 30. April 1884, 31. März 1890, 25. April 1896, 31. März 1905, 27. Mai 1907, Ausdehnung einiger Bestimmungen des G. vom 24. März 1882 auf die mittelbaren Staatsbeamten durch G. vom 1. März 1891; G., betr. die Fürsorge für die Witwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten vom 20. Mai 1882, abgeändert und ergänzt durch die G. vom 28. März 1888, 1. Juni 1897, 27. Mai 1907; G., betr. die Fürsorge für Beamte infolge von Betriebsunfällen vom 18. Juni 1887; abgeändert und neu gefaßt durch das G. vom 2. Juni 1902. G. betr. die Gewährung von Wohnungsgeldzuschüssen an die unmittelbaren Staatsbeamten vom 12. Mai 1873; abgeändert durch G. vom 15. April 1903, 25. Juni 1910. G. betr. die Bewilligung von Staatsmitteln zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse von . . . . gering besoldeten Staatsbeamten vom 13. Aug. 1895, 16. April 1902, 4. Mai 1903, 15. Juni 1904, 3. Aug. 1900, 25. Juli 1910, 14. Juni 1912 u. a. G., betr. die Beteiligung der Staatsbeamten bei der Gründung und Verwaltung von Aktien-, Kommandit- und Bergwerksgesellschaften vom 10. Juni 1874. AusfG zum deutschen GerVG vom 24. April 1878. G., betr. die Bereitstellung von Mitteln zu Diensteinkommensverbesserungen vom 26. Mai 1909; als Anlage ist diesem G. eine umfassende Besoldungsordnung beigefügt. Besondere Besoldungsgesetze: für Richter das Richterbesoldungsgesetz vom 29. Mai 1907, für Volksschullehrer das G. betr. das Diensteinkommen der Lehrer und Lehrerinnen an den öffentlichen Volksschulen vom 26. Mai 1909. — G. betr. die Reisekosten der Staatsbeamten vom 26. Juli 1910. G., betr. die Umzugskosten der Staatsbeamten vom 24. Febr. 1877. G., betr. die Zahlung der Beamtenbesoldung und des Gnadenvierteljahrs vom 7. März 1908. G., betr. die Heranziehung der Beamten zur Gemeindeeinkommensteuer vom 16. Juni 1909. G. über die Konflikte bei gerichtlichen Verfolgungen wegen Amtshandlungen vom 13. Febr. 1854. G. über die Haftung des Staates für Amtspflichtverletzungen der Beamten vom

1. Aug. 1909. — Die älteren Bestimmungen sind in den hohenzollernschen Fürstentümern eingeführt durch E. vom 6. Febr. 1854, in den neuen Provinzen durch zwei V. vom 23. Sept. 1867. In Lauenburg ist vor der Vereinigung mit Preußen ein G., betr. die Pensionen der Staatsbeamten, vom 23. Dez. 1872 erlassen, welches auf der Grundlage der preußischen GG beruht. Die übrigen preußischen G. über die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten sind durch G., betr. die Ausdehnung verschiedener preußischer G. auf den Kreis Herzogtum Lauenburg, vom 25. Febr. 1878 § 1 und durch das G., betr. die Abänderung von Bestimmungen der DiszG, vom 9. April 1870 § 27 auf Lauenburg ausgedehnt worden. In Helgoland ist die preußische StDGG durch V. vom 22. März 1891 § 1 I, 1, 3 eingeführt worden.

2. Andere deutsche Staaten:

In Bayern war die Hauptlandespragmatik von 1805 (s. oben 565) durch das Edikt über die Verhältnisse der Staatsdiener (Beil. IX zu Tit. V, § 6 der VerfUrk) und durch einige spätere SpezG teils ergänzt teils ersetzt worden. An Stelle aller dieser älteren G. ist dann eine zusammenfassende und erschöpfende Regelung des Beamtenrechts getreten: das BG vom 16. Aug. 1908 mit Vollzugsverordnungen vom 6. Sept. 1908 (Gehaltsordnung), 28. Febr. 1911, 19. Mai 1913. Neben dem BG gilt insbesondere noch das AusfG zum GVG vom 23. Febr. 1879, abgeändert durch Art. 222 des BG, sowie das DiszG für richterliche Beamte vom 26. März 1881, abgeändert durch Art. 224 a. a. O. und daraufhin neu publiziert: Bek. vom 5. Dez. 1908. Die G. der andern deutschen Staaten sind folgende: Sächs. G., die Verhältnisse der Zivilstaatsdiener betr., vom 7. März 1835. AbändG vom 24. April 1851, 29. Mai 1852, 9. April 1872, 3. Juni 1876, 15. Febr. 1896. AusfG zum RGVG vom 1. März 1879. AbändG vom 5. April 1892. G., das Dienstverhältnis der Richter betr., vom 20. März 1880. G., den Wegfall der Pensionsbeiträge der Staatsdiener betr., vom 1. Febr. 1890. G., Pensionserhöhungen für frühere Zivilstaatsdiener und die Hinterlassenen derselben betr., vom 16. April 1892. G., betr. Unfallfürsorge für Beamte vom 1. Juli 1902. G., betr. Wohnungsgeldzuschüsse vom 16. Juli 1902, in neuer Fassung veröffentlicht durch Bek. vom 2. Juli 1912. G. vom 28. April 1906 (Umzugskosten). G. vom 29. Juli 1908 (Besoldung der Richter). Bek. vom 20. Okt. 1909 (Besoldungsordnung). G. vom 4. Juni 1912 (Hinterbliebenenversorgung), Besoldungsordnung vom 31. Aug. 1914. Württ. G., betr. die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten sowie der Angestellten an den Latein- und Realschulen, vom 28. Juni 1876 AusfG zum RGVG vom 24. Jan. 1879. G., betr. die Beilage des G. über die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten, vom 14. Juni 1887. Abgeändert und ergänzt wurde das BG durch die G. vom 29. Juli 1905 (Pensionswesen), 1. Aug. 1907 (Pensionswesen, Hinterbliebenenversorgung), 23. Juli 1910 (Neuregelung der Anstellungsdauer), G. vom 10. Juli 1912 (Volksschullehrer). G. vom 23. Dez. 1902 (Unfallfürsorge). Bad. BG vom 24. Juli 1888. Abänderung durch G. vom 12. März 1896; in neuer Fassung bekanntgemacht auf Grund des G. vom 12. Aug. 1908 (Bekanntmachung vom 12. Aug. 1908). GehO, von demselben Datum, nach mehreren Änderungen neu bekannt gemacht in der Fassung des G. vom 12. Aug. 1908, geändert durch G. vom 14. Juli 1914. G., den Wohnungsgeldtarif betr., vom 5. Mai 1892. G., betr. Wohnungsgeld vom 12. Juni 1902, G., betr. Unfallfürsorge für Beamte vom 27. Juli 1902. G. vom 5. Okt. 1908 (Dienstreisen, Umzugskosten), geändert 14. Juli 1914. Hess. Edikt über die öffentlichen Verhältnisse der Zivilstaatsbeamten vom 12. April 1820. G. wegen des Ediktes über die Verhältnisse der Zivilstaatsbeamten vom 9. März 1824. G., die denjenigen Staatsdienern, welche suspendiert worden sind, zu verabreichende Unterstützung betr., vom 12. Juli 1827. G., die Sterbequartale der Zivilbeamten betr., vom 27. Nov. 1874. G., betr. die Revision der Bestimmungen über die Versetzung der Zivilbeamten in Ruhestand, vom 27. Nov. 1874. Abgeändert und ergänzt durch G. vom 31. Mai 1879, 18. Juli 1891, 9. Juni 1898, 2. Aug. 1899. G., die Ergänzung der Bestimmungen in Art. 7 und 15 des Ediktes vom 12. April 1820, über die öffentlichen Ver-

hältnisse der Zivilstaatsbeamten betr., vom 4. Jan. 1875. G, das Verfahren bei unfreiwilligen Versetzungen der Mitglieder eines Justizkollegs in Ruhestand betr., vom 30. April 1875. G., die auf Widerruf angestellten Beamten betr., vom 10. Mai 1875. AusfG zum RGVG, vom 3. Sept. 1878. G., die Rechtsverhältnisse der Richter betr. vom 31. Mai 1879. G., die Disziplinarverhältnisse der nichtrichterlichen Beamten betr., vom 21. April 1880. G., die Ruhegehaltsverhältnisse und Versorgung der Hinterbliebenen der im hessisch-preußischen Gemeinschaftsdienst angestellten Staatseisenbahnbeamten vom 26. März 1897. AbändG vom 21. April 1898. G., die Besoldung, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung der Staatsbeamten betr., vom 31. März 1914. G. vom 2. Aug. 1899 (Unfallfürsorge). S.-Weim. G. über den Zivilstaatsdienst vom 8. März 1850, Nachträge vom 4. Febr. 1854, 27. Febr. 1872, 29. März 1873, 7. März 1883, 26. Febr. 1886, AusfG zum RGVG vom 20. März 1879. Besoldungsordnung vom 7. März 1900, geändert 30. März 1910, Staatsbeamtenhinterbliebenengesetz 22. Febr. 1911. S.-Mein. AusfG zum RGVG vom 16. Dez. 1878 mit AbändG vom 1. Juli 1885. G., betr. die den StB bei Versetzung zu gewährende Umzugskostenvergütung, vom 8. Juli 1879. G., betr. Dienstvergehen von Richterbeamten, vom 11. Juli 1878. G. vom 20. März 1889, betr. die Form der Diensteide. G., betr. die Staatsbeamten, vom 11. März 1898 mit Nachtrag vom 19. Jan. 1910. G., betr. Bewilligung der Staatsbeamtengehalte nach dem Dienstalter, vom 13. März 1898 mit Nachträgen vom 16. Dez. 1905 und 8. Febr. 1910. G. über die Reisekosten der öffentlichen Beamten, vom 29. März 1898. S.-Alt. G., den Zivilstaatsdienst betr. vom 26. Febr. 1886, abgeändert durch G. vom 23. Dez. 1905, 12. Dez. 1910, 24. Dez. 1912. G., betr. die Gewährung von Alterszulagen vom 7. Mai 1900 mit Nachtrag vom 12. Dez 1907. S.-Kob.-Goth. G. über den Zivilstaatsdienst vom 3. Mai 1852, AbändG vom 20. Mai 1876, 14. Juli 1887, 28. Mai 1894. AusfG zum RGVG vom 7. April 1879. G., die Gnadengehalte von den Gehalten der gemeinschaftlichen Zivilstaatsdiener betr., vom 1. Juni 1892. G., betr. die Richterbesoldungen vom 25. Juni 1897. G., betr. die Besoldungsverhältnisse der gemeinschaftlichen Beamten in den Herzogtümern Koburg und Gotha vom 31. März 1912. G., die Tagegelder und Reisekosten der Staatsbeamten betr., vom 11. März 1907. S.-Goth. G., die Gnadengaben (Gnadenquartal) betr., vom 20. Juli 1895. G., die Besoldungsverhältnisse der gothaischen Staatsbeamten betr., vom 14. Mai 1912, geändert 22. März 1913. S.-Kob. G., betr. die Besoldungsverhältnisse der koburgischen Staatsbeamten vom 12. Febr. 1909. RevZStDG für das Großherzogtum Oldenburg vom 28. März 1867, AbändG vom 2. Jan. 1873, 28. Febr. 1876, 28. Dez. 1881, 18. und 19. März 1891, 12., 29. Jan. 1894, 7. Jan. 1897, 7. April 1897, 22. März 1900, 26. März 1906, 20. April 1906, 14. März 1908, 12. Jan. 1909, 28. Dez. 1912, 14. März 1913. Besoldungsgesetz vom 10. April 1911, abgeändert durch G. vom 30. Dez. 1912. G., betr. die Fürsorge für die Witwen und Waisen der im öffentlichen Dienste Angestellten, vom 24. Dez. 1902, abgeändert durch G. vom 23. Dez. 1911. G. vom 10. März 1903 (Unfallfürsorge). AusfG zum RGVG vom 10. April 1879. Braunschweig. G. über den Zivilstaatsdienst vom 4. April 1889. AbändG vom 3. April 1892. G., die Disziplinarverhältnisse der Notare betr. vom 1. April 1890. Gehaltsordnung vom 17. Juni 1910 (in den Jahren 1911—1914 durch mehrere Einzelgesetze abgeändert); Gehaltsordnung für die landschaftlichen Beamten vom 17. Juni 1910; G. über die Gewährung von Wohnungsgeldzuschüssen vom 9. März 1911. G., die Reisekosten der Staatsbeamten betr., vom 21. Dez. 1910. G. vom 8. Dez. 1902 (Unfallfürsorge). Anh. G., den Zivilstaatsdienst betr., vom 22. Dez. 1875, Abänd.- und ErgG vom 16. Juli 1876, 5. März 1878, 10. Juli 1879, 18. Febr. 1885, 6. April 1908, 26. April 1909. AusfG zum RGVG vom 10. Mai 1879, G., betr. die Feststellung des Dienstalters der Richter, vom 16. April 1887, geändert durch G. vom 15. März 1894, 31. März 1910. Besoldungsgesetz vom 16. Mai 1913. Schw.-Sondh. G., betr. den Staatsdienst vom 19. Dez. 1900, abgeändert durch G. vom 15. Juli 1905. AusfG zum RGVG vom 16. Mai 1879. G., die Disziplinar-

verhältnisse der Richter, deren unfreiwillige Versetzung und Stellung außer Aktivität betr., vom 27. Mai 1879. G., die Disziplinarverhältnisse der nicht richterlichen Beamten, Geistlichen, der öffentlichen Lehrer und Hofdiener betr., vom 23. Jan. 1880. G. über die Aufhebung der Kautionen vom 30. Dez. 1899. G., betr. die Beamtenbesoldung vom 30. Jan. 1912. Schw.-Rud. G. über den Zivilstaatsdienst vom 1. Mai 1850. AbändG vom 10. Mai 1858, 25. Febr. 1898. G., die Kautionen der Staatsdiener betr., vom 8. Okt. 1869. G., betr. das Disziplinarverfahren gegen nichtrichterliche Beamte, vom 21. Febr. 1869. DiszG für richterliche Beamte vom 1. Mai 1879. AusfG zum RGVG vom 1. März 1879. G., betr. Abänderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Pensionierung der Zivilstaatsdiener vom 28. Febr. 1900. G., betr. das Wartegeld der zur Disposition gestellten Staatsbeamten vom 13. März 1908; G., betr. die Besoldung der Staatsbeamten vom 22. März 1913. Reuß ä. L. G., die Verhältnisse der Zivilstaatsdiener betr., vom 2. April 1860, Nachträge vom 9. April 1862, 12. März 1864, 4. Jan. 1868, 27. Juli 1870, 22. Febr. 1873, 3. März 1883, 16. März 1907. G. vom 29. März 1903 betr. die Gewährung von Alterszulagen an Staatsdiener, mit Nachtrag vom 27. Okt. 1911. G., betr. die Pensionsverhältnisse der Hinterbliebenen von Staatsdienern vom 2. April 1860, mit Nachtrag vom 6. Febr. 1864, 13. Febr. 1910, 5. März 1913. G. vom 11. Mai 1870, die Umzugskosten der Zivilstaatsdiener betr. AusfG zum RGVG vom 16. April 1879. Reuß j. L. G., den Zivilstaatsdienst betr., vom 9. Okt. 1891 mit Ergänzung vom 2. Juni 1911, 15. Juni 1912, G., die Gewährung von Alterszulagen betr., vom 4. Juni 1898; G., betr. den Erlaß der Beiträge zur Allgemeinen Beamtenwitwen- und Waisenpensionsanstalt vom 5. März 1907; G., betr. die Reisekosten der Zivilstaatsdiener vom 5. März 1907; Besoldungsgesetz vom 1. Juni 1911. Lipp. G. über den Zivilstaatsdienst vom 11. Mai 1859, Abänderung und Ergänzung durch G. vom 20. Febr. 1878, 20. Febr. 1879 und 26. Febr. 1880, 11. März 1907, AusfG zum RGVG vom 24. März 1879, Abänderung durch G. vom 6. Jan. 1887. G. vom 8. Juni 1887. G., die Besoldung der staatlichen Beamten betr., vom 11. April 1907, abgeändert durch G. vom 24. Juni 1909, 22. Dez. 1913. Schaumb.-Lipp. ZivStDG vom 8. März 1872, geändert 30. März 1908, 11. März 1911. G., betr. die Besoldungsverhältnisse der Beamten vom 14. März 1910, geändert 11. März 1911. AusfG zum RGVG vom 30. Juni 1879. Wald. StDG vom 9. Juli 1855. G., betr die Abänderung von Bestimmungen der DiszG, vom 1. Sept. 1879. Einführung des preuß. AusfG zum RGVG durch G. vom 1. Sept. 1879. Richterbesoldungsgesetz vom 16. Jan. 1908, Zivilpensionsgesetz vom 3. Febr. 1908, G., betr. Wohnungsgeldzuschüsse vom 25. Okt. 1909, G., betr. die Reisekosten der Staatsbeamten, vom 4. Jan. 1912, G., betr. die Aufhebung der Amtskautionen, vom 29. Dez. 1913. Lüb. AusfG zum RGVG vom 3. Febr. 1879. G., die Gehalte der Richter und Gerichtsbeamten betr., vom 21. April 1879. G., die Dienstvergehen der Richter und der Beamten der Staatsanwaltschaft, sowie das Disziplinarverfahren gegen dieselben betr., vom 21. April 1879. G., die Rechtsverhältnisse der Beamten betr., vom 29. April 1899 (mehrfach geändert und ergänzt, in neuer Fassung bekannt gemacht 28. Jan. 1914). G., die Pensionierung der Beamten betr., vom 15. Juni 1885 (dazu mehrere Novellen; in neuer Fassung bekannt gemacht 28. Januar 1914). G. betr. Fürsorge für Beamte vom 26. Mai 1902, G., betr. Aufhebung der Kautionspflicht vom 26. Juni 1907; Beamtenhinterbliebenengesetz vom 4. Dez. 1909. Brem. G., die Rechtsverhältnisse der Beamten betr., vom 1. Febr. 1894 (durch Novellen mehrfach ergänzt und abgeändert). AusfG zum RGVG vom 17. Mai 1879. Abänderung durch G. vom 2. Okt. 1892. Hamb. AusfG zum RGVG vom 23. April 1879. Disz- und PensG für nichtrichterliche Beamte vom 7. Jan. 1884 (mehrfach abgeändert, insbesondere durch G. vom 3. Nov. 1909 [DiszR der Unterbeamten, Abschaffung der Arreststrafe]). Bek. vom 29. April 1901 (Beseitigung der Amtskautionen). GehO vom 19. Juni 1912. Vertrag der drei Hansestädte über die Errichtung eines gemeinsamen Oberlandesgerichtes vom 22. Mai 1908.

ordnungen und einzelne besondere Gesetze[6] die für die Kommunalbeamten maßgebenden Bestimmungen aufgestellt worden. Die rechtliche Stellung der Reichsbeamten ist durch Reichsgesetze[7] geregelt worden. Für diejenigen Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten, welche nicht durch Reichsgesetze geregelt sind, gelten die landesgesetzlichen Bestimmungen, die sich an ihren Wohnorten in Kraft befinden[8]. Die Gesetze über die Reichsbeamten sind auch — als „Landesgesetze" (s. oben 544) — in Elsaß-Lothringen eingeführt, wo sie aber durch die Landesgesetzgebung vielfache Abänderungen erfahren haben[9]. [Die Rechtsverhältnisse der Kolonialbeamten, d. h. derjenigen Beamten, welche für den Dienst der Schutzgebiete angestellt sind und ihr Diensteinkommen aus dem Fond eines Schutzgebietes beziehen, sind durch das Kolonialbeamtengesetz vom 8. Juni 1910[10] und das Gesetz über die Tagegelder, Fuhr- und Umzugskosten der Kolo-

---

[6] Vgl. § 110 S. 417ff., Anmerkung.

[7] RG betr. die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten vom 31. März 1873. Dieses grundlegende Gesetz ist in der Folge mehrfach abgeändert und auf Grund der Novelle vom 17. Mai 1907 Art. 3 vom Reichskanzler neu redigiert und bekanntgemacht worden unter der Bezeichnung: „Reichsbeamtengesetz" (Bekanntm. des Reichskanzlers vom 18. Mai 1907). Neben diesen RBG gelten noch Spezialgesetze; die wichtigsten sind: Unfallfürsorgegesetz für Beamte und Personen des Soldatenstandes vom 18. Juni 1901; Beamtenhinterbliebenengesetz vom 17. Mai 1907; Besoldungsgesetz vom 15. Juli 1909 (Neuregelung der Gehalte und Wohnungsgeldzuschüsse für die Reichsbeamten, ergänzt durch G. vom 21. März 1910, G. vom 10. April 1911); G., betr. die Haftung des Reichs für seine Beamten vom 22. Mai 1910; KaisV über die Tagegelder, Fuhr- und Umzugskosten der Reichsbeamten vom 25. Juni 1901, 17. Juli 1910, in neuer Fassung publiziert durch Bek. des Reichskanzlers vom 8. Sept. 1910.

[8] RBG § 19. Wichtig ist dies namentlich hinsichtlich der Heranziehung derselben zu Landes- und Kommunalsteuern. Dagegen findet der § 19 nicht, wie Delius, DJZ 3 468 meint, auf die Frage Anwendung, ob ein Reichsbeamter zum Eintritt in einen Landtag Urlaub einzuholen hat, da die Grundsätze über den Urlaub der Reichsbeamten durch § 14 des RBG und die auf Grund desselben erlassene KaisV eine reichsrechtliche Regelung gefunden haben.

[9] In Elsaß-Lothringen ist das RBG eingeführt durch G. vom 23. Dez. 1873, hat jedoch in seiner Anwendung auf das Reichsland einzelne Abänderungen erfahren durch das RG, betr. die Verf. und die Verw. Elsaß-Lothringens, vom 4. Juli 1879 §§ 6 und 8. Die AbändG sind in Elsaß-Lothringen durch KaisV vom 21. Nov. 1887 eingeführt worden; die Einführung des RG vom 17. Mai 1907, auf dem die jetzige Fassung des RBG beruht, erfolgte durch KaisV vom 19. Okt. 1907. Außerdem kommen in Betracht folgende LG: G., die Rechtsverhältnisse der Professoren an der Kaiser-Wilhelms-Universität Straßburg betr., vom 18. Juni 1890; G., betr. das Gnadenquartal, vom 31. März 1887 und 5. Juni 1893; G. wegen Ergänzung des G., betr. die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer, vom 31. Mai 1898; G., betr. die Disziplin der Richter, vom 13. Febr. 1899; AusfG zum BGB vom 17. April 1899, §§ 37—42, 112; G. vom 26. Sept. 1899 (Pension für Richter); Beamtenhinterbliebenengesetz vom 15. Nov. 1909; Besoldungsgesetz vom 9. Juni 1913.

[10] Literatur dazu s. oben Anm. a. a. E.

nialbeamten vom 7. September 1911 geregelt.] Außerdem finden sich reichsgesetzliche Vorschriften über die Rechtsverhältnisse der Richter in dem Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 und der Mitglieder der Militärgerichte in der Militärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898[11].

§ 143.

[Der Ausdruck „Beamte" wird auf Dienstverhältnisse sehr verschiedenen Inhalts angewendet.] Es gibt „Beamte" von Privatpersonen und Privatgesellschaften, Kirchenbeamte, Beamte der politischen Gemeinwesen. Hier handelt es sich lediglich um letztere, um die Beamten im engeren und eigentlichen Sinne, also um Reichs-, Staats- und Kommunalbeamte[a].

---

[11] Im Anschluß an diese ist außerdem ein besonderes RG, betr. die Dienstvergehen der richterlichen Militärjustizbeamten und die unfreiwillige Versetzung derselben in eine andere Stelle oder in den Ruhestand, vom 1. Dez. 1898 erlassen worden.

[a] Außer Betracht bleiben demnach insbesondere:

1. Die Hofbeamten, richtiger Hofbediensteten. Ihr Dienstverhältnis ist von dem echten (d. h. Staats-) Beamtenverhältnis schon darin völlig verschieden, daß es ein Verhältnis nicht des öffentlichen, sondern des Privatrechts ist, vor allem aber darin, daß als Dienstberechtigter nicht das Gemeinwesen, sondern die Person des Monarchen erscheint. Der Beamtendienst ist Staatsorganschaft, der Hofdienst ist es nicht. So auch die herrsch. M. Vgl. Perthes, Der Staatsdienst in Preußen 29; Zachariae, DStR 2 17; Schulze, PrStR 1 165; v. Roenne-Zorn, PrStR 1 421 Anm. 1; Bornhak, PrStR 1 155; Brand, BR 13 Anm. 5; Rehm, AnnDR 1900 387; v. Seydel-Piloty, BayrStR 1 82; Reindl, Komm. zum bayr. BG 10; v. Mohl, WürttStR 1 249; v. Sarwey, WürttStR 1 86. 87; Göz, WürttStR 76; O. Mayer, SächStR 69; Walz, BadStR 36; Schücking, OldStR 165. Das RG hat sich in dem Urteil vom 13. Jan. 1891 (Strafs. 21 381 ff.) der herrsch. M. angeschlossen; es spricht den Hofbeamten der deutschen Fürsten, sofern nicht Staatsfunktionen mit ihrer Stellung verbunden oder sie durch das Gesetz den Staatsbeamten ausdrücklich gleichgestellt sind, die Eigenschaft von Beamten im Sinne der Reichs- und Landesgesetze, z. B. des StrGB §§ 196, 359, ab. Ebenso zahlreiche Entscheidungen unterer Gerichte. Vereinzelt ist auch ausdrücklich bestimmt, daß die Beamtengesetze auf Hofbeamte keine Anwendung finden, vgl. z. B. Schw.-Sondh. BG vom 19. März 1900 § 3. Dagegen vertritt das preußische OVG in feststehender Rechtsprechung die Anschauung, daß die Hofbeamten, „da die von ihnen bearbeiteten Angelegenheiten wegen der fundamentalen Verbindung des Königs und seines Hauses mit dem Staate als Staatsangelegenheiten anzusehen sind," Beamte im Sinne der Staatsbeamtengesetze seien. Diese Anschauung sucht eine beachtenswerte Denkschrift des preußischen Ministeriums des Königl. Hauses, „betr. die Rechtsstellung der Beamten des Königl. Hauses und Hofes", veröffentlicht im VerwArch 20 295 ff. eingehend zu begründen, ders. Ans. auch Eckstein ArchÖffR 27 527. Der herrsch. M. und dem RG ist beizupflichten. Der Hofdienst ist kein Staatsdienst. Die fürstlichen Hofhaltungen sind heute nicht mehr Einrichtungen des öffentlichen, sondern des Privatrechts. Insbesondere stellt der „Hof" nicht mehr, wie in alter Zeit, die Gesamtheit der Personen dar, welche dem Herrscher regieren helfen. Der Beruf zu solcher Hilfe ist auf das Staatsbeamtentum, an oberster Stelle auf die Staatsminister, übergegangen, zu denen, in der Folgerichtigkeit der Entwicklung der oberste Hoffunktionär, der „Minister" des Königlichen Hauses, nicht gehört. Der Hof

1. Jede Person, welche einem politischen Gemeinwesen gegenüber zu Diensten verpflichtet ist, tritt dadurch in ein spezielles Rechtsverhältnis zu demselben. Sie hat neben den allgemeinen Rechten und Pflichten, welche allen Angehörigen des Gemeinwesens zustehen, eine Reihe besonderer Rechte und Verbindlichkeiten. Selbst die bloße Übernahme einzelner öffentlicher

---

erscheint heute nur mehr als ein Personenkreis, der seinen Daseinszweck darin findet, den Privathaushalt des Fürsten und seiner Familie zu führen und — durch die Zahl und soziale Stellung derer, die zu ihm gehören — die Würde und den Glanz der monarchischen Einrichtungen äußerlich zur Darstellung zu bringen. Wohl liegt die Entfaltung solchen Glanzes im staatlichen Interesse (wie ja auch die Erfüllung sogenannter Repräsentationspflichten seitens hochgestellter Beamten im Staatsinteresse geboten sein mag), aber die Entfaltung als solche ist keine Staatstätigkeit und die dabei geleistete helfende Mitwirkung folglich keine Arbeit für den Staat, kein Staatsdienst, sondern ein dem Monarchenindividuum persönlich geleisteter Dienst. Das Recht des Fürsten, einen Hof zu halten, ist kein sogenanntes Regierungsrecht, sondern ein persönliches Ehrenrecht (oben § 84 S. 273). Öffentlichrechtlicher Natur ist am Hofe nur der staatliche Schutz, welcher die Hofeinrichtungen umgibt (indem die Anmaßung oder Nachahmung dieser Einrichtungen und ihrer äußeren Kennzeichen bei Strafe verboten ist; vgl. v. Seydel-Piloty, a. a. O. 82; Jellinek, System 151 Anm. 1). Unrichtig ist es auch, wenn v. Rheinbaben, DiszG 58, 59, die Hofbeamten wenigstens als „mittelbare Staatsbeamte“ gelten lassen will. Mittelbare Staatsbeamte sind nach dem Sprachgebrauche des preußischen Rechts die Angestellten der dem Staate untergeordneten und organschaftlich eingegliederten Korporationen des öffentlichen Rechts, vor allem der Gemeinden und anderer Selbstverwaltungskörper (vgl. Preuß, Städtisches Amtsrecht 118 ff.; Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 312, 313). Wo ist aber der Selbstverwaltungskörper, in dessen Diensten die Hofangestellten stehen sollen? Dienstberechtigt ist ihnen gegenüber keine Korporation, keine juristische, sondern, wie oben hervorgehoben, eine natürliche Person: der Landesherr, bzw. ein Mitglied seines Hauses (nicht das Haus, die Dynastie als solche, die übrigens, obgleich Korporation, keineswegs unter den Begriff des Selbstverwaltungskörpers fällt).

2. Die Geistlichen und sonstigen Funktionäre der Kirchen und anderer Religionsgesellschaften. Die staatsrechtliche Natur des Kirchendienstes hängt von der Stellung ab, welche die Kirche im Staate einnimmt. Diese Stellung kann die eines unselbständigen Bestandteils des Staatsganzen, einer Staatsanstalt in diesem Sinne („Staatskirchentum“), oder die eines selbständigen, eigenberechtigten Gemeinwesens sein („Trennung von Staat und Kirche“); im ersteren Falle erscheinen die Kirchendiener als Staatsdiener, im anderen Falle nicht. Das in Deutschland geltende kirchenpolitische System entspricht nun aber nicht dem ersten, sondern dem zweiten Typus (vgl. unten §§ 233 ff.; Anschütz, Komm. 1 296 ff.). Ist auch die Trennung von Staat und Kirche keine vollkommene und reine, so reicht sie doch weit genug, um jede Berechtigung der Behauptung, der Kirchendienst sei ein dem Staate, sei es auch nur mittelbar (hierzu Anschütz, a. a. O. 312, 313), geleisteter Dienst, von vornherein auszuschließen.

3. diejenigen Personen, welche, ohne in einem Dienstverhältnis zum Staate zu stehen, dem Staate kraft öffentlichen Rechts für die Ausübung ihres Berufes verantwortlich sind. Hierher gehören insbesondere die Rechtsanwälte, Patentanwälte, Ärzte, Privatdozenten, gewisse öffentlich angestellte Gewerbetreibende (GewO § 36). Die Rechtsverhältnisse dieser Personengruppen sind eingehend dargestellt von Triepel, Staatsdienst und staatlich gebundener Beruf (1911).

Funktionen, wie sie z. B. bei Geschworenen und Schöffen vorkommt, begründet ein spezielles Rechtsverhältnis: auf der Seite des Inhabers der Funktionen die Pflicht zur Ausübung derselben, oft auch die Pflicht zur Verschwiegenheit, auf der Seite des Gemeinwesens die Pflicht zum Schutz bei dieser Ausübung. Die Übertragung einzelner öffentlicher Funktionen hat jedoch noch kein Beamtenverhältnis zur Folge; ein solches entsteht erst mit der Verpflichtung zu dauernden oder beständigen Dienstleistungen gegenüber dem Gemeinwesen[1].

Diese Verpflichtung zu dauernden und beständigen Diensten gegenüber einem politischen Gemeinwesen kann aber entweder auf einem privatrechtlichen Vertrage oder auf einem staatsrechtlichen Akte beruhen. Das durch ersteren begründete Verhältnis ist ein privatrechtliches und bleibt für die staatsrechtliche Behandlung außer Betracht[2]. Der staatsrechtliche Akt, durch welchen das Beamtenverhältnis begründet wird, ist regelmäßig die Anstellung durch ein anderes staatliches bezw. kommunales Organ. In absoluten Monarchieen kann das übertragende Organ nur der Monarch oder ein Beamter bezw. eine Behörde sein, welcher der Monarch sein Anstellungsrecht delegiert hat. Auch in konstitutionellen Monarchieen ist die Ernennung der Beamten durch den Monarchen oder die von ihm delegierten Behörden die Regel; es kommen aber außerdem Beamte vor, welche von der Volksvertretung bestellt werden[3].

---

[1] Dagegen ist nicht erforderlich, daß dem Betreffenden ein bestimmtes Amt dauernd übertragen wird. Übereinstimmend Laband, StR 1 430 ff.; Rehm, AnnDR 1885 160 ff.; Triepel, Staatsdienst und staatlich gebundener Beruf (1911), 13; nur das Dienstverhältnis überhaupt muß ein dauerndes sein.

[2] Vgl. RGZ 28 80 ff. Die Frage, ob auf diese Personen die Bezeichnung Beamte anzuwenden ist (dafür: Loening, VR 115; dagegen: Laband, StR 1 432 N. 2), läuft auf einen Wortstreit hinaus. Es ist möglich, daß Personen, welche kraft privatrechtlichen Vertrages sich im Dienstverhältnisse zum Staate befinden, öffentliche Befugnisse übertragen werden. Denn eine solche Übertragung kann auch gegenüber Privatbeamten, z. B. Eisenbahnbeamten, Forstbeamten vorkommen. Das Beamtenverhältnis wird aber dadurch kein staatsrechtliches. Vgl. O. Mayer, VR 2 199, 216 N. 20.

[3] Einer Auffassung, welche Landesherrn und Landstände als zwei völlig getrennte Rechtssubjekte ansah, entsprach es, die ständischen Beamten gegenüber den landesherrlichen als eine durchaus andere Kategorie von Personen zu behandeln. Daher beschränken die Staatsdienergesetze den Begriff des Beamten häufig auf solche Personen, welchen vom Monarchen ein Staatsamt übertragen ist, z. B. Sächs. StDG § 1, Württ. BG § 1, Bad. BG § 1, S.-Weim. StDG § 1, S.-Mein. StBG § 1, S.-Alt. StDG § 1, S.-Kob.-Goth. StDG § 1, Braunschw. StDG § 5, Anh. StDG § 1, Schw.-Rud. StDG § 1, Schw.-Sondh. StDG § 1, Reuß ä. L. Nachtr. vom 9. April 1862, Reuß j. L. StDG § 1, Lipp. StDG § 1, RBG § 1. Sie legen aber in der Regel den Landtagsbeamten dieselben Rechte und Pflichten wie den Staatsbeamten bei, Sächs. LO § 36, Württ. BG § 1, Bad. BG § 129, S.-Weim. GO 14 und 15. Ähnlich drückt sich auch das RBG § 156 über die Stellung der Reichstagsbeamten aus. Bei der heutigen Staatsanschauung ist zu einer derartigen Trennung

Neben der Anstellung kommt als Entstehungsgrund des Beamtenverhältnisses auch die Wahl durch eine kommunale Vertretung oder durch die Angehörigen eines Kommunalverbandes in Betracht.

2. Beamte sind demnach diejenigen Personen, welche einem politischen Gemeinwesen (Reich, Staat, Kommunalverband) kraft eines besonderen staatsrechtlichen Aktes zur Leistung von dauernden Diensten in Unterordnung unter ein vorgesetztes Organ verpflichtet sind. Zum Begriff des Beamten wird nicht erfordert, daß er Hoheitsrechte des Staates ausübt[4]; zu den Beamten gehören auch die Verwalter staatlicher Vermögensobjekte und die Lehrer an den öffentlichen Unterrichtsanstalten[5]. Ebensowenig kommt es für den Begriff des Beamten in Betracht, ob die Dienste höherer Art sind, d. h. eine wissenschaftliche Ausbildung und eine selbständige geistige Tätigkeit voraussetzen, oder ob sie den Charakter von niederen, d. h. mechanischen Diensten haben. Auch Personen,

---

keinerlei Veranlassung. Die Beamten des Reichstags und der Landtage sind ebensogut Staatsdiener wie die vom Kaiser bezw. Landesherrn ernannten Beamten. [Sie sind Reichs- bezw. Staatsbeamte (so richtig das Württ. StDG vom 28. Juni 1821 § 1, das das ständische Personal den StD zurechnete), und zwar „unmittelbare", nicht „mittelbare" im Sinne der unten § 144 Anm a angegebenen Unterscheidung (übereinstimmend Perels und Spilling 279, unrichtig v. Rheinbaben, DiszG 48).] Die Ernennung durch den Monarchen ist daher für den Begriff des Beamten kein wesentliches Erfordernis, wie viele Schriftsteller annehmen (Goenner § 11; v. Gerber 113; H. A. Zachariä 2 18; Zöpfl 2 778; Held 2 326; Zorn, StR 1 298.

[4] Dies behaupten Zorn, StR 1 287; Gareis, AllgStR in Marquardsens Handb 160, Eckstein ArchÖffR 27 501 ff. Vgl. dagegen die herrsch. M., insbes. Laband, StR 1 435, 436; Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 673; H. Schulze, Preuß. StR § 58; Bornhak, Preuß. StR 2 24, 25; RGSt 2 23; Arndt, RStR 634; Brand, BR 18, 19.

[5] Von den Gesetzgebungen erklären einzelne entweder die Lehrer überhaupt oder die Lehrer an den höheren Unterrichtsanstalten ausdrücklich für Beamte, PrALR 2 12 §§ 65 und 73, Preuß. Verf Urk Art. 23, Württ. BG § 1, Bad. BG §§ 1, 120, S.-Weim. StDG § 1, Old. UnterrG vom 3. April 1855 Art. 19, Braunschw. StDG § 1, Schw.-Sondh. StDG § 1, Reuß j. L. StDG § 2, Schaumb.-Lipp. StDG § 1, G. vom 7. Febr. 1876 § 2, Lipp. VSchG vom 11. Dez. 1849 § 39, Wald. StDG § 1. G. für Elsaß-Lothringen vom 23. Dez. 1873 Art. 1. Wenn in andern Staaten die Lehrer nicht zu den Staatsdienern gerechnet werden, so hat das lediglich die Bedeutung, daß auf sie die gewöhnliche Staatsdienergesetzgebung keine Anwendung finden soll, sondern eine spezielle Regelung ihrer Rechtsverhältnisse vorbehalten bleibt. Vgl. G. Meyer-Dochow, LehrbDVR (3. Aufl.) § 86 S. 222, § 88 S. 225, § 90 S. 228. [In Preußen sind die Lehrer an allen öffentlichen Unterrichtsanstalten — Volksschulen, höhere Lehranstalten, insbesondere Gymnasien, Universitäten — nach der richtigen, freilich vielfach bestrittenen Auffassung unmittelbare Staatsbeamte; vgl. Anschütz, Komm. zur preuß. V. 1 418 ff., 429 ff.; Giese, Der Beamtencharakter der preußischen Volksschullehrer (in der Festschrift für Zitelmann); Derselbe, Der Beamtencharakter der Direktoren und Oberlehrer an den . . . Lehranstalten in Preußen (2. Aufl. 1912); Derselbe im Volksschularchiv 12 1 ff. Über die einschlägigen Rechtsverhältnisse in Bayern vgl. Seydel-Graßmann, Bayer. StR 2 566, 580 ff.; Reindl, Bayer. BG 15 (will die Volksschullehrer nur als mittelbare Staatsbeamte gelten lassen), — in Baden: Walz, JahrbÖffR 5 539 ff.]

welche Dienste der letzteren Art leisten, gehören zu den Beamten im staatsrechtlichen Sinne, wenn sie förmlich angestellt sind und mit ihnen nicht etwa ein bloßer privatrechtlicher Dienstvertrag abgeschlossen ist[6].

Alle Beamten haben die Pflicht zur Ausübung ihrer Amtsfunktionen, die Pflicht des Gehorsams gegenüber den Anordnungen ihrer Vorgesetzten, die Pflicht zur Beobachtung eines achtungswürdigen Verhaltens. Sie genießen alle einen umfassenden strafrechtlichen Schutz. Im übrigen sind hinsichtlich der Beamten zwei Hauptgruppen von Personen zu unterscheiden:

a) die Berufsbeamten, d. h. diejenigen Personen, welche aus dem öffentlichen Dienste ihren Lebensberuf machen[7]. Nur bei diesen ist das volle Beamten- oder Staatsdienerverhältnis vorhanden, nur sie haben die Verpflichtung, keinerlei Nebengeschäfte zu treiben, nur sie besitzen Anspruch auf Gehalt und Pension. Bei ihnen hört sogar das besondere Verhältnis zum Staate nicht unbedingt auf, wenn die Verwaltung des Amtes ihr Ende erreicht. Sie können zur Disposition gestellt werden; dann erscheinen sie trotz ihrer Inaktivität fortdauernd als Beamte und haben die Verpflichtung, jederzeit wieder in den Dienst einzutreten. Der Staat gewährt ihnen in diesem Falle fortdauernde Mittel zum Unterhalt und legt ihnen ähnliche Verpflichtungen wie den aktiven Staats-

---

[6] Dies hebt mit Recht Laband, StR 1 432 N. 1, 436 N. 1 und 2, sowie HbÖffR 71, hervor; ebenso H. Schulze, Lehrb. des deutschen StR 1 319; Opitz, Sächs. StR 1 242 N. 1; Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 673; Bornhak a. a. O. 24; Brand a. a. O. 18, 19. — Die älteren Schriftsteller sind meist entgegengesetzter Ansicht: H. A. Zachariä a. a. O. 19; v. Gerber a. a. O. 114; Poezl, Bayer. VR § 180; wie diese neuerdings Eckstein a. a. O.

[7] Fast alle älteren und manche neuere Schriftsteller haben bei Bestimmung des Beamtenbegriffes auf die Berufsmäßigkeit ein entscheidendes Gewicht gelegt v. Gerber 115; Zöpfl 778; Held 326; Poezl § 198; H. Schulze, Preuß. StR § 98, LehrbDStR 1 317; Perthes 44; L. v. Stein, VL T. 1 Abt. 1 S. 223 ff, HbVL 1 55; Ulbrich, Österr StR 2 180; v. Rönne, Preuß. StR 2 402; v. Rönne-Zorn 1 421; Loening, VR § 116; Gierke, Art. „Gemeindebeamte" n v. Holtzendorffs Rechtslexikon 2 50; Harseim, Art. Besoldung im WStVR 137. Demgegenüber heben Laband, StR 1 437, 438, Kl A. 101, und im Anschluß an ihn Zorn, StR 1 297; Seydel a. a. O. 189; Bornhak a. a. O. 24 ff.: Anschütz a. a. O. 148 hervor, daß es auch Beamte gibt, welche ihr Staatsamt nur als Nebenbeschäftigung verwalten. Aber bei diesen Personen besteht auch nur ein Teil der Rechte und Pflichten der Beamten, nicht das volle Beamtenverhältnis. Auch einige Staatsdienergesetze betonen die berufsmäßige Tätigkeit, indem sie festsetzen, daß ihre Bestimmungen auf Personen, denen amtliche Dienste auf bestimmte Zeit oder neben landwirtschaftlichen oder bürgerlichen Gewerben übertragen seien, entweder keine oder nur eine beschränkte Anwendung finden. S.-Weim. StDG § 2, S.-Alt. StDG § 2, S. Kob.-Goth. StDG § 2, Old. StDG Art. 1 § 2, Schw.-Sondh StDG § 3, Schw.-Rudolst. StDG § 2, Lüb. BG § 2, Brem. BG § 2, RBG § 38. — Die berufsmäßige Vorbildung bildet zwar bei Berufsbeamten die Regel, sie ist aber nicht, wie Rosin AnnDR (1883) annimmt, ein unerläßliches Erfordernis für den Begriff des Berufsbeamten.

dienern auf. Freilich beziehen sich diese Verpflichtungen nicht auf die Ausübung irgend welcher Amtsfunktionen, sondern nur auf die Beobachtung eines achtungswürdigen Verhaltens;

b) diejenigen Personen, welche die Tätigkeit im öffentlichen Dienste nur als Nebenbeschäftigung neben anderen Berufsgeschäften übernommen haben (Ehrenbeamte)[8]. Auch diese Personen befinden sich in einem Beamtenverhältnis, aber dieses Beamtenverhältnis ist in der Regel kein volles in dem Sinne, daß auf sie alle Bestimmungen der Beamtengesetze Anwendung finden. Es steht ihnen nur ein Teil derjenigen Rechte und Pflichten zu, welche diese den Beamten beilegen.

Das Bestehen eines Beamtenverhältnisses und die Bekleidung eines bestimmten Amtes sind nicht identisch; „Beamter" ist nicht dasselbe, wie „Amtsinhaber"[9]. Bei denjenigen Personen, welche den öffentlichen Dienst als Nebenberuf oder als Nebenbeschäftigung betreiben, kann allerdings von einem Beamtenverhältnis nur solange die Rede sein, als sie ein Amt innehaben. Berufsbeamte dagegen können sich im Beamtenverhältnis befinden, ohne zeitweilig ein Amt zu bekleiden, z. B. wenn sie zur Disposition gestellt sind. In den Ämtern, welche ein Staatsdiener verwaltet, kann ein vielfacher Wechsel eintreten, ohne daß sein Beamtenverhältnis dadurch berührt wird. Ein Dienstverhältnis, aber kein Amt liegt auch bei denjenigen Personen vor, welche sich im Vorbereitungsdienste befinden[10].

3. Das Beamtenverhältnis wurde in früherer Zeit als auf einem privatrechtlichen Vertrage beruhend angesehen. Man stritt darüber, ob dasselbe ein precarium, eine locatio conductio operarum, ein Mandat oder ein Innominatkontrakt nach der Formel „do ut facias" sei. Später nahm man einen besonderen Dienstvertrag an, welcher aus einem Hauptvertrage, der die Übertragung des Amtes, und einem Nebenvertrage, der die Besoldung zum Gegenstande hatte, bestehen sollte[11]. Erst im achtzehnten Jahrhundert

---

[8] Beispiele: Handelsrichter (GVG §§ 111 ff.), Wahlkonsuln (RG betr. die Bundeskonsulate vom 8. Nov. 1867 §§ 9, 10), preußische Amtsvorsteher (oben § 116 S. 450), Rechtsanwälte, die als Notare, Geistliche, die als Schulinspektoren angestellt sind.

[9] Dies heben mit Recht hervor Laband, StR 1 430; Rehm, AnnDR 1885 160 ff.; Binding, Lehrb. des StrR 2 381 ff.; Triepel, Staatsdienst und staatlich gebundener Beruf 13; Anschütz, Enzykl. 148; Brand, a. a. O. 19, 20. Ablehnend gegen diese herrsch. M. verhält sich Preuß, Städt. Amtsrecht 74 ff.

[10] Vgl. O. Mayer, VR 2 232 ff. [Die Bemerkung dieses Schriftstellers, a. a. O. 232 Anm. 30: „Es ist nur gesellschaftliche Rücksichtnahme, wenn man den Referendaren eine Art von Beamteneigenschaft zuerkennt" verrät geringe Neigung zur Rücksichtnahme auf das positive Recht. Nach diesem ist den Referendaren die Beamteneigenschaft unbedingt zuzusprechen. Ebenso Triepel, a. a. O. 37; Eckstein, ArchÖffR 27 529. A. M. Binding, a. a. O. 387.]

[11] Einen Überblick über diese Ansichten geben Goenner a. a. O. § 5 ff.; H. A. Zachariä § 135; Rehm, a. a. O. 582 ff.; Laband, StR 1 438 ff.

wurde die privatrechtliche Anschauung mit Erfolg bekämpft und der Grundsatz aufgestellt, daß das Beamtenverhältnis nicht auf einem Vertrage, sondern auf einem einseitigen Staatsakte beruhe[12]. Diese Auffassung erwarb sich bald eine fast allgemeine Anerkennung. Nur wenige Schriftsteller blieben auf dem Standpunkte der Vertragstheorie stehen[13]. In neuerer Zeit ist jedoch die Ansicht von der vertragsmäßigen Begründung des Beamtenverhältnisses wieder aufgenommen worden[14]. Freilich in modifizierter Form. Es wird anerkannt, daß der Vertrag kein bloßes Obligationsverhältnis zwischen Staat und Beamten, sondern ein Gewaltverhältnis des ersteren über den letzteren begründet. Der Staatsdienst soll ein Analogon in der Vassallität finden[15]. Eine vertragsmäßige Begründung des Beamtenverhältnisses muß nach dieser Ansicht deshalb angenommen werden, weil der Eintritt in den Staatsdienst freiwillig ist, zu demselben also Willensübereinstimmung zwischen dem Staate und dem Beamten erfordert wird. Schon diese Voraussetzung trifft nur bei einem Teil der Beamten, nämlich bei denjenigen Personen zu, welche aus der amtlichen Tätigkeit ihren Lebensberuf machen. Dagegen finden sich unter denjenigen Personen, welche amtliche Funktionen neben anderen Berufsgeschäften besitzen, sowohl solche, welche dieselben freiwillig, als solche, welche sie kraft eines gesetzlichen Zwanges übernommen haben. Trotzdem unterscheiden sich ihre Rechtsverhältnisse in keinem wesentlichen Punkte voneinander[16]. Auch die besonderen Rechte und Pflichten der Berufsbeamten sind keine

---

[12] Zuerst von Goenner in der § 142 Anm. a angeführten Schrift über den Staatsdienst.

[13] Klüber § 492; Schmitthenner, Grundlinien des idealen oder allgemeinen StR 509.

[14] [Über diese Wiederaufnahme vgl. Preuß, Städt. Amtsrecht 77 ff. Führer der neuen Vertragstheorie ist Laband, StR 1 430 ff., Kl. A. 101, ArchÖffR 18 75 ff.] Weitere (z. T. selbständige) Vertreter sind Seydel, Allg. StL 59 ff., Bayer. StR (2. Aufl.) 2 184 ff.; Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 670 ff.; Piloty im JahrbÖffR 1909 240; v. Stengel, Das ÖffR und die VerwGbk in Elsaß-Lothringen, AnnDR 1876 897 ff.; Derselbe im HbÖffR 137; E. Loening, Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten (1879) 131, VR 119; v. Sarwey; Württ. StR 2 276; Göz, Württ. StR 176; Gareis, AllgStR in Marquardsens Handb 164; E. Mayer, Kirchenhoheitsrechte des Königs von Bayern 196 ff.; Rehm a. a. O. 116 ff.; Derselbe, AllgStL 137 Anm. 4; Freund im ArchÖffR 1 115 N. 2; Jellinek, System der subjektiven ÖffR 177 ff., 209 ff., sowie Ausgewählte Schriften und Reden 2 302; Reindl, Bayer. BG 9, 10; Hatschek, SelbstV 98; Affolter, AllgStR 38 N. 34, der sogar wieder auf die Kategorie des Mandates zurückgreift.

[15] Laband a. a. O. 434. Gegen diese [vor Laband schon von Schmitthenner und Gerber vertretene] Auffassung Seydel, Bayer. StR (2. Aufl.) 187 ff.; Preuß, Städt. Amtsrecht 80 ff. Übrigens stellt Laband StR 1 433 N. 2 fest, daß er „weit davon entfernt sei, das Beamtenverhältnis der Gegenwart mit der Vassallität oder Ministerialität zu identifizieren".

[16] Vgl. die zutreffenden Bemerkungen von Preuß, Städt. Amtsrecht 82, 83.

Folgen der Freiwilligkeit des Verhältnisses. Man kann sich für die vertragsmäßige Entstehung ferner nicht auf die ethische Seite des Staatsdienerverhältnisses, die Treue und Hingebung, welche vom Beamten gegenüber dem Staate gefordert wird, berufen. Denn derjenige Dienst, welcher die größte Hingebung des einzelnen für den Staat verlangt, der Militärdienst, wird kraft gesetzlicher Verpflichtung geleistet. Endlich ist die Freiwilligkeit des Eintrittes in den Staatsdienst nicht identisch mit der vertragsmäßigen Entstehung des Staatsdienerverhältnisses. Da Staat und einzelner sich nicht als gleichberechtigte Subjekte gegenüberstehen, so findet die Begründung von Rechtsverhältnissen unter denselben selbst im Fall der Willensübereinstimmung nicht in der Form eines Vertrages, sondern in der eines einseitigen Staatsaktes statt, [dessen Zulässigkeit und Gültigkeit freilich — hierdurch entsteht der Schein eines Vertragsverhältnisses — durch die Einwilligung des Beteiligten bedingt ist][17]. Dagegen läßt sich auch nicht einwenden, daß Standesherren und Privatgesellschaften ihre Beamten in derselben Form wie der Staat ernennen. Zunächst ist dies keineswegs überall der Fall, und selbst wo es so sein sollte, kann bei der Verschiedenheit der beteiligten Subjekte und der zwischen diesen stattfindenden Vorverhandlungen aus der übereinstimmenden Form nicht auf völlige Gleichheit des Verhältnisses geschlossen werden[18].

Das Beamtenverhältnis ist seiner Natur nach ein staatsrechtliches Rechtsverhältnis. Aus demselben geht der Anspruch des Beamten auf seine Besoldung hervor, der ebenso wie das Beamtenverhältnis selbst öffentlichrechtlicher Natur ist[19].

§ 144.

[1. Man unterscheidet Reichs-, Staats- und Kommunalbeamte, und zwar je nachdem der betreffende Beamte zum

---

[17] Preuß a. a. O, 97; Anschütz, Enzykl. 149.

[18] Die Ansicht, daß die Entstehung des Beamtenverhältnisses auf einem einseitigen Staatsakte beruhe, wird vertreten von Heffter 127–130; v. Gerber 121; H. A. Zachariä § 135; Zöpfl 787; Grotefend § 673; Bluntschli AllgStL 503 und 604; v. Rönne-Zorn, PrStR 1 426; v. Rönne, StRDR § 53; H. Schulze, PrStR § 99, LehrbDStR 1 321; Poezl § 181 N. 1; Gierke, ZStW 30 331, in v. Holtzendorffs Rechtslex. 1 53, in Schmollers Jbch. 7 1156; Zorn, StR 1 305 ff.; Ulbrich, ÖsterrStR 89 ff.; Meves in v. Holtzendorffs Rechtslex. 2 32, 3 747; v. Kirchenheim, LehrbDStR 213; Haelschner a. a. O. 1032; O. Mayer im ArchÖffR 3 42, VR 2 221, SächsStR 234; Dantscher v. Kollesberg, Die politischen Rechte der Untertanen 1. Lief. 54, 3. Lief. 84 ff N. 24; Bornhak a. a. O. 29 ff.; Harseim a. a. O. 138; Radnitzky, Parteiwillkür im ÖffR 72 ff.; Grotefend, PrVBl 1 417; Preuß, Städt. Amtsrecht 77 ff., 392, 393; Leoni, ÖffR von Elsaß-Lothringen 1 130 ff.; Hübler, Organisation der Verw. 4; Anschütz, Enzykl. 148, 149; v. Rheinbaben, PrDiszG 18; Brand, BR 47; Fleiner, Institut 182, 183; Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte 37; Walz, BadStR 142; Schücking, OldStR 169.

[19] Vgl. unten § 150 Anm. d.

Reiche, zu einem Einzelstaate, oder zu einem Kommunalverbande (Gemeinde oder höherem Kommunalverbande[a]) in einem unmittelbaren beamtenmäßigen Dienstverhältnis steht. Die Frage, welchem Gemeinwesen — Reich, Staat, Gemeinde — ein Beamter dient, kann im Einzelfalle zweifelhaft sein; für ihre Beantwortung sind verschiedene Grundsätze angegeben worden. Vereinzelt[b] findet sich die Meinung, daß es auf die Kasse ankomme, aus welcher der Beamte besoldet wird. Sie hat keinen Beifall gefunden[c], da sie einem rechtlich unwesentlichen Moment, der Quelle des Diensteinkommens, entscheidende Bedeutung beilegt und überdies bei unbesoldeten Beamten völlig versagt. Besser begründet ist die Ansicht, wonach der Beamte zu dem Gemeinwesen gehört, dessen Amt (Organschaft) er ausübt[d]: Reichsbeamte sind die, welche Reichs-, Staatsbeamte die, welche Staats-, Gemeindebeamte die, welche Gemeindefunktionen wahrnehmen. Doch ist sie nicht restlos richtig. Es entspricht der Regel, ist aber nicht notwendig, daß die Organperson, welche die Kompetenz (Gewalt) eines Ge-

---

[a] Oben §§ 111, 115. Den Beamten der Kommunalverbände stehen gleich die im Dienste anderer Selbstverwaltungsträger (Selbstverwaltungsträger oder Selbstverwaltungskörper sind dem Staate untergeordnete und organisch eingegliederte, gleichwohl ihm gegenüber selbständige, körperschaftliche oder anstaltliche Verbände, welche staatliche Funktionen unter staatlicher Aufsicht pflichtmäßig als ihr Recht ausüben) angestellten Personen, z. B. die Beamten der Deichverbände, öffentlichen Feuerversicherungsanstalten, Versicherungsanstalten der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, Handels-, Landwirtschafts-, Handwerkskammern usw. Sie bilden zusammen mit den Kommunalbeamten die Kategorie der im Sprachgebrauch der preußischen Verwaltungspraxis sogenannten „mittelbaren Staatsbeamten“ (ein irreleitender Ausdruck, da diese Beamten zum Staate nicht in einem „mittelbaren“, sondern in keinem Dienstverhältnis stehen; vgl. Preuß, Städt. Amtsrecht 118 ff., 151). Über diese Kategorie: Brand, BR 23 ff.; v. Rheinbaben, DiszG 25 ff.; Anschütz, PrV 312, 313, 425 ff. und besonders Preuß a. a. O.

[b] Loening, VR 117 Anm. 2.

[c] Gegen sie: v. Seydel, BayStR (2. Aufl.) 2 191 N. 40; Preuß a. a. O. 207; Anschütz a. a. O. 426. Der Offizier des Landheeres ist, obgleich aus der Reichskasse besoldet, trotzdem nicht Reichsbeamter; die Reichsbankbeamten sind, weil im Reichsdienst angestellt, Reichsbeamte (RBkG vom 14. März 1875 § 28), nicht Beamte der juristischen Person „Reichsbank“ (so, richtig, die Voraufl. § 144 N. 3; Perels und Spilling, RBG 11 und das RGer: RGZ 15 230, 36 141, 45 123; a. M. Laband 1 404; Zorn, StR 1 299); die preußischen Volksschullehrer sind nach richtiger, wiewohl bestrittener Ansicht, oben § 143 N. 5, Staatsbeamte, obgleich ihr Gehalt aus der Gemeindekasse gezahlt wird. — Auf Grund positiver Gesetzesvorschriften ist der Charakter der Kasse aus welcher der Gehalt bezahlt wird, maßgebend für die Unterscheidung der elsaß-lothringischen Landesbeamten (oben §§ 138 ff., unten 580) und der Kolonialbeamten (oben § 141 a) von den übrigen Reichsbeamten: elsaß-lothringische Landesbeamte sind Beamte, welche aus Mitteln des elsaß-lothringischen Landesfiskus (oben 547) Kolonialbeamte solche, die aus den Fonds eines Schutzgebietes besoldet werden.

[d] Preuß a. a. O. 257: „Der Beamte ist Organ desjenigen Gemeinwesens, in dessen Kompetenz seine Amtsfunktionen wurzeln“. Ebenso Giese, Der Beamtencharakter der Direktoren und Oberlehrer . . . (2. Aufl. 1909) 103.

meinwesens handhabt, zu diesem Gemeinwesen im Beamtenverhältnis steht[e]; es kommen Beamte vor, welche die Kompetenz eines andern Gemeinwesens ausüben als desjenigen, in dessen Dienst sie stehen[f]. Was die in Rede stehende Theorie als entscheidendes Merkmal (essentiale) ansieht, ist in Wahrheit nur ein regelmäßig zutreffendes Moment (naturale). Das Gleiche gilt von einer sehr verbreiteten Meinung, welche dahin geht: entscheidend für die Zuweisung eines Beamten in eine der drei Kategorien Reichs-, Staats-, Kommunalbeamte sei das Subjekt nicht der Amtskompetenz sondern des Anstellungsrechts; der Beamte sei desjenigen Gemeinwesens Diener, dessen Oberhaupt oder sonstiges Organ ihn anstellt[g]. Auch diese Theorie verwechselt, wie die vorhergehend erwähnte, das Regelmäßige mit dem Begriffsnotwendigen. Daß das Dienstverhältnis der Beamten eines Gemeinwesens durch die Organe eben dieses Gemeinwesens begründet wird, ist die Regel, aber eine Regel, die Ausnahmen duldet[h]; es gibt Beamte, welche von den Organen nicht ihres, sondern eines andern Gemeinwesens, Reichsbeamte, welche von Landes-, Gemeindebeamte, welche von Staatsorganen ernannt werden[i]. Doch handelt es sich hier, wie bemerkt, um Ausnahmeerscheinungen, ebenso wie es eine Ausnahme ist, wenn derjenige, der im Dienste des einen Gemeinwesens steht, das Amt eines andern Gemeinwesens wahrnimmt. Deshalb begründet sowohl der Charakter des Anstellungsorgans wie die rechtliche Natur der von dem Angestellten ausgeübten Amtskompetenz eine Vermutung für die Art des Dienstverhältnisses. Die Beweiskraft dieser Vermutung wird verstärkt, wenn sie sich nicht nur auf eines der beiden Momente, sondern auf

---

[e] Anschütz, PrVerf 1 328, 427; Triepel, Staatsdienst und staatlich gebundener Beruf 15.

[f] Beispiele: Der (preußische) Landrat ist Leiter der Kreiskommunalverwaltung (oben § 116 S. 449), führt also die Geschäfte des Kreises als Selbstverwaltungskörper, ist aber Beamter des Staates; die Mitglieder des Vorstands der Versicherungsanstalten (RVO § 1343) sind nicht Beamte der Anstalt, sondern Beamte des Gemeindeverbandes oder Staates, für den die Anstalt errichtet ist; der mit der kommissarischen Verwaltung einer städtischen Magistratsstelle beauftragte Staatsbeamte (PrStO vom 30. Mai 1853 § 33 Abs. 4—6) bleibt auch in dieser seiner kommunalen Stellung Staatsbeamter; die Mitglieder der höheren Behörden der evangelischen Landeskirche (Oberkirchenrat, Konsistorien) sind in Preußen unmittelbare Staatsbeamte (Anschütz, PrVerf 1 322 ff.), obwohl ihr Amt kein staatliches, sondern ein kirchliches ist.

[g] So: Laband 1 443, die Vorauſl. 502 Anm. 1.

[h] Darauf ist hingewiesen bei Anschütz, PrVerf 1 427; Preuß, Städt. Amtsrecht 208 ff.; Brand, BR 25, 26; v. Rheinbaben a. a. O. 27.

[i] Reichsbeamte, die von den Landesregierungen angestellt werden: die in Art. 50 Abs. 5 RV bezeichneten Post- und Telegraphenbeamten (Perels und Spilling a. a. O. 8 ff., a. M. Laband 1 445), die Mitglieder des bayerischen Senates des Reichsmilitärgerichts (so auch Laband 443 N. 2). Gemeindebeamte, die vom Staate ernannt werden: die Landbürgermeister in der Rheinprovinz (RheinKrO vom 30. Mai 1887 § 24), der Erste Bürgermeister von Frankfurt a. M. (GVG für Frankfurt a. M. vom 25. März 1867 § 40).

beide zugleich stützen kann (das anstellende Gemeinwesen ist identisch mit dem, dessen Kompetenz die Amtsfunktionen angehören), andererseits wird sie abgeschwächt durch die Tatsache, daß das Gemeinwesen, dem das Anstellungsorgan angehört, ein anderes ist als das, dessen Funktionen der Beamte ausübt. —

Reichsbeamter im Sinne des Reichsbeamtengesetzes ist jeder Beamte, welcher entweder vom Kaiser angestellt oder nach Vorschrift der Reichsverfassung den Anordnungen des Kaisers Folge zu leisten verpflichtet ist[k]. Reichsbeamte sind auch die für den Staatsdienst im Reichslande Elsaß-Lothringen angestellten Beamten („elsaß-lothringische Landesbeamte") und die Beamten der Schutzgebiete (Kolonialbeamte)[l]: ihr Dienstherr ist der Kaiser, von dem oder in dessen Namen sie angestellt werden, die Dienstgewalt, der sie unterworfen sind, ist Reichsgewalt. Die Rechtsverhältnisse der elsaß-lothringischen Landesbeamten sind durch das Reichsbeamtengesetz, welches insoweit (nebst den dazugehörigen Abänderungs- und Ergänzungsgesetzen) als elsaß-lothringisches „Landesgesetz" (s. unten § 166) gilt, die der Kolonialbeamten durch ein besonderes Reichsgesetz, das Kolonialbeamtengesetz vom 8. Juni 1910 (oben § 141a) geregelt.]

Die Rechtsverhältnisse der Reichs-, Staats- und Kommunalbeamten sind in ihren wesentlichen Grundzügen übereinstimmend. Namentlich stehen die letzteren fast in allen Punkten den Staatsbeamten des betreffenden Staates gleich[1]. Sie haben dieselben

---

[k] RBG § 1.

[l] Betreffs der elsaß-lothringischen Landesbeamten gleicher Ansicht Laband 2 219 ff.; Haenel, StR 1 831; Fischbach, ÖffR von Elsaß-Lothringen 85 ff. A. M. Thudichum, AnnDR 1876 269; Rehm, AnnDR 1885 71; Schulze, DStR 2 372. Die letzteren haben Unrecht. Allerdings ist das RBG in Elsaß-Lothringen erst durch einen besonderen gesetzgeberischen Akt (s oben § 142 N. 9) eingeführt worden. Aber diese Einführung war nicht deshalb notwendig, weil die reichsländischen Beamten nicht unter den Begriff der Reichsbeamten fielen, sondern weil zu der Zeit, als das Reichsbeamtengesetz erging, die RV in Elsaß-Lothringen noch nicht in Kraft getreten war, dasselbe also durch Publikation im RGBl dort keine Gültigkeit erlangte. Auch die Bezeichnung der elsaß-lothringischen Beamten als Landesbeamte in einigen Gesetzen (G., betr. die Rechtsverhältnisse der Beamten und Lehrer, vom 23. Dez. 1873, G., betr. die Verf. und Verw. Elsaß-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 6) beweist nichts gegen die hier vertretene Ansicht, da beim Gebrauch dieser Bezeichnung die Absicht, die staatsrechtliche Frage, um welche es sich hier handelt, zu entscheiden, ganz fern gelegen hat. Entscheidend ist, daß die betreffenden Beamten von Organen des Reiches angestellt werden und dem Reich gegenüber zu Diensten verpflichtet sind. Die Zusammenfassung dieser Klasse von Reichsbeamten unter der besonderen Bezeichnung elsaß-lothringischer Landesbeamten ist namentlich deshalb erfolgt, weil ihnen die Ansprüche auf Besoldung bezw. Wartegeld und Pension nicht gegenüber dem Reichsfiskus, sondern gegenüber dem elsaß-lothringischen Landesfiskus zustehen. Über die Kolonialbeamten vgl. Laband 2 310 ff. und die oben § 142 Anm. a angegebene Literatur.

[1] In den älteren Bearbeitungen des Staatsdienerrechts wird in der Regel hervorgehoben, daß die Gemeindebeamten nicht zu den Staatsdienern

Rechte und Pflichten, unterliegen wie diese einer speziellen Disziplin, in bezug auf ihre Entlassung und Suspension gelten die nämlichen Grundsätze. Auch sind den besoldeten Berufsbeamten der Kommunalverbände regelmäßig ähnliche Pensionsansprüche wie den Staatsdienern beigelegt[2]. Dagegen ist das Verhältnis der Kommunalbeamten zum Staate durchaus anders gestaltet als das der Staatsbeamten zum Reiche. Während die Kommunalverbände der Staatsherrschaft in allen Beziehungen unterworfen und in ihrer Organisation vom Staate abhängig sind, steht dem Reiche nur eine beschränkte Macht über die Staaten zu, und diese regeln ihre Organisation in selbständiger Weise. Deshalb können die sämtlichen Rechtsverhältnisse der Kommunalbeamten durch die Staatsgesetzgebung geregelt werden, während das Reich nur insoweit eine Kompetenz besitzt, diejenigen der Staatsbeamten festzustellen, als ihm eine solche durch ausdrückliche Bestimmungen der Reichsverfassung beigelegt ist, wie dies z. B. hinsichtlich der Richter durch die Bestimmungen über die Reichskompetenz hinsichtlich der Gerichtsverfassung und des gerichtlichen Verfahrens der Fall ist. Deshalb besteht eine allgemeine Unterordnung der Kommunalbeamten unter die Staatsbehörden, welchen auch die Ausübung der Disziplin über dieselben übertragen ist. Dagegen findet eine gleiche Unterordnung der Staatsbeamten unter die Reichsbehörden nicht statt. Auf den Gebieten der Staatskompetenz sind die Kommunalbeamten lediglich den Befehlen der höheren Staatsbehörden unterworfen. Auf den Gebieten der Reichskompetenz können allerdings direkte Weisungen der Reichsorgane an die Behörden der Einzelstaaten vorkommen, obwohl auch diese in der Regel durch Vermittlung der Ministerien ergehen. Keinesfalls aber besitzen die Reichsbehörden, wenn eine derartige Weisung unbeachtet bleibt, die Befugnis zu einem disziplinarischen Einschreiten gegenüber den Staatsbeamten.

2. Die Beamten sind teils Militärpersonen, teils Zivilbeamte. Obwohl die dauernd angestellten Militärpersonen, also Offiziere, Unteroffiziere usw. begrifflich zu den Beamten gehören, so finden doch kraft gesetzlicher Bestimmungen die Vorschriften

---

gehören. Dies ist unzweifelhaft richtig, aber andrerseits darf man nicht verkennen, daß die Rechtsverhältnisse der Gemeindebeamten denen der Staatsdiener durchaus analog sind und daher am besten in Verbindung mit ihnen zur Darstellung gelangen. Dies erkennen auch O. Gierke in v. Holtzendorffs Rechtslex. 2 51; Loening, VR 117; Seydel a. a. O. 182; Zorn a. a. O. 300, an.

[2] Die näheren Bestimmungen darüber finden sich entweder in den Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen oder in besonderen für die Kommunalbeamten erlassenen Gesetzen (Preußen: G. über die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. Juli 1899; Bayern: GemeindebeamtenG vom 15. Juli 1916). Vgl. § 110 Anmerkung S. 417 ff., und für Elsaß-Lothringen GO vom 6. Juni 1895. — Über die Rechtsverhältnisse der preußischen Kommunalbeamten unterrichtet am besten das oben oft zitierte Werk von H. Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen. Vgl. außerdem Freytag, Das G. über die Anstellung und Versorgung der Kommunalbeamten vom 30. Juli 1899, mit Erläuterungen (1900).

über Beamte auf sie keine Anwendung[3], ihre Rechtsverhältnisse sind vielmehr einer speziellen Regelung vorbehalten. Dagegen gehören die in der Militärverwaltung beschäftigten Personen zu den Beamten.

3. Die Zivilbeamten sind teils richterliche, teils nichtrichterliche (Verwaltungs-) Beamte. Der Unterschied zwischen richterlichen und Verwaltungsbeamten ist namentlich in bezug auf die Rechtsgrundsätze über Disziplin, Entlassung und Versetzung von Wichtigkeit. Das Personal der Staatsanwaltschaft gehört zu den Verwaltungsbeamten[4].

2. Begründung des Beamtenverhältnisses.

§ 145.

1. [Die Begründung des Beamtenverhältnisses erfolgt durch den Akt der Anstellung. Diese ist ihrer rechtlichen Natur nach nicht, wie vielfach angenommen wird[a], ein Vertrag zwischen Staat und Anzustellendem, sondern ein einseitiger Akt des ersteren, ein Verwaltungsakt, der freilich nur auf Einwilligung des andern ergehen darf. Die Einwilligung ist nicht Bestandteil des Anstellungsaktes, sondern Bedingung seiner Zulässigkeit und Gültigkeit, der Akt selbst also nicht ein zweiseitiges, vielmehr ein einseitiges Geschäft des öffentlichen Rechts, ein Verwaltungsakt vom Typus nicht des Vertrages sondern der Verfügung[b].] Diese Auffassung wird auch durch die Form der Anstellungsurkunden (Bestallungen, Anstellungsdekrete, Patente) bestätigt. Der Anstellung können vertragsmäßige Vereinbarungen (Reverse) vorhergegangen sein, durch welche die Rechte und Pflichten des Angestellten wenigstens teilweise bestimmt werden. [Die Anstellung bewirkt den Eintritt in das Beamtenverhältnis; sie begründet die Eigenschaft als Beamter, nicht dagegen die Über-

---

[3] RBG § 157. — Eine Ausnahme machen die Festsetzungen über das Verfahren bei Defekten. Im Sinne des RStrGB sind jedoch die Offiziere als Beamte anzusehen. Vgl. RGSt 24 17 ff. Vgl. W. Lehmann, Rechtliche Natur des Offiziersdienstes, entwickelt aus der Geschichte und dem geltenden Rechte, AnnDR 1907 541 ff., 618 ff., 722 ff.

[4] In bezug auf die Reichsanwaltschaft spricht diesen Grundsatz aus das RGVG § 149, in bezug auf die Staatsanwaltschaft im engeren Sinne die Ausführungsgesetze der Einzelstaaten.

[a] Vgl. die oben § 143 N. 14 angegebene Literatur.

[b] So die heute vorherrschende Meinung; vgl. Literaturangaben oben § 143 N. 18. Der Fall, daß ein Staatshoheitsakt nur auf Einwilligung oder Antrag des Beteiligten vorgenommen werden darf, kommt auch sonst vor: die Verleihung der Staatsangehörigkeit durch Aufnahme oder Einbürgerung (oben 247, 248), die Erhebung der öffentlichen Klage bei Antragsdelikten. — Unzutreffend ist die Bezeichnung der Anstellung als Privilegium oder lex specialis (so insbesondere ein Teil der älteren Literatur: Zachariae a. a. O. § 135 S. 27; Gerber a. a. O. § 37; v. Roenne-Zorn, PrStR 1 426. Dagegen mit Recht Laband 1 447; Bornhak, PrStR 2 31.

tragung eines Amtes; letztere ist, wenn sie auch (was regelmäßig der Fall) äußerlich in einem Akte mit der Anstellung erfolgt; rechtlich doch Gegenstand und Wirkung einer besonderen Staatswillenserklärung[c].]

Die Anstellung der Staatsbeamten geschieht entweder durch den Monarchen oder durch eine von ihm beauftragte Staatsbehörde. Nur die Landtagsbeamten werden vom Landtage, bezw. von dem Präsidenten desselben oder der betreffenden Kammer angestellt. Präsentationsrechte für Anstellungen bestehen nicht mehr[1].

Bei der Anstellung der Reichsbeamten sind Kaiser, Bundesrat und Reichstag beteiligt. Der letztere nur insoweit, als seinem Präsidenten das Recht der Ernennung der Reichstagsbeamten zusteht[2]. Die Anstellung der übrigen Reichsbeamten erfolgt formell stets durch den Kaiser oder eine von ihm beauftragte Reichsbehörde[3]. Auf die materielle Bezeichnung der betreffenden Person übt bei einzelnen Stellen der Bundesrat oder einer seiner Ausschüsse eine Einwirkung aus. In dieser Beziehung sind drei Abstufungen zu unterscheiden. Eine bloß begutachtende Tätigkeit steht dem Bundesratsausschuß für Zoll- und Steuerwesen bei der Anstellung der kontrollierenden Zoll- und Steuerbeamten und dem Bundesratsausschuß für Handel und Verkehr bei der Anstellung der Konsuln zu[4]. Ein Vorschlagsrecht besitzt der Bundesrat bei Ernennung der Mitglieder des Reichsgerichtes, bei Ernennung des Oberreichsanwaltes und der Reichsanwälte, bei Ernennung der Mitglieder des Bundesamtes für Heimatwesen, des Präsidenten und der Mitglieder des Reichsbankdirektoriums, des Präsidenten des Reichspatentamtes, des Präsidenten und der ständigen Mitglieder des Reichsversicherungsamtes, der Senatspräsidenten und Räte des Reichsmilitärgerichtes[5]. Diese Ämter kann der Kaiser nicht gegen den Willen des Bundesrates besetzen. Aber es besteht auch für ihn keine Verpflichtung, die Vorschläge des Bundesrates anzunehmen. Für jede Ernennung wird also eine Willenseinigung zwischen Kaiser und Bundesrat erfordert. Die Mitglieder des Rechnungs-

---

[c] Laband 1 430; O. Mayer, VR 2 200; Seydel-Piloty, Bay. StR 1 683; Anschütz, Enzykl. 149. Jellinek, System 212 meint: „in ihr — der Anstellung — sind notwendig die zwei geschiedenen Elemente: Staatsdienervertrag und Übertragung eines Amtes, Anstellung und Ernennung zu unterscheiden." Das ist insofern unzutreffend, als die Übertragung des Amtes nicht „in ihr" (der Anstellung), sondern selbständig neben ihr steht.

[1] Für Anstellungen bei Gerichten sind sie durch RGVG § 15, für andere Anstellungen durch die Landesgesetzgebung aufgehoben.

[2] RBG § 156.

[3] RV Art. 18, RBG § 1, V. vom 23. Nov. 1874.

[4] RV Art. 36, 56.

[5] RG über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908 § 42, RBkG vom 14. März 1875 § 27, RGVG §§ 127 und 150, RPatG vom 7. April 1891 § 13, RVersichO vom 19. Juli 1911 § 86, RMilStrGO § 80.

hofes, der Disziplinarkammer und des Disziplinarhofes, der Verwaltung des Reichsinvalidenfonds und des Reichsbankkuratoriums endlich werden vom Bundesrate gewählt oder ernannt[6]. Hier liegt die materielle Bezeichnung der betreffenden Person lediglich in den Händen des Bundesrates. Die Erteilung der Bestallungsurkunde durch den Kaiser hat nur den Charakter der formellen Vollziehung des Bundesratsbeschlusses[7]. [Der das Dienstverhältnis der Kommunalbeamten begründende Akt — die Anstellung der Kommunalbeamten — geht entweder von dem Gemeindevorstande (Magistrat, Stadtrat, Bürgermeister, Gemeindevorsteher)[8] oder von der Gemeindevertretung (Stadtverordnetenversammlung usw.), seltener von der Gesamtheit der Gemeindemitglieder aus. Ersteres ist der Fall bei den Kommunalbeamten i. e. S., d. h. den dem Gemeindevorstand untergeordneten Beamten; diese werden von dem Gemeindevorstand angestellt. Letzteres trifft zu bei den Vorstehern der Gemeinde bzw. Mitgliedern des Gemeindevorstandes, welche von der Gemeindevertretung, bisweilen unmittelbar von den Gemeindemitgliedern gewählt werden. Die Wahlen bedürfen nach den Gesetzen der meisten Staaten staatlicher Bestätigung[9].]

2. Eine allgemeine gesetzliche Pflicht zum Eintritt in das Beamtenverhältnis besteht nach deutschem Staatsrecht nicht. Ebensowenig wie eine Pflicht, Beamter zu werden, ist ein Recht hierauf anerkannt, auch nicht für diejenigen Personen, welche die sogenannte Vorbereitungszeit durchgemacht und die Prüfungen bestanden haben. Anwartschaften auf Staatsämter wurden in früherer Zeit, wo man das Beamtenverhältnis als ein privatrechtliches behandelte, für zulässig erachtet. Mit der öffentlichrechtlichen Natur des modernen Staatsdienstes sind sie dagegen nicht vereinbar.

3. Die Erfordernisse für die Anstellung im öffentlichen Dienste sind:

[a) Einwilligung des Anzustellenden. Eine allgemeine gesetzliche Pflicht, Beamter zu werden, besteht, wie oben bemerkt, nicht, das Beamtenverhältnis kann nur für den begründet werden, der will. Vgl. oben 582. Die Einwilligung ist an keine bestimmte Form gebunden[d], sie kann ausdrücklich erklärt (z. B. durch ein Gesuch, in dem der Gesuchsteller sich um die Anstellung bewirbt) oder durch schlüssige Handlungen (z. B. Ablegung der für die betreffende Beamtenlaufbahn vorgeschriebenen Prüfung) betätigt

---

[6] RG, betr. die Kontrolle des Bundeshaushaltes vom 4. Juli 1868 § 2, RBG § 93, RBkG § 25.

[7] v. Rönne, StRDR 1 345, unterscheidet den ersten und zweiten, Laband, StR 1 263, 264, den zweiten und dritten Fall nicht hinreichend.

[8] Oben § 113 S. 435.

[9] Oben § 114 S. 439.

[d] O. Mayer, VR 2 221; Anschütz, Enzykl. 149.

werden. Die Einwilligung ist Voraussetzung nicht sowohl der Zulässigkeit als der Gültigkeit des Anstellungsaktes: die ohne oder gegen den Willen des Beteiligten vollzogene Anstellung ist ungültig. Die Ungültigkeit wird geheilt durch nachträgliche Einwilligung, welche wiederum sowohl ausdrücklich als auch stillschweigend erklärt werden kann. Die Ungültigkeit ist nicht absolute Nichtigkeit[e], sondern Vernichtbarkeit: der ohne seine Einwilligung Angestellte ist trotzdem Beamter geworden und bleibt es bis zur Vernichtung der Anstellung. Die Vernichtung ist ein Widerruf mit Wirkung ex tunc, zu dessen Vornahme die zuständige Stelle auf Antrag des Angestellten, wie auch von Amtswegen berechtigt und verpflichtet ist.]

b) Vollbesitz der bürgerlichen Ehre. Reichsgesetzlich ausgeschlossen ist die Anstellung solcher Personen, welche mit Zuchthaus bestraft, und denen zur Zeit die bürgerlichen Ehrenrechte entzogen sind[10]. Aber auch bloß bescholtene Personen werden nach den in allen deutschen Staaten übereinstimmend angenommenen Grundsätzen zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht zugelassen[f].

c) Nachweis der erforderlichen Befähigung. Ein solcher wird von allen denjenigen Beamten gefordert, deren Tätigkeit eine höhere wissenschaftliche Bildung voraussetzt. Die Vorbedingungen ihrer Anstellung sind: Universitätsstudium, Bestehen gewisser Staatsprüfungen und Vorbereitung im praktischen Dienste. Für die richterlichen Beamten, die Reichs- und Staatsanwälte hat das RGVG gemeinrechtliche Vorschriften aufgestellt[11]. Die Bestimmungen über die Vorbildung der Ver-

---

[e] O. Mayer a. a. O. 222; Preuß, Städt. Amtsrecht 97; Bornhak, PrStR 2 33, 34; Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakten 314 ff.

[10] RStGB §§ 31 und 34.

[f] Doch ist „Bescholtenheit" in diesem Sinne kein Anstellungshindernis.

[11] RGVG §§ 2 - 5 und 149. Erfordert wird: 1. ein dreijähriges Studium der Rechtswissenschaft, von welcher Zeit drei Semester auf einer deutschen Universität zuzubringen sind; 2. eine erste Staatsprüfung; 3. eine praktische Vorbereitungszeit von drei Jahren, welche im Dienste bei Rechtsanwälten und Gerichten zu verwenden ist, auch zum Teil bei der Staatsanwaltschaft verwendet werden kann; 4. eine zweite Staatsprüfung. Durch Landesgesetzgebung kann der für das Universitätsstudium oder für den Vorbereitungsdienst bestimmte Zeitraum verlängert oder bestimmt werden, daß ein Teil der Vorbereitungszeit, jedoch höchstens ein Jahr, im Dienste bei Verwaltungsbehörden verwendet werden muß oder darf. Das Reichsgesetz stellt also nicht Minimalforderungen für die Vorbildung der Richter auf, sondern nimmt eine vollständige Regelung derselben vor; es bestimmt ausdrücklich, wie weit die Einzelstaaten von den Vorschriften desselben abweichen dürfen. Demnach ist die Landesgesetzgebung nicht berechtigt, eine Zwischenprüfung während der Studienzeit einzuführen, und die bayrische V. vom 3. Mai 1897, welche dies tut, befindet sich mit dem Reichsrecht nicht im Einklang. [Die Zwischenprüfung ist jetzt geregelt durch die AHV vom 4. Juli 1899, dazu Min.-Bek. vom 6. Juli 1899. Vgl. Kipp, DJZ 1901 103.] — Das RGVG bestimmt ferner, daß, wer in einem Bundesstaate die erste Prüfung bestanden hat, in jedem andern Bundesstaate zur Vorbereitung und zur zweiten Prüfung zugelassen werden

waltungsbeamten sind Gegenstand landesrechtlicher Regelung[12]. In den meisten Staaten bestehen, abgesehen von den

---

darf, daß die in einem Bundesstaate auf die Vorbereitung verwendete Zeit in jedem andern Bundesstaate angerechnet werden kann, und daß, wer in einem Bundesstaate die Fähigkeit zum Richteramte erlangt hat, zu jedem Richteramte im Deutschen Reiche befähigt ist. Außerdem besitzen die Befähigung zum Richteramte die ordentlichen öffentlichen Lehrer des Rechtes an deutschen Universitäten. Für die Mitglieder des Reichsgerichtes, sowie die Senatspräsidenten und Räte des Reichsmilitärgerichtes ist außerdem die Vollendung des fünfunddreißigsten Lebensjahres erforderlich (RGVG § 127, RMilStrGO § 81). Die landesgesetzlichen Bestimmungen über die Befähigung zur zeitweiligen Wahrnehmung richterlicher Geschäfte sind unberührt geblieben (RGVG § 10).

[12] Vgl. v. Kirchenheim, Art. Verwaltungsdienst im WStVR 3 732 ff. (vergleichende Darstellung des Rechts der größeren deutschen Staaten). Insbesondere für Preußen: Art. Verwaltungsdienst (Befähigung und Vorbereitung zum höheren) in v. Bitters, HdwPrV 2 861 ff.; Anschütz im JbÖffR 1 206 ff.; Stier-Somlo, die Ausbildung der höheren Verwaltungsbeamten (1906); v. Schwerin, Die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst (1906). — Einzelne Länder fordern von den Verwaltungsbeamten dieselben Prüfungen wie von den Richtern, so Bayern (VV vom 6. März 1830, 25. April 1880, 3. Mai 1897, jetzt geltende Vorschriften: V. vom 4. Juli 1899, neue Fassung vom 1. Aug. 1912 und vom 20. Mai 1904, dazu Min.-Bek. vom 25. Okt. 1910, 1. Aug. 1912). Baden (V. vom 15. Mai 1907), Hessen (V. vom 30. April 1879, 12. Dez. 1884, 15. Sept. 1904, 17. Dez. 1910, dazu Bekanntmachungen vom 17. Jan. 1880, 13. Aug. 1897, 12. Nov. 1903), Elsaß-Lothringen (G., betr. die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Dez. 1871 § 21. Regulativ des Statthalters vom 24. März 1900), die meisten kleineren Staaten. In Baden und Hessen bestehen jedoch besondere Bestimmungen über den Dienst in der Finanzverwaltung. Andere haben ein verschiedenes Prüfungssystem für Richter und Verwaltungsbeamte, so namentlich Preußen. [Das preuß. G. über die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst vom 10. Aug. 1906 nebst Ausführungsanweisung vom 12. Aug. 1906 (MinBl der inneren Verw. 231) verlangt von dem künftigen Verwaltungsbeamten, welcher eine der in § 10 des G. bezeichneten Stellen erlangen will, das Bestehen der ersten juristischen (Referendar-)Prüfung, (der ein mindestens dreijähriges Studium der Rechte und der Staatswissenschaften auf einer Universität voranzugehen hat), die Zurücklegung eines vierjährigen Vorbereitungsdienstes (9 Monate bei Gerichtsbehörden [§ 4 des G, § 2 Nr. 2 der Ausführungsanweisung], 3¼ Jahre bei Verwaltungsbehörden [Ausführungsanweisung § 4 Abs. 1], wovon 12 Monate bei einem Landrat, 3 Monate bei einer Gemeinde- oder sonstigen Selbstverwaltungsbehörde, im übrigen, mindestens aber 15 Monate bei einer Regierung und einem Bezirksausschusse) und das Bestehen einer zweiten Prüfung. Diese zweite Prüfung wird von der Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte abgenommen; sie erstreckt sich auf das in Preußen geltende öffentliche und Privatrecht, sowie auf die Volks- und Staatswirtschaftslehre. Die Minister der Finanzen und des Innern sind (G. § 13) ermächtigt, Personen, welche diese Vorbildung nicht aufzuweisen haben, nämlich 1. Personen, welche zum Richteramt befähigt und mindestens ein Jahr bei einer Verwaltungsbehörde beschäftigt worden sind; 2. Landräte (vgl. oben § 116 S. 449), die eine mindestens fünfjährige Dienstzeit in ihrer Stellung zurückgelegt haben, als befähigt zum höheren Verwaltungsdienste zu erklären. Inzwischen ist das preußische System, beruhend auf dem Gedanken der nicht vollständigen, sondern nur teilweisen Gemeinsamkeit der Ausbildung der künftigen Justiz- und Verwaltungsbeamten, teils einfach, teils mit Modifikationen in andern Staaten eingeführt worden. Einfach sind die preußischen Bestimmungen eingeführt worden in Anhalt: Staatsvertrag

allgemeinen Grundsätzen über Vorbildung der Verwaltungsbeamten, besondere Vorschriften über die Vorbildung solcher Personen, welche sich gewissen Spezialzweigen der Verwaltung (z. B. dem Finanz-, Forst-, Bau-, Bergfach) widmen wollen;

d) die Bestellung einer Kaution für diejenigen Beamten, welche Vermögensobjekte des Staates verwalten, sofern für sie die Kautionsbestellung ausdrücklich durch Gesetz oder Verordnung vorgeschrieben ist[13]. Die Kautionsbestellung hat nicht den Charakter einer Verpflichtung, welche den Beamten infolge der Anstellung erwächst, sondern ist eine Vorbedingung für die Erlangung des Amtes[14]. Durch sie wird für den Staat an denjenigen Gegenständen, mit welchen die Kaution geleistet ist, ein Faustpfand begründet[15].

---

zwischen Preußen und Anhalt betr. die Vorbereitung Anhaltischer Referendare für den höheren Verwaltungsdienst vom 11. Dez. 1899 (PrGS 1900 S. 33). In allen wesentlichen Punkten adoptiert ferner die V. des Königl. Sächs. Ministerium des Innern vom 22. Dez. 1902 das preußische System, indem sie von den Anwärtern für den höheren Dienst im Geschäftsbereich des Ministerium des Innern verlangt: die erste juristische Prüfung, 4 Jahre Vorbereitungsdienst (2½ Jahre bei der Justiz, 1½ Jahr bei der Verwaltung), das Bestehen der Prüfung für den höheren Verwaltungsdienst. Vgl. Fischer in DJZ 8 65 ff., welcher auch den früheren, mit dem bayrisch-badisch-reichsländischen System übereinstimmenden Rechtszustand im Kgr. Sachsen darstellt. Auch Württemberg, wo bis in die neueste Zeit die Vorbereitung, Ausbildung, erste und zweite Prüfung für Richter, Verwaltungs- und Finanzbeamte vollständig getrennt war, hat jetzt die Prinzipien des preuß. G. vom 11. März 1879 angenommen. Vgl. Königl. V. betr. die Befähigung für den höheren Justizdienst, für den höheren Verwaltungsdienst, für den höheren Finanzdienst, alle drei vom 7. Dez. 1903. Durch diese V. ist ein für die drei Staatsdienstfächer einheitliches, vorzugsweise juristisches Studium eingeführt und für die Anwärter des Verwaltungs- und Finanzdienstes das Bestehen der ersten Justizdienstprüfung sowie ferner die Zurücklegung eines zwölf- (Verwaltungsdienst) bzw. neunmonatlichen (Finanzdienst) Vorbereitungsdienstes bei den Justizbehörden obligatorisch gemacht worden. Die zweite Prüfung ist für jeden der drei Dienstzweige eine verschiedene.]

[13] Bad. BG § 7, S.-Weim. StDG § 8, S.-Alt. StDG § 7, S.-Kob.-Goth. StDG § 9, G. vom 14. Juli 1887, Braunschw. StDG § 8, Old. StDG Art. 12, Anh. StDG § 12, Schw.-Rud. StDG § 8, G., die Kautionen der StD betr., vom 8. Okt. 1869, Abänd. vom 11. Nov. 1875, Reuß ä. L. StDG § 9, Reuß j. L. StDG § 8, Brem. BG §§ 7—13, G. vom 26. Jan. 1899, Lüb. BG §§ 7—9, Elsaß-Lothr. GG vom 15. Okt. 1873, 30. Jan. 1882, 9. April 1888, 17. April 1895, AusfG zum BGB vom 22. Dez 1899 § 42. [Das Rechtsinstitut der Kaution (Amtsbürgschaft) ist nach dem Vorgang der Reichsgesetzgebung (RG vom 20. Febr. 1898) in allen größeren und den meisten kleineren Einzelstaaten aufgehoben worden: vgl. z. B. Preuß. G. vom 7. März 1898, Sächs. G. vom 8. Juni 1898, Bayer. V. vom 11. Dez. 1848, Württ. G. vom 28. März 1844, Bad. V. vom 15. Sept. 1900, Hess. V. vom 25. April 1904, Oldenb. G. vom 21. Jan. 1909, Schw.-Sondh. G. vom 30. Dez. 1899, Hamb. Bek. vom 22. April 1901, Lüb. G. vom 26. Juni 1907, 13. Juli 1912, Wald. G. vom 29. Dez. 1913. Vgl. Bertoldi, Die Aufhebung der Kautionspflicht der Staatsbeamten in Deutschland, Berlin 1904.]

[14] Laband, StR 3. Aufl. 1 409; O. Mayer, VR 2 262; v. Rönne-Zorn, PrStR 1 442.

[15] Vgl. über die dadurch entstehenden Rechtsverhältnisse Laband a. a.

[Die Erfüllung der Voraussetzungen und Erfordernisse der Anstellung bewirkt, wie bereits hervorgehoben (oben 584) nur die Fähigkeit, nicht aber ein subjektives Recht angestellt zu werden.]

4. Die Anstellung der Beamten erfolgt in der Regel auf Lebenszeit[8]. Von diesem Grundsatz findet jedoch eine doppelte Ausnahme statt: a) Nach einzelnen Staatsdienergesetzen ist die Anstellung eines Beamten zunächst eine widerrufliche [d. h. sie ist entweder während einer gesetzlich bestimmten Zeit oder dauernd widerruflich, ohne daß es eines dahingehenden Vorbehaltes bedarf], so daß der Betreffende jederzeit wieder entlassen werden kann[16]. Erst nach Ablauf einer bestimmten Wartezeit wird sie endgültig (unwiderruflich), mit Ausnahme derjenigen Beamten, deren Dienstverhältnis durch das Gesetz als dauernd widerruflich bezeichnet ist. Bei Richtern war eine derartige widerrufliche Anstellung meist schon nach den Landesgesetzen nicht zulässig, sie ist außerdem auch durch das RGVG verboten

---

O. [3. Aufl.] 410 ff. [in den späteren Auflagen sind diese Ausführungen, da sie nach Aufhebung der Kautionen (s. oben Anm. 13) des praktischen Interesses entbehren, weggelassen]; Bornhak, PrStR 2 39; Harseim Art. „Kautionen" in v. Stengels WDVR 1 722 ff.

[8] So insbesondere nach Reichs- und preußischem Recht. Vgl. RBG § 2: „Soweit die Anstellung der Reichsbeamten nicht unter dem ausdrücklichen Vorbehalt des Widerrufs oder der Kündigung erfolgt, gelten dieselben als auf Lebenszeit angestellt." Darüber, ob ein solcher Vorbehalt auszusprechen sei, entscheidet die Anstellungsbehörde nach freiem Ermessen, wie es auch ihrem Ermessen überlassen bleibt, die anfängliche Widerruflichkeit des Dienstverhältnisses später in Unwiderruflichkeit umzuwandeln (vgl. Perels und Spilling 12, 13). Üblich ist die widerrufliche Anstellung wesentlich nur bei solchen Beamten, die zunächst zur Probe, zur Aushilfe oder behufs ihrer eigenen Vorbereitung beschäftigt werden sollen, sowie bei solchen, die zu rein mechanischen Verrichtungen bestimmt sind (s. oben im Text). Diese Vorschriften und Grundsätze entsprechen der preußischen — bisher gesetzlich nicht geregelten — Praxis: vgl. Brand, PrBR 29 ff. Gesetzlich festgelegt ist der Grundsatz der sofortigen Unwiderruflichkeit, also der Lebenslänglichkeit der Anstellung in Preußen nur für die Hauptkategorien der Kommunalbeamten: die Beamten der Städte, Kreise und Provinzen; vgl. KommBG vom 30. Juli 1899 §§ 8—10, 21 (die Anstellung dieser Beamten erfolgt auf Lebenszeit; Abweichungen können durch Ortsstatut oder in einzelnen Fällen mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde festgesetzt werden). Gesetzliche Normen, wonach die Anstellung der oder gewisser Beamten zunächst notwendig widerruflich ist, nach Ablauf einer bestimmten Frist aber von selbst unwiderruflich wird (vgl. die Zitate der nächsten Anm.), kennt das Reichsbeamtenrecht und preußische Beamtenrecht nicht. Auch nach dem WürttBG Art. 2 (Fassung der Novelle vom 1. Aug. 1907) ist die Lebenslänglichkeit (Unwiderruflichkeit) der Anstellung die (faktische) Regel. Die sofort unwiderruflich anzustellenden Beamtenkategorien sind im Gesetz (Anlage zu der angeführten Bestimmung des BG) erschöpfend aufgeführt: es sind die meisten und wichtigsten Kategorien. Die dort nicht angegebenen Beamten dürfen nur auf vierteljährige Kündigung angestellt werden.

[16] [BayBG Art. 6, 7. Danach ist zu unterscheiden zwischen etatmäßigen und nicht etatmäßigen Beamten. Die Anstellung der etatmäßigen Beamten ist bei einigen Kategorien (Richter, Mitglieder des Verwaltungsgerichtshofs,

worden[17]. b) Personen, deren Dienstverrichtungen eine wissenschaftliche Ausbildung nicht voraussetzen, werden in der Regel nur auf Kündigung oder Widerruf angestellt (vgl. Anm. g und 16).

5. Nach den Bestimmungen der Landesgesetze war die Anstellung von Ausländern im Staatsdienste entweder ausgeschlossen oder die Inländer sollten ihnen gegenüber wenigstens bevorzugt sein[18]. Für die Angehörigen anderer deutschen Staaten haben diese Vorschriften ihre Geltung verloren, da sie nach Artikel 3 der Reichsverfassung in bezug auf die Zulassung zu öffentlichen Ämtern den Inländern gleichstehen. Gegenüber den Angehörigen außerdeutscher Staaten sind die Vorzugsrechte der Inländer bestehen geblieben. Doch müssen diejenigen Vorschriften der Landesgesetze für beseitigt erachtet werden, welche vor der Anstellung den Erwerb der Staatsangehörigkeit forderten. Nach der jetzt maßgebenden Reichsgesetzgebung hat vielmehr umgekehrt die Anstellung den Erwerb der Staatsangehörigkeit zur Folge[19].

6. [Das Beamtenverhältnis beginnt mit dem Eintritt der Rechtswirksamkeit des Aktes, der es begründet. Dieser Akt, die Anstellung, ist, wie oben 582 dargelegt, ein einseitiger Verwaltungsakt, eine Verfügung. Die Wirksamkeit solcher Akte tritt ein mit ihrer Bekanntgabe (Zustellung, mündliche Eröffnung) an den Beteiligten. Das Beamtenverhältnis beginnt also, falls die Anstellung — wie dies durch manche Gesetze als notwendig vorgeschrieben[h] und auch sonst die überwiegende Regel ist — in

---

des obersten Rechnungshofs u. a.) sofort, bei andern (a. a. O. Art. 6 Nr. 2, 3) nach Ablauf einer gesetzlich bestimmten Wartezeit (drei oder zehn Jahre) unwiderruflich. Das Dienstverhältnis der nicht etatmäßigen Beamten ist dauernd widerruflich; das Gleiche gilt aus staatsrechtlichen Gründen für die Minister. Vgl. Reindl, Komm. zu den angeführten Artikeln des BayBG; Piloty im JahrbÖffR 3 242 ff.] Vgl. ferner Sächs. StDG § 4, Bad. BG § 4, Hess. G. vom 21. März 1914 Art. 1, S.-Alt. StDG §§ 3 und 4, Braunschw. StDG § 111, Old. StDG Art. 7 und 8, GG vom 28. Febr. 1876 Art. 1, 22. Jan. 1894 Art. 1, Anh. StDG § 3, Schw.-Sondersh. BG § 5, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. 1, Wald. StDG § 9, Hamb, DiszG und PensG § 31, Lüb. BG § 4. Über die Anstellung der Beamten in Bayern während der Regentschaft vgl. G. vom 26. Okt. 1887, abg. durch BG Art. 225 (vgl. Reindl a. a. O. 920 ff.).

[17] RGVG § 6.

[18] Vgl. z. B. Württ. VU § 44, wonach Landeseingeborene bei gleicher Tüchtigkeit vorzugsweise vor Fremden zu berücksichtigen sind. Diese Vorschrift ist den landesfremden Deutschen gegenüber durch Art. 3 RV beseitigt: Göz, Württ. StR 177. Der Einwand v. Sarweys, Württ. StR 2 267, 270, 275, daß § 44 a. a. O. „bloß eine, durch Art. 3 RV nicht berührte Verwaltungsmaxime" enthalte, geht fehl, da, wie bei Göz a. a. O. Anm. 3 richtig hervorgehoben, gerade solche gesetzlich ausgesprochenen Verwaltungsmaximen durch Art. 3 getroffen werden wollten.

[19] Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, §§ 14, 15 (vgl. oben § 76, S. 251).

[h] So: RBG § 4 Abs. 1; PrKommBG vom 30 Juli 1899 § 1 Satz 2 (für die unmittelbaren Staatsbeamten Preußens ist die Schriftform der Anstellung

Schriftform erscheint, mit der Zustellung der darüber ausgefertigten Urkunde an den Anzustellenden[i], falls nicht in der Urkunde ein anderer Zeitpunkt des Inkrafttretens angegeben[k] oder durch gesetzliche Vorschrift das Wirksamwerden einzelner Seiten des Beamtenverhältnisses (z. B. des Anspruchs auf Besoldung) an andere Tatsachen (z. B. den Antritt des dem Angestellten übertragenen Amts) geknüpft ist[l].]

Dem Amtsantritt der Beamten geht die Beeidigung derselben vorher. Die Leistung des Diensteides ist eine Dienstpflicht, deren Verweigerung ein Dienstvergehen (unten § 148) darstellt. Der Diensteid enthält nur eine feierliche Bekräftigung bereits vorhandener Pflichten, eine Unterlassung der Beeidigung

---

nicht obligatorisch, vgl. Brand, a. a. O. 51, 52); BayBG Art. 5, WürttBG Art. 10.

[i] Nicht schon mit der Ausfertigung, also dem Datum der Anstellungsverfügung. A. M. einige ältere Schriftsteller (Zachariae, a. a. O. 2 33 ff.; v. Gerber, a. a. O. 122), die ihre Ansicht unter Berufung auf die gemeinrechtlichen Regeln über rescripta gratiae begründen. Dagegen mit Recht die Voraufl. § 145 Anm. 21. Wenn aber dort (und bei Bornhak, Preuß. StR 2 34) behauptet wird, die Zachariae-Gerbersche Ansicht habe im PrALR 2 10 § 84 gesetzlichen Ausdruck gefunden, so ist dies nicht richtig. Im § 84 a. a. O. heißt es: „Titel und Rang, welche mit einem Amte verbunden sind, werden .... schon durch die darüber ausgefertigte Bestallung verliehen." Das soll heißen: nicht erst mit dem Amtsantritt (womit das Recht auf die Besoldung beginnt), sondern schon durch die das Dienstverhältnis begründende Verfügung, die „Bestallung". Der Ton liegt auf dem letzteren Worte, nicht auf „ausgefertigte"; aus § 84 läßt sich nichts anderes herauslesen, als daß die dort bezeichneten Rechte der Beamten „mit der Bestallung" entstehen. Die Bestallung wird aber nach allgemeinen Grundsätzen rechtswirksam mit Zustellung; hätte das Gesetz hier anders gewollt, so hätte es sagen müssen: „durch die Ausfertigung der Bestallung".

Die Ansicht, daß das Beamtenverhältnis im Zweifel mit der Zustellung (Aushändigung) der Anstellungsurkunde entsteht, ist heute herrschend (vgl. z. B. O. Mayer, VR 2 221 ff.; Preuß, Städt. Amtsrecht 97; Anschütz, Enzykl. 149; v. Roenne-Zorn, PrStR 1 435; Brand, BR 54), sie wird auch von solchen geteilt, welche in der Anstellung keine Verfügung sondern einen Vertrag erblicken (Laband 1 452; v. Seydel-Piloty 1 684; Rehm, a. a. O. 142 u. a.), nur daß diese, in der Folgerichtigkeit ihres Grundsatzes, die Entgegennahme der Anstellungsurkunde als Annahme eines Vertragsangebotes auffassen.

[k] Vgl. BayBG Art. 5 Nr. 1 und 2.

[l] Daß die Besoldung nicht schon mit der Anstellung, sondern erst mit dem Amtsantritt beginnt, ist in mehreren Beamtengesetzen bestimmt: RBG § 4 Abs. 2, Württ. BG § 10 Abs. 2, Bad. BG § 16, S.-Alt. BG § 9, Braunschw. StDG § 9, Anh StDG § 7, Schw.-Sondh. StDG § 3, Schaumb.-Lipp. StDG § 5, Brem. BG § 17, Lüb. BG § 13, Hamb. G. vom 4. Mai 1887 Art. I § 21. Andere Gesetze haben abweichende Vorschriften und lassen den Anspruch auf Besoldung mit dem Ersten des Monats, in welchem die Anstellung erfolgt, oder mit dem Ersten des folgenden Monats entstehen, so: Sächs. StDG § 11, S.-Weim. StDG § 11, S.-Alt. G. vom 8. Okt. 1861 § 20, S.-Kob.-Goth. StDG § 12, Old. StDG § 18, Schw.-Rud. StDG § 11, Reuß j. L. StDG § 11. Wenn die Voraufl. (510) nicht nur den Besoldungsanspruch, sondern überhaupt das Beamtenverhältnis mit dem Amtsantritt beginnen lassen will, so ist dies eine fehlerhafte Verallgemeinerung.

hat daher auf die Entstehung des Beamtenverhältnisses und die Rechtsverhältnisse der Beamten keinen Einfluß[20], [— es sei denn, daß das Gesetz ein anderes bestimmt, d. h. die Entstehung einzelner Rechte des Beamten an die Leistung des Diensteides knüpft[m]]. Früher wurden allerdings Handlungen eines nicht beeidigten richterlichen Beamten für nichtig gehalten, die Reichsjustizgesetze bieten dagegen für diese Auffassung keinen Anhalt[21].

3. Rechte und Pflichten der Beamten.

§ 146.

Die Pflichten[1] des Beamten sind:

1. die Erfüllung seiner Amtsobliegenheiten.

Der Beamte kann von der Erfüllung seiner Amtsgeschäfte zeitweilig befreit werden. Eine solche Befreiung heißt Urlaub.

---

[20] Vgl. auch RStGB § 359. [Danach ist die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten von der Vereidigung unabhängig.] Übereinstimmend: Zorn, StR 1 310; H. Schulze, LehrbDStR 323; F. Brockhaus, Art. „Verfassungseid" in v. Holtzendorffs Rechtslex. 3 1025; v. Rheinbaben, Art. „Diensteid" im WStVR 1 561 ff. [Der im Text angegebene Grundsatz kommt am klarsten zum Ausdruck im Bay. BG Art. 23 Abs. 3: „Ist die eidliche Verpflichtung unterblieben, so ist dies auf die Gültigkeit der Amtshandlungen und auf die Verantwortlichkeit für Pflichtverletzungen ohne Einfluß, soweit nicht durch besondere Gesetze für die Übernahme gewisser Ämter die Ableistung eines Diensteides ausdrücklich vorgeschrieben ist." — Abweichend von der im Text vertretenen herrsch. M.: Everling, Der preußische Beamteneid (1915).]

[m] So wird nach mehreren Beamtengesetzen bei Festsetzung des Ruhegehalts die Dienstzeit vom Tage der ersten eidlichen Verpflichtung für den Staatsdienst an gerechnet (vgl. unten § 152 S. 624 Anm. f). So RBG § 45, Preuß. PensG vom 27. März 1872 § 13, Bay. BG Art. 53, Bad. BG § 37 Abs. 2.

[21] So die jetzt herrsch M. Vgl. Schulze, PrStR 1 312; v. Roenne-Zorn, PrStR 1 436 N. 1; Bornhak, PrStR 2 38 N. 20; Loening, VR 121; Zorn, StR 1 310; Brand, BR 60; v. Rheinbaben im WStVR 1 563, die Komm. zum RBG von Pieper, 22 und Perels und Spilling, 14; Reindl, Bayr. BG 146. Auch Laband, der früher a. M. war (StR 4. Aufl. 1 425), hat sich jetzt, StR 5. Aufl. 1 453, der herrsch. Ans. angeschlossen. A. M. jetzt noch v. Seydel-Piloty 1 704; Planck, ZPR 1 115.

[1] Mit Unrecht wird von den meisten der bisherigen Schriftsteller eine besondere Pflicht der Treue angenommen (z. B. v. Gerber 117; Zöpfl 789; Bluntschli, a. a. O. 620; H. Schulze, PrStR § 100, LehrbDStR 327; Laband 1 459; v. Kirchenheim, LehrbDStR 217 ff.; Zorn, a. a. O. 314; O. Mayer, a a. O. 195 ff.; W. van Calker in der Festgabe für O. Mayer (1916) 137 ff. Die Treue hat nicht den Charakter einer spezifischen Pflicht, sondern ist ein allgemeiner Ausdruck für die Verbindlichkeit, alle aus dem Verhältnis sich ergebenden Pflichten gewissenhaft zu erfüllen. Übereinstimmend: Seydel, Bay. StR (2. Aufl.) 2 221 — anders aber Seydel-Piloty 2 706 — Rehm, a. a. O. 86 ff.; Jellinek, a. a. O. 187, 192; Reindl, Bay. BG 145. Die Behauptung, daß die Treupflicht einen vorzugsweise ethischen Charakter habe (Laband, a. a. O. 459; O. Mayer, a. a. O. 195), oder die Bezeichnung derselben als einer Gewissenspflicht zeigen, daß es sich bei derselben um eine Rechtspflicht nicht handelt. Namentlich kann man aus der Treue nicht die Verpflichtung der Beamten ableiten, sich jeder politischen Tätigkeit gegen die jeweilige Re-

Der Urlaub wird dem Beamten auf sein Ansuchen von der vorgesetzten Behörde erteilt. Eine Urlaubserteilung ist nicht erforderlich, sondern die bloße Anzeige an die vorgesetzte Behörde genügt, wenn der Beamte an der Erfüllung seiner Dienstobliegenheiten verhindert ist: a) durch Erfüllung einer staatsbürgerlichen Pflicht (Ablegung von Zeugnis, Schöffen- und Geschworenendienst, Militärpflicht), b) durch Krankheit, c) durch Eintritt in den Reichstag[2] und für Landesbeamte nach den meisten Verfassungen durch Eintritt in den Landtag[3].

Die allgemeine Pflicht zur Erfüllung der Amtsobliegenheiten enthält die besondere, den dienstlichen Wohnsitz nicht ohne Genehmigung des zuständigen Vorgesetzten zu verlassen (Residenzpflicht)[a].

Der Beamte verpflichtet sich nicht bloß zu einer Reihe spezieller Tätigkeiten; seine ganze Arbeitskraft soll dem öffentlichen Dienste gewidmet sein. Deshalb ist er verbunden, außer seinen regelmäßigen Amtsgeschäften Nebenaufträge zu übernehmen.

2. Aufrechterhaltung des Dienstgeheimnisses[b]. Die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Dienstgeheimnisses besteht jedoch keineswegs in bezug auf alle Gegenstände, welche in amtlicher Eigenschaft zur Kenntnis der Beamten gelangen. Sie beschränkt sich auf diejenigen, welche ihrer Natur nach Geheimhaltung erfordern oder durch eine zuständige Autorität (Gesetz,

---

gierung zu enthalten, eine Verpflichtung, welche v. Kirchenheim a. a. O. 218 und Bornhak, a. a. O. (1. Aufl.) 55 behaupten. [In der 2. Aufl. des Bornhakschen Staatsrechts sind die zitierten Ausführungen wesentlich gemildert. Danach darf der Beamte sich auch gegen die „derzeit herrschende Richtung" betätigen, freilich nur „in der gehörigen sachlichen Form". Ausgeschlossen sei jedoch „jede offene Betätigung der Beamten für grundsätzlich staatsfeindliche Parteien".] Solange den Beamten durch Einräumung des aktiven und passiven Wahlrechtes die Befugnis beigelegt ist, an dem politischen Leben des Volkes sich zu beteiligen, solange muß es ihnen auch freistehen, bei dieser Gelegenheit ihre individuelle Überzeugung zum Ausdruck zu bringen. Jedoch kann gegen einen Beamten dann vorgegangen werden, wenn seine politische Tätigkeit derart war, daß dadurch die Pflicht zum achtungs- und vertrauenswürdigen Verhalten verletzt wird (Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichtes 14 404 ff., 55 467 ff. [Sehr beachtenswerte Kodifikation betr. Beamtenpflichten: badische landesherrliche V. vom 27. Dez. 1889, die Pflichten der Beamten betr. Zur Frage der Beschränkungen der Beamten auf dem Gebiete der politischen Betätigung vgl. noch v. Roenne-Zorn StR 1 459, 460 Anm. 4; v. Rheinbaben, DiszG 82 ff.; v. Seydel-Piloty, Bay. StR 1 706 Anm. 36; Piloty in den Bayerischen Verkehrsblättern 1911 365 ff.; Piloty, ArchÖffR 33 3 ff.; Reindl, Bay. BG 65 ff. Vgl. auch unten § 147 S. 597 Anm 1, S. 599 Anm. b.]

[2] RV Art. 21. — Selbstverständlich hat der Beamte keinen Rechtsanspruch auf Urlaub für politische Tätigkeit. Vgl. van Calker in DJZ 3 219 ff., sowie unten § 150 N. 11 (Vertretungskosten).

[3] Vgl. § 99 S. 350.

[a] ALR 2 10 § 92, Bay. BG Art. 21. Vgl. Plumeyer, Die Residenzpflicht der Reichs- und preußischen Beamten, ZStW 1914, 592 ff.; Brand, BR 519 ff.; Reindl, Bay. BG, zu Art. 21.

[b] Vgl. W. van Calker in der Festgabe für O. Mayer (1916) 119 ff.

vorgesetzte Behörde) als solche bezeichnet sind, deren Geheimhaltung notwendig erscheint[4]. Über Tatsachen, auf welche sich die Verpflichtung zum Amtsgeheimnis bezieht, können Beamte im Prozeß nur mit Genehmigung ihrer vorgesetzten Behörde als Zeugen vernommen werden. Ihre Vernehmung als Sachverständige kann durch den Widerspruch der vorgesetzten Behörde verhindert werden[5];

3. Gehorsam gegenüber den Befehlen der Vorgesetzten und Beobachtung der Verfassung und der Gesetze[6]. Ein Widerstreit dieser beiden Pflichten konnte zur Zeit des absoluten Staates nicht vorkommen, da der Monarch gleichzeitig Gesetzgeber und Haupt der Verwaltung war. Dadurch erklärt es sich, daß in dieser Zeit die Theorie vom unbedingten Gehorsam der Beamten aufgestellt wurde[7]. Mit der Einführung konstitutioneller Verfassungen entstand dagegen die Möglichkeit, daß die Verfügungen der vorgesetzten Behörden mit der Verfassung oder den Gesetzen in Widerspruch traten. In bezug auf diesen Punkt ist die Stellung des Richters eine andere als die des Verwaltungsbeamten. Der Richter hat bei Ausübung seiner richterlichen Tätigkeit lediglich das bestehende Recht anzuwenden, er steht nur unter der Autorität des Gesetzes[8].

---

[4] Ausdrücklich spricht dies aus das RBG § 11, Bay. BG Art. 14, Württ. BG § 5, Bad. BG § 9, S.-Mein. StBG Art. 4, S.-Alt. StDG § 17, Braunschw. StDG § 20, Reuß j. L. StDG § 15, Schaumb.-Lipp. StDG § 13, Lüb. BG § 22, Brem. BG § 26. [In Preußen ist durch die KabO vom 21. Nov. 1835 (GS 237) lediglich das Prinzip der Amtsverschwiegenheit, nicht aber ausgesprochen, auf welche Gegenstände sich das Schweiggebot bezieht. Verwaltungspraxis und Rechtsprechung legen aber diese Vorschrift ganz im Sinne der zitierten Gesetzesbestimmungen, insbesondere des RBG aus; vgl. v. Rheinbaben, DiszG 72, 73; Brand, BR 495, 496, RGStr 28 426, 35 403, 41 4. Über die einschlägigen bayerischen Normen: Reindl, BG 86 ff.; Piloty, ArchÖffR 33 29 ff.].

[5] RZPrO §§ 376 und 408, RStPrO §§ 53 und 76.

[6] [Literatur: Perthes, Staatsdienst 126; Bluntschli, AllgStR 2 138; v. Gerber, Grundzüge 113; Loening, VR 122; v. Stengel, PrStR 146; Laband, StR 1 460 ff.; Freund, ArchÖffR 1 115 ff.; v. Roenne-Zorn, PrStR 1 462; Bornhak, PrStR 2 49 ff.; O. Mayer, VR 2 236 ff.; Derselbe, ArchÖffR 28 354 ff.; die Voraufl. dieses Buches 513, 514; Seydel, Bay. StR (2. Aufl.) 2 223 ff.; v. Seydel-Piloty 1 716 ff.; van Calker, Die strafrechtliche Verantwortlichkeit für auf Befehl begangene Handlungen (1891); Frh. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung 378 ff.; Bauer in AnnDR 1902 886 ff.; Reindl, Bay. BG 71 ff.; M. E. Mayer, Der rechtswidrige Befehl des Vorgesetzten, in der Festschrift für Laband (1908) 137 ff.; Anschütz, Enzykl. 150; v. Rheinbaben, DiszG 25 ff.; Brand, BR 543 ff.; Heilborn, Die Pflicht des preußischen und des Reichsbeamten zur Befolgung rechtswidriger Dienstbefehle, in der Festschrift für Gierke 1911 125 ff.].

[7] Goenner §§ 79—80.

[8] RGVG § 1 [Diese Stellung kommt nicht nur den ordentlichen Richtern, sondern allen Beamten zu, die und soweit sie mit der Ausübung richterlicher Funktionen betraut sind, also auch den Verwaltungsbeamten als Mitgliedern der Verwaltungs- und Disziplinargerichte, den Kolonialbeamten, soweit sie im Richteramte tätig sind (KolBG vom 8. Juni 1910 § 48, s. oben § 141a). Den richtigen Grundsatz spricht das Bay. BG, Art. 12

Das Wesen des Verwaltungsdienstes dagegen fordert eine Unterordnung der niederen Beamten unter die Befehle der höheren. Nach einigen Staatsdienergesetzen ist die Gehorsamspflicht der Verwaltungsbeamten eine unbedingte; der Beamte hat, wenn ihm die Verfassungsmäßigkeit des Befehls zweifelhaft erscheint, nur die Befugnis, seine Bedenken bei der vorgesetzten Behörde geltend zu machen[9]. Andere Gesetzgebungen beschränken die Pflicht des Gehorsams auf solche Verfügungen, welche innerhalb der amtlichen Zuständigkeit und in den gesetzlich vorgeschriebenen Formen erlassen sind[10]. Da, wo ausdrückliche Bestimmungen fehlen[11], darf weder eine unbedingte Gehorsamspflicht des Beamten, noch ein allgemeines Prüfungsrecht desselben in bezug auf alle Befehle seiner Vorgesetzten angenommen werden: Erstere würde mit der Pflicht, Verfassung und Gesetze zu beobachten, im Widerspruch stehen, letzteres eine geordnete Staatsverwaltung unmöglich machen. [Wollte man das Prüfungsrecht des Untergebenen darauf erstrecken, ob in dem ihm erteilten Dienstbefehl die bestehenden Gesetze richtig ausgelegt sind, so würde die auf der Über- und Unterordnung beruhende Behördenorganisation geradezu auf den Kopf gestellt; „nicht das Reichsgericht, sondern der Gerichtsvollzieher, nicht das Finanzministerium, sondern der Zolleinnehmer würde in Wahrheit die letzte Instanz sein“[c]. Unrichtig ist es ferner, eine in mehreren älteren Landesgesetzen[d] enthaltene und von da in die Reichsmilitärstrafgerichts-

---

Abs. 3 aus: „Die dienstliche Gehorsamspflicht gilt für Beamte soweit nicht, als sie die richterliche Gewalt ausüben.

[9] Sächs. StDG § 7, Württ. Verf. Art. 53 Abs. 2, Hess. Verf. Art. 109, Schb.-Lipp. Verf. Art. 63.

[10] Württ. Verf. §§ 52 und 53, BG Art. 4, S.-Weim. StDG § 14, S.-Mein. StBG Art. 12, S.-Alt. StDG § 19, Braunschw. StDG § 19, Old. StDG Art. 35, S.-Kob.-Goth. StDG § 15. Schw.-Sondh. StDG § 8, Schw.-Rud. StDG § 14, Lipp. StDG § 15, Wald. StDG § 20, Lüb. BG § 21, Brem. BG § 25.

[11] Zu den Gesetzen dieser Art gehören auch diejenigen, welche, wie z. B. das RBG § 10, sich begnügen, den selbstverständlichen Grundsatz auszusprechen, daß der Beamte das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend wahrzunehmen habe. [Auch aus § 13 RBG („Jeder Reichsbeamte ist für die Gesetzmäßigkeit seiner amtlichen Handlungen verantwortlich“) ist bezüglich der Grenzen der Gehorsamspflicht nichts zu entnehmen; keinesfalls verleiht diese Bestimmung dem untergebenen Beamten das Recht, die materielle Gesetzmäßigkeit der ihm erteilten Befehle zu prüfen. A. M. Loening, VR 122.]

[c] So Laband 1 462. Nur eine — in sich unfolgerichtige — Abschwächung der hiermit zurückgewiesenen Lehre ist es, wenn G. Meyer, Vorauflage 514, (und ihm folgend Brand, BR 546) die Pflicht zur Gehorsamsverweigerung statuieren will, gegenüber „Verfügungen, welche dem klaren Wortlaut eines Gesetzes widersprechen“. Auch diese Meinung läuft darauf hinaus, den Untergebenen zum Richter des Vorgesetzten zu machen, denn — so ist es doch gemeint — darüber, was der „klare“ Wortlaut des Gesetzes besagt, soll nicht der Dienstbefehl des Vorgesetzen, sondern die Ansicht des Untergebenen entscheiden. Gegen G. Meyer Seydel, a. a. O. (2. Aufl.) 2 224 N. 14, O. Mayer, VR 2 237, 238 N. 10; Heilborn, a. a. O. 126.

[d] Württ. Verf. § 53 Abs. 2, Sächs. ZStDG vom 7. März 1835 § 7.

ordnung vom 1. Dezember 1898[e] übergegangene Vorschrift, wonach der Beamte, dem ein seiner Ansicht nach gesetzwidriger Befehl erteilt worden ist, dem Vorgesetzten seine Bedenken vortragen („remonstrieren"), wenn aber seine Bedenken verworfen werden, den Befehl ausführen muß, für einen gemeingültigen Rechtsgrundsatz auszugeben[f]. Endlich kann auch der weitverbreiteten Lehre, welche die Prüfungspflicht des Beamten zwar nicht auf die materielle, wohl aber auf die formelle Rechtsgültigkeit der ihm erteilten Dienstbefehle erstrecken und der Prüfung insbesondere die drei Fragen unterwerfen will: Ist die befehlende Behörde zuständig, den Befehl zu erlassen? Ist der beauftragte Beamte zuständig, die ihm aufgetragene Handlung vorzunehmen? Ist der Befehl in der vorschriftsmäßigen Form erteilt worden?[g] — nicht durchaus beigetreten werden. Denn diese Ansicht unterliegt, wenn sie auch die Prüfungspflicht auf formelle Zuständigkeitsfragen beschränken will, den gleichen Bedenken wie jene weitergehende, wonach der Beamte auch die materielle Rechtsgültigkeit der ihm erteilten Dienstbefehle zu untersuchen hat; auch hier wird, dem Grundprinzip der Behördeneinrichtung zuwider, der Untergebene über den Vorgesetzten erhöht[h].

Es gelten, soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, folgende Grundsätze. Die Rechtswirksamkeit eines kraft der Überordnung des Vorgesetzten über den Untergebenen (Dienstgewalt) erlassenen Befehls (Dienstbefehls) ist in der Regel nicht davon abhängig, ob der Empfänger des Befehls die Handlung oder Unterlassung, die den Gegenstand des Befehls bildet (Dritten gegenüber) für rechtlich zulässig hält. Die dienstliche Pflicht zur Ausführung dessen, was befohlen ist, erstreckt sich mithin auch auf solche Handlungen, die objektiv oder nach dem Dafürhalten des Untergebenen mit den Gesetzen in Widerspruch stehen; es geht den Vollziehungsbeamten, den Schutzmann nichts an, ob die ihm zur zwangsweisen Vollstreckung übergebenen Verwaltungsakte

---

[e] Das. § 97 Abs. 3. Vgl. dazu Marschall v. Bieberstein, Verantwortung und Gegenzeichnung, 410.

[f] — wie dies besonders in der älteren Literatur häufig geschieht: Goenner, a. a. O. 202; Bluntschli, AllgStR a. a. O. 620; v. Gerber, a. a. O. 118 N. 6; vgl. aber auch noch Schulze, PrStR 1 316; v. Roenne-Zorn, PrStR 1 462. Gegen die Verallgemeinerung dieser „Remonstrationstheorie" mit Recht Laband 1 461 N. 1; Freund, ArchÖffR 1 124 ff.; Bornhak, PrStR 2 49; Seydel, Bay. StR (2. Aufl.) 2 224.

[g] So die heute herrsch. M., geführt von Laband, StR 1 462 ff., vertreten u. a. von Seydel, Piloty, Freund, van Calker, Bauer, Reindl, Marschall v. Bieberstein, M. E. Mayer (Zitate oben N. 6), ferner von Binding, HbStR 1 805 ff.; Rehm, AnnDR 1885 83 ff.; Arndt, RStR 643; Perels und Spilling, RBG 36, 37, ähnlich Preuß, Städt. Amtsrecht 298—302.

[h] Zutreffend Bornhak, PrStR 2 50: „Mit der Anerkennung des unbedingten formellen Prüfungsrechts kommt man mit Notwendigkeit dahin, diese Rechtsfragen (d. h. Zuständigkeitsfragen) der Entscheidung des Vollstreckungsbeamten als höchsten Kompetenzgerichtshofes anheimzustellen." Ähnlich O. Mayer und Heilborn.

(Steuerforderung, Polizeiverfügung) gesetzlich gerechtfertigt sind oder nicht. Die Verantwortlichkeit für letzteres trifft nicht den, der die Verfügung zu vollziehen, sondern allein den, der sie erlassen hat, also nicht den Untergebenen, sondern den Vorgesetzten. Der Untergebene hat hiernach, wenn er seinerseits von Verantwortlichkeit frei bleiben will, einfach und pünktlich zu gehorchen[i]. Gewisse Punkte hat er jedoch zu „prüfen", d. h. unter eigener Verantwortlichkeit zu untersuchen und festzustellen. Nämlich:

— 1. ob das, was sich als Dienstbefehl gibt, wirklich ein solcher ist und als solcher gemeint ist. Was der Vorgesetzte als Privatmann sagt, ist kein Dienstbefehl, Erfüllung von Privatwünschen des Vorgesetzten nicht Dienstsache;

— 2. ob der Befehl von dem dazu Befugten, von dem Vorgesetzten ausgeht. Jeder Beamte ist verpflichtet und dafür verantwortlich, zu wissen, wer sein Vorgesetzter ist;

— 3. ob im gegebenen Falle ein Dienstbefehl überhaupt erteilt werden durfte. Soweit das Gesetz (oder ein höherer Dienstbefehl) den Beamten in bezug auf gewisse Feststellungen und Entscheidungen selbständig und unabhängig stellt, legt es ihm auch eine eigene Verantwortlichkeit auf, der er durch Berufung auf geleisteten Dienstgehorsam nicht entgehen kann[k]. Am weitesten reicht die dienstliche Selbständigkeit bei den Ministern (sie umfaßt hier den ganzen amtlichen Wirkungskreis) demnächst bei den richterlichen Beamten: dem Richter kann kein Vorgesetzter befehlen, wie er zu urteilen hat. Andere Beispiele: die Prüfungskommission entscheidet unter eigener Verantwortlichkeit über den Ausfall der Prüfung, die Ersatzkommission über die Tauglichkeit des Militärpflichtigen; die Vollziehungsbeamten des Justiz- und Verwaltungsdienstes sind dienstlich selbständig in bezug auf die Feststellung, ob die ihnen zur Vollstreckung übergebenen Titel (Gerichtsurteil, Zahlungsbefehl, Haftbefehl, Steuerzettel) die gesetzlich vorgeschriebenen Formen aufweisen;

— 4. ob die Handlung oder Unterlassung, welche den Gegenstand des Befehls bildet, nicht einem Strafgesetz[l], oder auch nur einem einfachen Verbotsgesetz[m] ohne Strafdrohung, zu-

---

[i] Von allen deutschen Beamtengesetzen spricht diesen einfachen Grundsatz am klarsten aus das bayerische, Art. 12 Abs. 1: „Der Beamte hat den Dienstbefehlen seiner Vorgesetzten zu gehorchen. Soweit er im Vollzug eines Dienstbefehles handelt, trifft die dienstliche Verantwortung den anordnenden Vorgesetzten."

[k] Dieses Moment ist am besten zum Ausdruck gebracht bei O. Mayer, VR 2 239 ff. Übereinstimmend mit ihm Anschütz, Enzykl. 150.

[l] Gehorsam gegen den erteilten Dienstbefehl ist also kein Strafausschließungsgrund. Nicht oder doch nicht restlos gilt dies für Militärpersonen, vgl. RMilStrGB § 47. Vgl. O. Mayer, a. a. O. 237 N. 8.

[m] So insbesondere, in Anlehnung an ALR 1, 6 § 45 („Wer den Befehl dessen, dem er zu gehorchen schuldig ist, vollzieht, kann in der Regel zu

widerläuft. Die Dienstpflicht kann nicht gebieten, was das Strafgesetz verbietet.]

4. Beobachtung eines achtungs- und vertrauenswürdigen Verhaltens[12].

§ 147.

Neben den eigentlichen Pflichten sind den Beamten gewisse Beschränkungen auferlegt, um zu verhindern, daß die Führung ihres Privatlebens mit ihren Dienst- und Amtspflichten in Widerstreit gerät.

1. Der Betrieb von bürgerlichen Gewerben, die Übernahme von Nebenämtern oder Nebenbeschäftigungen, namentlich solchen, mit denen eine Entlohnung verbunden ist, wird den Beamten entweder gar nicht oder nur mit Genehmigung der vorgesetzten Behörde gestattet[1]. Eine gleiche

---

keinem Schadensersatz angehalten werden"), die preußische Praxis (OVG 12 426, 23 422, 28 408, weitere Angaben bei v. Rheinbaben, DiszG 75 ff.) und Bornhak, PrStR 51. Für die Polizeibeamten leitet das PrOVG aus ALR 1, 6 § 47 eine unbeschränkte Gehorsamspflicht her; vgl. die Zitate und die Widerlegung bei Heilborn 145 f.

[12] RBG § 10, preuß. G. betr. die Dienstvergehen vom 21. Juli 1852 § 2 Nr. 2, Bay. BG Art. 11; ähnliche Bestimmungen in fast allen andern partikularen Beamtengesetzen. Der Streit, ob diese Verpflichtung eine Standespflicht (L. v. Stein, a. a. O. 235) oder eine Dienstpflicht (Laband 1 466; Seydel, a. a. O. 225) sei, hat keinerlei praktische Bedeutung.

[1] RBG § 16, els.-loth. G. vom 18. Juni 1890 §§ 3, 4, PrKO vom 13. Juli 1839, GewO vom 17. Jan. 1845 § 19, Bay. BG Art 18, Sächs. G. vom 23. Juni 1876 §§ 2 und 3, Württ. BG Art. 8, Bad. BG § 12, Hess. Ed. Art. 7, Hess. G. vom 4. Jan. 1875, G. vom 31. Mai 1879 Art. 1, S.-Weim. StDG § 16, S.-Mein. StBG Art. 5, 7, S.-Alt. StDG § 22, S.-Kob.-G StDG § 17, Braunschw. StDG § 22, Old. StDG § 18, Anh. StDG § 18, Schw.-Sondh. StDG § 23, Schw.-Rud. StDG § 16, G. vom 10. Mai 1858 § 6, Reuß ä. L. StDG § 10, Reuß j. L. StDG § 20, Lipp. StDG § 17, Schaumb.-Lipp. StDG § 15, Wald. StDG § 21, Lüb. BG § 23, Brem. BG § 28, AusfG zum RGVG § 32, Hamb. AusfG zum RGVG § 16, Vertr. der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 20. [Der Begriff des Nebenamtes im Sinne dieser Bestimmungen ist streitig. Auch bei weiterer Auslegung wird man aber immer nur an öffentliche Organschaften, also unmittelbare und mittelbare Staatsämter (Ämter des Staates und der Selbstverwaltungskörper, insbesondere der Gemeinden) denken dürfen, nicht aber an privatrechtliche Vertretungen und Tätigkeiten wie an das „Amt" des Vormundes, Pflegers, Testamentsvollstreckers (a. M. Reindl, Bay. BG 110; vgl. aber auch unten 598). Ob das Amt, worauf manche Wert legen wollen (Perels und Spilling, RBG 55, Brand, BR 509, 510) ein „verwaltendes" — im Gegensatz zu der beratschlagenden und beschließenden Tätigkeit z. B. einer kommunalen Vertretung — ist, ist gleichgültig; das Amt eines Stadtverordneten ist nicht minder als das eines Magistratsmitgliedes „Nebenamt" in dem hier erörterten Sinne. (Ob in Preußen Beamte zur Annahme der Wahl als Gemeindevertreter der Genehmigung ihrer vorgesetzten Behörde bedürfen, soll damit nicht entschieden werden, vgl. darüber die Äußerungen von Bornhak, Preuß, Jebens im PrVBl 25 387). Der Genehmigung bedarf es nicht zum Eintritt in den Reichstag oder einen Landtag, soweit hierfür nach Vorschrift der Gesetze Urlaub nicht erforderlich ist oder nicht verweigert werden darf (vgl. oben 592 Anm. 2, 3). Denn der

Genehmigung ist nach mehreren Gesetzgebungen zum Eintritt in den Vorstand, Verwaltungs- oder Aufsichtsrat einer Erwerbsgesellschaft erforderlich, und diese muß regelmäßig verweigert werden, wenn mit der Stelle eine Entlohnung verbunden ist[2]. Weitergehende Beschränkungen sind oft für einzelne Beamtenklassen getroffen[3]. Mitunter wird auch zur Übernahme von Vormundschaften (vgl. §§ 1784, 1888 BGB), von Kommunalämtern usw. eine Genehmigung verlangt. Alle derartigen Beschränkungen beziehen sich jedoch nur auf Berufsbeamte. Beamte, welche den öffentlichen Dienst nur als Nebenbeschäftigung übernommen haben, sind der Natur der Sache nach von der Betreibung eines anderen Berufes nicht ausgeschlossen.

2. Die Beamten dürfen Titel, Ehrenzeichen, Gehaltsbezüge, Geschenke und Belohnungen von anderen Staaten nur mit Genehmigung des Monarchen, die Reichsbeamten nur mit Genehmigung des Kaisers annehmen[4]. Diese Beschränkung besteht für die Beamten der deutschen Staaten auch gegenüber anderen deutschen Staaten und für die Reichsbeamten gegenüber den Einzelstaaten. Auch ist den Beamten mitunter die Annahme von Geschenken in bezug auf das Amt ohne Genehmigung der vorgesetzten Behörde[5] oder die Annahme von Geschenken seitens der Amtsuntergebenen[6] verboten.

Sinn dieser Vorschriften ist doch der, daß der Beamte an der Ausübung seines parlamentarischen Mandats durch die vorgesetzte Behörde nicht gehindert werden darf. A. M. Pieper, RBG N. 4 zu § 16; Reindl, Bay. BG 110 N. 1, richtig dagegen Piloty, ArchÖffR 33 21, 28, auch Rehm, AllgStL (1899) 106, 107.]

[2] RBG § 16, Preuß. G. vom 10. Juni 1874, Bay. BG Art. 18 Abs. 3, 4, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 2, Württ. BG Art. 8, Bad. BG § 12, Hess. G. vom 4. Jan. 1875, S.-Mein. StBG Art. 7, S.-Alt. StDG § 22, Braunschw. StDG § 22, Old. G. vom 2. Jan. 1873 Art. 4, G. vom 28. Dez. 1881, Anh. StDG § 18, Reuß j. L. StDG § 20, Lüb. BG § 23, Brem. BG § 28, AusfG zum RGVG § 32, Hamb. AusfG zum RGVG § 16, Vertr. der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 20.

[3] Reichsbankbeamte dürfen keine Anteilscheine der Reichsbank besitzen (RBkG vom 14 März 1875 § 28). Gewisse Beamte können nicht Schöffen oder Geschworene sein (RGVG §§ 34 und 85). Über die Beschränkungen der preußischen Domänen-, Forst- und Bergbeamten vgl. v. Roenne-Zorn, PrStR 1 457 ff. Über die besonderen Beschränkungen, denen in Bayern einzelne Beamtenklassen unterliegen vgl. Reindl, Bay. BG 116, 117.

[4] RBG § 15, Bay. BG Art. 20, Württ. BG Art. 9, Bad. BG § 13, S.-Weim. StDG § 16, S.-Mein. StBG Art. 6, S.-Alt. StDG § 21, S.-Kob.-Goth. StDG § 17, Braunschw. StDG § 21, Old. StDG Art. 30, Anh. StDG § 18, Schw.-Sondh. StDG § 24, Schw.-Rud. StDG § 16, G. vom 10. Mai 1858 § 6, Reuß j. L. StDG § 19, Lipp. StDG § 17, Schaumb.-Lipp. StDG § 15, Wald. StDG § 21, Hamb. AusfG zum RGVG § 15, Brem. BG § 31. — Els.-Lothr. G. vom 18. Juni 1890 § 4.

[5] RBG § 15, Bay. BG Art. 20, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 5, Württ. BG Art. 9, Bad. BG § 13, S.-Mein. StBG Art. 6, Braunschw. StDG § 21, Reuß j. L. StDG § 20, Lüb. BG § 26, Brem. BG § 31.

[6] Württ. BG Art. 9.

3. Einige Beamtengesetze schreiben vor, daß die Beamten zur Eingehung einer Ehe der Genehmigung ihrer vorgesetzten Behörde bedürfen. Dieselbe soll jedoch nur dann, wenn der Beamte durch die Eingehung der Ehe der allgemeinen Achtung verlustig ginge oder bei Unzulänglichkeit der pekuniären Mittel zur Erhaltung der Familie verweigert werden[7]. Andere Staaten begnügen sich mit einer bloßen Anzeige[8]; in noch anderen fehlt es an einschlägigen Gesetzesbestimmungen und es besteht hier infolgedessen keine Verpflichtung der Beamten, die Genehmigung zur Verehelichung nachzusuchen oder das Vorhaben der Eheschließung anzuzeigen. Dies gilt namentlich auch für die Reichs- und preußischen Beamten[9]. Die Gültigkeit der Ehe wird durch die fehlende Erlaubnis nicht berührt[10]. Wohl aber macht sich der Beamte, der es unterläßt, dieselbe nachzusuchen, eines Dienstvergehens schuldig und kann daher eine Disziplinarbestrafung erleiden. Auch sind an die Unterlassung durch spezielle gesetzliche Bestimmungen mitunter anderweite Nachteile geknüpft[11].

[4. Der Beamte hat sich in der Ausübung der ihm als Mensch und Staatsbürger zustehenden Rechte, insbesondere der sogenannten Freiheitsrechte (s. unten §§ 217 ff.), wie Rede-, Preß-, Versammlungs-, Vereinsfreiheit, diejenige Mäßigung aufzuerlegen, welche durch die Pflichten seines Amtes und Standes, durch seine Stellung als Organ des Staates bedingt sind: jene Rechte sind durch diese Pflichten eingeschränkt, nicht umgekehrt[a]. Die Ausübung des Wahlrechts zum Reichstag, den Landtagen und Gemeindevertretungen darf den Beamten nicht mit Bezug auf ihre Dienstpflicht verboten oder beschränkt werden[b].]

---

[7] Siehe die ausführliche Übersicht der geltenden landesrechtlichen Bestimmungen (aufrechterhalten durch § 1315 BGB) bei Sartorius, Komm. zum Personenstandsgesetz (1902), 272 ff.; Staudinger-Engelmann zu BGB § 1315.

[8] Bay. BG Art. 17, Württ. BG Art. 7, Bad. BG § 11.

[9] In Preußen sind sämtliche Bestimmungen, nach denen Beamte und Geistliche zur Eheschließung der Genehmigung bedurften, durch das AusfG zum BGB vom 20. Sept. 1899 aufgehoben worden.

[10] RG über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Febr. 1875 § 38. BGB § 1315.

[11] Z. B. Verlust des Pensionsanspruches der Witwe, so Reuß ä. L. StDG § 35.

[a] Vgl. Bay. BG Art. 16 (Vereinsfreiheit der Beamten). Piloty, ArchÖffR 33 3 ff., 34 ff.; Reindl, Bay. BG zu Art. 16; Rehm, AllgStL (1899) 106, 107; Brand, BR 557; v. Rheinbaben, DiszG 81 ff.; Pasquay, Die Vereins- und Versammlungsfreiheit der Beamten, AnnDR 1914 401 ff. Die Reichsgesetze, auf denen die im Text bezeichneten Freiheitsrechte beruhen (FreizügigkeitsG, PressG, VereinsG), lassen die landesrechtlichen Bestimmungen über die Pflichten und Beschränkungen der Beamten unberührt; vgl. Anschütz, Komm. zur preuß. Verf. 1 506 ff., 510, 524, 525.

[b] Vgl. oben § 146 S. 591 N. 1. Übereinstimmend Piloty, ArchÖffR 33 21. Auch das PrOVG lehnt es ab, einen Beamten lediglich deshalb disziplinarisch zu bestrafen, weil er für den Kandidaten einer jener Parteien gestimmt hat, die man vor dem gegenwärtigen Weltkriege „staatsfeindlich“

§ 148.

[1. Die Beamten können zur Erfüllung ihrer Pflichten von den vorgesetzten Behörden zwangsweise angehalten werden. Die Voraussetzungen, Formen und Mittel dieses Zwangs regeln sich, soweit nicht die Beamtengesetze ausdrückliche Vorschriften enthalten[a], nach den allgemeinen Bestimmungen über die Zwangsvollstreckung in Verwaltungssachen (administrative Exekution)[b]. Die typischen Zwangsmittel sind: 1. Ersatzvornahme, d. h. Ausführung der pflichtwidrig unterlassenen Handlung durch einen Dritten auf Kosten des Säumigen[c]; 2. Androhung und Vollstreckung von Geld- oder Haftstrafen (sogenannten Zwangs- oder Exekutivstrafen)[d]; 3. unmittelbarer Zwang gegen die Person.

2. Eine weitere Rechtsfolge der Pflichtverletzung ist die Bestrafung. Diese kann in zwei verschiedenen Formen auftreten:

---

nannte; vgl. die Nachweisungen bei v. Rheinbaben, DiszG 82 ff., der dem OVG beipflichtet. Dagegen findet Brand, BR 555, 556 diese Rechtsprechung viel zu freiheitlich. Nach ihm ist „schon die bloße Tatsache der Wahl eines Kandidaten der sozialdemokratischen, polnischen, dänischen usw. Partei regelmäßig ein Dienstvergehen." Es wäre interessant, zu erfahren, welche sonstigen Parteien außer den genannten durch das „usw." als staatsgefährlich gebrandmarkt werden sollen (vgl. dazu auch v. Rheinbaben, a. a. O. 84).

[a] Vgl Bay. BG Art. 104, Sächs. StDG § 16, G. vom 20. März 1880 § 10, Bad. BG § 77, V. vom 10. Juli 1909 § 92, S.-Weim. StDG § 20, S.-Alt. G. vom 8. Okt. 1861 § 29, S.-Kob.-Goth. StDG § 21, Braunschw. StDG § 94, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 21, Wald. StDG § 24, Schb.-Lipp. StDG § 54, Brem. BG § 133.

[b] Vgl. unten § 187 und die dort zitierte Literatur. Keine ausdrücklichen Vorschriften enthalten die Beamtengesetze des Reichs (Verwaltungszwang gegen säumige Reichsbeamte ist infolgedessen, RBG § 19, nach Maßgabe der am Wohnorte geltenden Landesgesetze statthaft) und Preußens. Die PrDiszG vom 7. Mai 1851, § 81 und 21. Juli 1852, § 100 verweisen hinsichtlich des Rechts der Dienstaufsichtsbehörde, Beamte zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten, auf die „bestehenden Gesetze" (vgl. dazu v. Rheinbaben, DiszG 404 ff., 527; Brand, BR 676 ff.; Anschütz, VerwArch 1 451 N. 115). Im allgemeinen: O. Mayer, VR 2 241, 242 und Sächs. StR 239. Vgl. auch unten Anm. 12.

[c] Z. B. Beigabe von Geschäftsaushilfe, etwa für Aufarbeitung von Resten; Bay. BG Art. 104, Bad. BG § 77. Daß das Zwangsmittel der Ersatzvornahme hier „nicht leicht Anwendbarkeit finde", wie O. Mayer, a. a. O. 241 N. 15 meint, kann nicht zugegeben werden. In seinem Sächs. StR, S. 239 hat O. Mayer seine Meinung geändert.

[d] Vgl. die angeführten Bestimmungen des Bay. und Bad. BG. In Preußen (vgl. oben Anm. b) finden die allgemeinen Vorschriften über administrative Exekutivstrafen, vor allem LVG vom 30. Juli 1883 § 132, Anwendung. Den Charakter von Exekutivstrafen haben auch die im RBG § 82 Abs. 3 und im Württ. BG Art. 78 Abs. 3 vorgesehenen „Ordnungsstrafen", diese zeigen also eine andere rechtliche Natur als die eigentlichen, d. h. disziplinären, Ordnungsstrafen; vgl. oben im Text und unten 604 Anm. 11.

als kriminelle und als disziplinarische Bestrafung. Die Verurteilung zu einer Kriminalstrafe kann, wie überhaupt, so auch gegen Beamte nur durch die ordentlichen Strafgerichte nach voraufgegangenem Strafprozeß erfolgen[e], während die Verhängung von Disziplinarstrafen entweder durch die vorgesetzte Dienstbehörde oder durch besondere Disziplinargerichte (s. unten) geschieht. Kriminalstrafe zieht die Pflichtverletznng dann nach sich, wenn sie den Tatbestand einer durch die Gesetze mit solcher Strafe bedrohten Handlung, insbesondere eines Amtsdelikts (Verbrechens oder Vergehens im Amte)[f], d. h. eines Delikts, bei dem die Beamteneigenschaft des Täters Tatbestandsmerkmal oder Straferhöhungsgrund ist, in sich schließt. Disziplinarische Bestrafung ist verwirkt, wenn die Pflichtverletzung außer und abgesehen von ihrer etwaigen kriminellen Strafbarkeit als Dienstvergehen erscheint. Im Gegensatz zum Strafgesetzbuch und den strafrechtlichen Sondergesetzen, welche durch Feststellung der Deliktstatbestände im einzelnen bestimmen, welche Handlungen strafbar sind, enthalten sich die Beamtengesetze einer solchen Spezialisierung. Sie bringen nicht Aufzählungen einzelner fest umgrenzter Tatbestände von Dienstvergehen, sondern nur allgemeine Vorschriften wie die: „ein Beamter, welcher die ihm obliegenden Pflichten verletzt, begeht ein Dienstvergehen und hat die Disziplinarbestrafung verwirkt“[g]. „Ein Beamter, der die ihm obliegenden Pflichten schuldhaft verletzt, macht sich eines Dienstvergehens schuldig[h].“ Es ist also jede Pflichtverletzung stets auch ein Dienstvergehen[i].]

Der Disziplinargewalt unterstehen alle Beamten, sowohl solche, welche aus der Tätigkeit für den Staat ihren Lebensberuf machen, als solche, bei denen dieselbe nur Nebenbeschäftigung ist, sowohl Reichs- und Staats-, als Kommunalbeamte. Die Disziplinargewalt erstreckt sich ferner auch auf solche Personen, welche, ohne Beamte zu sein, nur zur Ausübung einzelner öffentlicher Funktionen berufen sind, wie Schöffen und Geschworene[1].

---

[e] Die Zuständigkeit der ordentlichen Strafgerichte wird jedoch — ebenso wie die der Zivilgerichte in Rechtsstreitigkeiten gegen Beamte oder gegen den Staat wegen Schadensersatzes aus Anlaß von Amtspflichtverletzungen (s. unten § 149 S. 609) — eingeschränkt durch die im § 11 EinfG zum GVG vorbehaltenen Landesgesetze, welche die Vorentscheidung, ob der Angeklagte bezw. Beklagte sich einer Überschreitung der Amtsbefugnisse schuldig gemacht habe, dem Prozeßgericht entziehen und dem obersten Verwaltungsgerichtshof oder dem Reichsgericht übertragen. Vgl. hierüber unten § 183.

[f] StrGB 28. Abschnitt, §§ 331 ff. Laband 1 469 ff.

[g] RBG § 72; ebenso oder ähnlich PrDiszG vom 7. Mai 1851 § 1, vom 21. Juli 1852 § 2, Württ. BG Art. 69, Bad. BG § 78.

[h] Bay. BG Art. 105.

[i] v. Rheinbaben, a. a. O. 65, 66; Bornhak, PrStR 2 62; Anschütz, Enzykl. 151; Reindl, Bay. BG 508; Brand, BR 665, 666.

[1] Laband, StR 1 468 will die Disziplinargewalt auf eigentliche Beamte,

Einer Disziplin unterliegen ferner die Privatdozenten an den Universitäten, obwohl sie nicht den Charakter von Beamten besitzen, sondern nur die Befugnis haben, an einer öffentlichen Lehranstalt des Staates eine Lehrtätigkeit auszuüben. Die Disziplin über die Privatdozenten hat nach den Satzungen vieler deutscher Universitäten einen vorwiegend korporativen Charakter[k]. In Preußen ist sie gesetzlich[2] in engem Anschluß an die staatliche Beamtendisziplin geregelt.

Die Disziplinarstrafen sind anderer Art als die Strafen des allgemeinen Strafrechts und finden meist in der speziellen Natur des Beamtenverhältnisses ihre Begründung. Nur die Geldstrafe gehört beiden Systemen an. Als leichtere Disziplinarstrafen (Ordnungsstrafen) kommen vor: Warnungen, Verweise und Geldbußen innerhalb einer bestimmten Höchst- und Mindestgrenze[3], nach einigen Gesetzgebungen gegenüber

---

d. h. in seinem Sinne auf solche Personen beschränken, welche freiwillig in den öffentlichen Dienst getreten sind. Ähnlich Labes, AnnDR 1889 261, der die Disziplinargewalt auf Berufsbeamte beschränkt. Dies ist nicht richtig. Auch solche Personen, welche ihre (staatlichen oder kommunalen) Ämter kraft einer gesetzlichen Verpflichtung übernommen haben, unterliegen der Disziplinargewalt. So z. B. in Preußen die gewählten Mitglieder der Beschlußbehörden und Verwaltungsgerichte: der Provinzialräte, Bezirksausschüsse, Kreisausschüsse, auf welche durch §§ 14, 32, 39 des LVG vom 30. Juli 1883 die DiszG ausdrücklich für anwendbar erklärt worden sind; nicht minder Schöffen und Geschworene, welche nach RGVG §§ 56 und 96 durch den Amtsrichter oder die richterlichen Mitglieder der Schwurgerichte zu Geldstrafen verurteilt werden können, wenn sie sich der Erfüllung ihrer Pflichten entziehen.

[k] Vgl. Triepel, Staatsdienst und staatlich gebundener Beruf 46 N. 1.

[2] Preuß. G., betr. die Disziplinarverhältnisse der Privatdozenten an den Landesuniversitäten, der Akademie zu Münster und dem Lyceum Hosianum zu Braunsberg, vom 17. Juni 1898, durch welches das Disziplinargesetz für nicht richterliche Beamte vom 21. Juli 1852 mit einigen Modifikationen auf die Privatdozenten ausgedehnt ist. Vgl. dazu Arndt, DJZ 4 261 ff.; v. Rheinbaben, DiszG 547 ff. Bei der Beratung des Gesetzes bestand Einverständnis darüber, daß die Privatdozenten keine Beamten seien. Auch in der Literatur ist das nicht bestritten; vgl. Triepel, a. a. O. 35 ff. und die Zitate 39 N. 2. In Bayern sind jedoch die Privatdozenten auf Grund des BG Art. 1 durch V. vom 8. Juni 1909 für Beamte im Sinne des BG erklärt worden; vgl. Reindl, BG 149, 150. Dadurch erledigt sich die Bemerkung von Triepel, a. a. O. 40 N. 3.

[3] Preuß. G. vom 21. Juli 1852 § 15, Bay. BG Art. 107, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 16, G. vom 20. März 1880 § 16, 17, Württ. BG Art. 71, Bad. BG §§ 77, 80, 94, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 10 und 11, G. vom 21. April 1880 Art. 6 und 7, S.-Weim. StDG §§ 20 und 21, Nachtr. vom 9. Nov. 1870, 27. Febr. 1872, S.-Mein. StBG Art 48, G. vom 11. Juli 1879 § 10, G. vom 16. Dez. 1878 Art. 2 § 51, G. vom 1. Juli 1885 Nr. 1, S.-Alt. StDG § 61, S.-Kob.-Goth. StDG §§ 21 und 22, Braunschw. StDG § 40, G. vom 1. April 1890 § 3, Old. tDG Art. 37—42, Anh. StDG § 63, G. vom 10 Juli 1879 Art. IV § 4, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 § 8, G. vom 23. Jan. 1880 § 6, vgl. StDG § 59, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 9, G. vom 1. Mai 1879 § 12, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 4, Reuß j. L. StDG § 50, Lipp. StDG § 49, Schb.-Lipp. StDG § 55, Wald.

niederen Beamten Arrest[4]. Die Ordnungsstrafen können von dem Vorgesetzten ohne weiteres Verfahren verhängt werden, es muß nur dem Beamten vorher Gelegenheit gegeben sein, sich zu verantworten[5]. Gegen die Verfügung ist lediglich Beschwerde an die vorgesetzte Stelle zulässig[6]. Nur bei Richtern ist auch dafür nach mehreren Gesetzgebungen ein vorhergehendes förmliches Disziplinarverfahren und der Erlaß eines Urteils vorgeschrieben oder gegenüber der Verhängung der Strafe durch den Vorgesetzten der Antrag auf Einleitung eines förmlichen Disziplinarverfahrens nachgelassen[7]. Zu den schweren Disziplinarstrafen gehört

---

StDG §§ 71—72, Lüb. BG §§ 38, 45—48, G. vom 21. April 1870 § 2, Brrm. BG § 76, AusfG zum RGVG § 54, Hamb. AusfG zum RGVG § 38, Disz und PensG § 4, Vertr. der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 7 § 2, RBG § 74, RG vom 1. Dez. 1898 § 3, Els.-Loth. G. vom 18. Juni 1890 § 8, vom 13. Febr. 1899 §§ 2, 3.

[4] Preuß. G. vom 21. Juli 1852 § 15 Nr. 4, S.-Alt. G. vom 8. Okt. 1861 § 29, S.-Kob.-Goth. StDG § 21, Schw.-Sondh. DiszG vom 23. Jan. 1880 § 6, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 17, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 4.

[5] Preuß. G. vom 21. Juli 1852 §§ 18—20, §§ 55 ff., G. vom 9. April 1879 §§ 15 ff., Bay. BG Art. 117, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 18, G. vom 20. März 1880 § 24, Württ. BG Art. 77 und 78, Bad. BG § 87, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 20 und 21, G. vom 21. April 1880 Art. 13 und 14, Meckl.-Schw. V. vom 22. April 1879 §§ 17 und 18, Meckl.-Strel. V. vom 22. April 1879 §§ 15 und 16, S.-Weim. StDG § 20, S.-Mein. StBG Art. 53–55, G. vom 1. Juli 1885 Art. 2, S.-Alt StDG §§ 67—69, S.-Kob.-Goth. StDG § 21, Braunschw. StDG §§ 89—94, Old. StDG Art. 37, Anh. StDG § 69 und 70, Schw. Sondh. G. vom 23. Jan. 1880 § 10, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. 3 § 8, Reuß j. L. StDG § 56—58, Lipp. StDG § 51, Schaumb.-Lipp. StDG §§ 57, 58, Wald. StDG, Lüb. BG §§ 45—47, Brem. BG §§ 83—84, Hamb. Disz und PensG §§ 6, 7. — RBG §§ 80—82. V. vom 9. Aug. 1896 Art. 8.

[6] Preuß. G. vom 21. Juli 1852 § 21, Bay. BG Art. 117 Abs. 4, dazu VollzV vom 10. Dez. 1909 § 17, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 18, G. vom 20. März 1880 § 24, Württ. BG Art. 79, Bad. BG § 87, Hess. G. vom 21. April 1880 Art. 15. S.-Weim. StDG § 20, S.-Mein. StBG Art. 56, S.-Alt. StDG § 70, S.-Kob.-Goth. StDG § 21, Braunschw. StDG § 95, Old. StDG Art. 39, Anh. StDG § 72, Schw.-Sondh. G. vom 23. Jan. 1880 § 11, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 25, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 8, Reuß j. L. StDG § 59, Lipp. StDG § 55, Schaumb.-Lipp. StDG § 61, Wald. StDG, Lüb. BG § 48, Brem. BG § 86, Hamb. Disz und PensG § 8 — RBG 83.

[7] Preuß. G. vom 7. Mai 1851 § 13 und 9. April 1879 §§ 23 und 24. Die Bestimmungen desselben finden auch Anwendung auf die Mitglieder der Oberrechnungskammer (G. vom 27. März 1872 § 5), die Mitglieder der Bezirksausschüsse (G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 § 32), die Mitglieder der Auseinandersetzungsbehörden (G. vom 9. April 1879, §§ 2—4, 8, 9) und die Notare (PrFGG vom 21. Sept. 1899 Art. 93, 94); Bay DiszG für richterliche Beamte Art. 24 ff., S.-Mein. G. vom 11. Juli 1879 § 12, StBG Art. 57, Braunschw. StDG §§ 43, 44, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 §§ 11 ff., Schw.-Rud. G. vom 1. Mai 1879 §§ 12 ff., Lüb. G. vom 21. April 1879 §§ 3 ff., Brem. AusfG zum RGVG § 56, Hamb. AusfG zum RGVG §§ 39 und 40, Vertr. der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 7 § 3, RG vom 1. Dez. 1898, Els.-Loth. G. vom 13. Febr. 1899 § 9 ff. — Derselbe Grundsatz gilt bei

namentlich die Entfernung aus dem Amte, entweder in der Form der Strafversetzung oder in der der Dienstentlassung. Daneben kommt nach einzelnen Gesetzgebungen auch Suspension, Ausschluß vom Aufrücken in eine höhere Gehaltsklasse und Gehaltsminderung vor. Diese Strafen dürfen nur nach vorangegangenem kontradiktorischem Verfahren mit mündlicher Hauptverhandlung, welches auf Antrag der vorgesetzten Behörde eingeleitet wird, durch ein Urteil ausgesprochen werden. Das Urteil kann, soweit es sich um richterliche Beamte handelt, nach Maßgabe der Bestimmungen des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes (§ 8) und der sich daran anschließenden Bestimmungen der Landesgesetze nur durch richterliche Entscheidung[1] ausgesprochen werden. Bei nicht richterlichen Beamten dagegen ist die Urteilsfällung teils den Gerichten, teils den Verwaltungsgerichten, teils den Verwaltungsbehörden, teils besonderen Disziplinargerichten, welche sich aus richterlichen und Verwaltungsbeamten oder nur aus Verwaltungsbeamten zusammensetzen, übertragen[8]. Durch einzelne neuere Gesetze wird jede Disziplinarbestrafung gegenüber den Mitgliedern hoher Gerichtsbehörden und anderer, ihnen in bezug auf Unabhängigkeit gleichgestellter Behörden ausgeschlossen[9]. Es ist dann nur der betreffenden Behörde die Befugnis vorbehalten, in bezug auf diejenigen Mitglieder, welche im strafgerichtlichen Verfahren wegen entehrender Handlungen oder zu Freiheitsstrafen von bestimmter Dauer verurteilt sind, nachträglich die Dienstentlassung auszusprechen[10].

2. Die Disziplinarstrafen berühren sich mit den früher (oben Nr. 1, S. 600) erwähnten Zwangsmitteln insofern, als der in Anwendung gebrachte Zwang vielfach in der Androhung von

---

Verhängung von Geldstrafen gegen Professoren der Universität Straßburg (G. vom 18. Juni 1890 § 8).

[1] GVG § 8 lautet: „Richter können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung . . . dauernd oder zeitweise ihres Amts enthoben oder an eine andere Stelle oder in Ruhestand versetzt werden." „Richterliche Entscheidung" ist nicht, wie die Vorauﬂ. (S. 521) annahm, gleichbedeutend mit „Entscheidung durch die ordentlichen Gerichte". Jede Entscheidung, die durch richterliche Beamte gefällt wird, ist eine richterliche Entscheidung im Sinne des § 8. Es ist also mit § 8 vollkommen verträglich, wenn die Landesgesetze die Disziplinargerichtsbarkeit über Richter nicht den ordentlichen Gerichten als solchen, sondern besonderen Disziplinargerichten übertragen, wofern nur letztere ausschließlich mit richterlichen Beamten besetzt sind: so in Preußen (G. vom 9. April 1879 §§ 4 ff.), Bayern (Richterdisziplinargesetz vom 26. März 1881, Fassung vom 5. Dez. 1908 Art. 14 ff.) und anderwärts. — Vgl. auch unten § 153 bei Anm. 13.

[8] Vgl. unten § 153.

[9] Z. B. durch das preuß. G. vom 3. Juli 1875 bzw. 2. Aug. 1880 §§ 20 und 21, gegenüber den Mitgliedern des Oberverwaltungsgerichts, durch das RBG § 158 gegenüber den Mitgliedern des Reichsgerichtes, des Bundesamtes für Heimatwesen und des Rechnungshofes.

[10] Vgl. unten § 153 N. 12.

Strafen, namentlich Geldstrafen besteht. Deshalb werden unter dem Namen der Disziplin häufig Zwangsmittel und Strafen zusammengefaßt. Begrifflich sind jedoch beide streng auseinanderzuhalten[11]. Die Zwangsmittel kommen in Anwendung, um jemand zur Erfüllung einer Pflicht anzuhalten, von der es noch zweifelhaft ist, ob sie erfüllt werden wird oder nicht. Die Strafen werden wegen bereits stattgehabter Pflichtverletzung verhängt[12]. Man darf daher die Disziplinargewalt des Staates nicht als ein bloßes Mittel betrachten, den Beamten zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten[13]. Eine solche Auffassung würde höchstens auf diejenigen Ordnungsstrafen Anwendung finden, welche beim Erlaß einer Verfügung für den Fall der Nichtbefolgung angedroht werden. Sie paßt schon nicht für diejenigen Ordnungsstrafen, welche, ohne vorher angedroht zu sein, wegen bereits eingetretener Pflichtverletzungen verhängt werden. Sie paßt überhaupt nicht für die Entfernung vom Amte. Die Entfernung vom Amte darf aber auch nicht als ein bloßes Mittel angesehen werden, den öffentlichen Dienst von unbrauchbaren und unwürdigen Subjekten zu säubern. Die Dienstentlassung erfolgt stets unter Umständen, welche dieselbe als eine wirkliche Strafe erscheinen lassen. Der Beamte verliert dadurch

---

[11] Richtig O. Mayer, VR 2 241.

[12] Von den Staatsdienergesetzen unterscheiden einige ausdrücklich zwischen Zwangsmitteln und Strafen, z. B. das Bay. BG Art. 104 und 107, das Sächs. StDG §§ 18 und 20 ff. und das Sächs. G. vom 20. März 1880 §§ 9 und 10, 16 ff., das Bad. BG §§ 77, 78 ff., das S.-Weim. StDG §§ 20 ff., das S.-Alt. G. vom 8. Okt. 1861 §§ 29 ff., das S.-Kob.-Goth. StDG §§ 21 ff., das Braunschw. StDG §§ 34 ff., das Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1868 §§ 9, 16, 21, das Schmb.-Lipp. StDG §§ 54, 55 ff., das Wald. StDG §§ 24 und 62 ff., das Brem. BG §§ 75 und 133. — Andere Gesetze dagegen sprechen nur von Disziplinarstrafen, z. B. die preußischen GG vom 7. Mai 1851 und 21. Juli 1852 (diese Gesetze verweisen aber auf die allgemeinen administrativen Zwangsmittel, vgl. oben Anm. b), das Württ. BG Art. 69 ff., das Hess. Ed. Art. 24 und 25, das S.-Mein. StBG Art. 42 ff., das Braunschw. StDG §§ 34 ff., das Old. StDG Art. 37 ff., das Anh. StDG §§ 61 ff., das Reuß j. L. StDG §§ 49 ff., das Lüb. BG §§ 35 ff., das Hamb. Disz. und PensG §§ 4 ff., das RBG §§ 72 ff., das elsaß-lothr. G. vom 13. Febr. 1899.

[13] [Hauptvertreter dieser Ansicht ist Laband, vgl. dessen StR 1 484 ff., kl. A. 106; Leitsatz: „Nicht statt der Ahndung von Verbrechen und Vergehen durch die Strafjustiz tritt die Disziplinarstrafe ein, sondern sie steht an Stelle der Kontraktsklage auf Leistung“ (a. a. O. 487). Mit Laband ganz oder im wesentlichen übereinstimmend: Binding, HdbStrR 1 796 ff., Lehrb. d. StrR Bes. Teil 2 400; Bornhak, Preuß. StR 2 61 ff.; Rehm, AnnDR 1885 191 ff.; Harseim in v. Stengels Wörterb. (1. Aufl.) 1 47, 267. Gegen Laband: G. Meyer, AnnDR 1876 672 ff.; Loening, VR 128 Anm. 1 sowie insbesondere Preuß, Städtisches Amtsrecht 89 ff., 322 ff. Auch O. Mayer, VR 2 242, 243 Anm. 15a lehnt die Labandsche Konstruktion der Disziplinarstrafe als Erfüllungszwang ab. Vom Standpunkte des katholischen Kirchenrechts gegen Laband: Hinschius, KirchR 4 753. — Übrigens schwächt Laband den Gegensatz zwischen seiner und der Gegenmeinung selbst ab, indem er sich (a. a. O. 485 N. 1) dagegen verwahrt, den „Pönalcharakter“ der Disziplinarstrafen — also ihre Eigenschaft als wirkliche Strafen — verkannt zu haben].

nicht nur sein Amt, sondern auch Titel, Rang und Pensionsanspruch[14 15].

4. Der Beamte unterliegt also einer doppelten Strafgewalt, der allgemeinen, welcher jeder Staatsangehörige untersteht, und einer besonderen, welche Ausfluß des speziellen Gewaltverhältnisses ist, in dem er sich zum Staate befindet. [Kriminal- und Disziplinarstrafe sind zwei verschiedene Rechtsfolgen der Pflichtverletzung. Eine und dieselbe Pflichtverletzung kann beide Folgen nach sich ziehen; der Grundsatz ne bis in idem gilt für das Verhältnis der beiden nicht[m]. Doch ist beim Zusammentreffen strafrechtlicher und disziplinarer Verfolgung eines und desselben Vorgangs das Disziplinarverfahren nur mit folgenden Einschränkungen zulässig: Das strafgerichtliche Verfahren hat den Vorrang vor dem disziplinären. Demgemäß darf im Laufe einer strafgerichtlichen Untersuchung gegen den Angeschuldigten ein Disziplinarverfahren nicht eingeleitet werden. Wenn im Laufe eines Disziplinarverfahrens wegen der nämlichen Tatsachen eine gerichtliche Untersuchung gegen den

---

[14] Auch die Bestimmung des RBG §§ 75 und 100, welche in einige Landesgesetze (Bay. BG Art. 114, Bay. Richterdisziplinarges. Art. 11, Württ. BG Art. 93, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 33, Bad. BG § 96, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 54, G. vom 21. April 1881 Art. 11, Hamb. Disz und PensG § 13, Elsaß-Lothr. G. vom 13. Febr. 1899 § 6) übergegangen ist, daß der in Disziplinaruntersuchung befindliche Beamte durch Verzicht auf Titel, Gehalt und Pensionsanspruch sich der Verurteilung entziehen kann (das Disziplinarverfahren ist in diesem Falle einzustellen) darf nicht gegen die strafrechtliche Natur der Disziplinargerichtsbarkeit angeführt werden. Vielmehr läßt gerade das RBG §§ 72 ff. den strafrechtlichen Charakter der Disziplin sehr entschieden hervortreten. Derselbe zeigt sich auch darin, daß in § 118 dem Kaiser in bezug auf die Disziplinarstrafen ein Begnadigungsrecht eingeräumt ist.

[15] Mit der hier vertretenen Auffassung im wesentlichen übereinstimmend: Meves in Holtzendorffs Handb. d. StrR 3 939, Dollmann, Art. Amtsverbrechen und Amtsvergehen, Staatswörterbuch 1 219; Poezl, Staatswörterbuch 696; Seydel, a. a. O. 271 ff.; Leoni, Öffentl. Recht von Elsaß-Lothringen 1 142; Zorn, StR 1 328; H. Schulze, PrStR 1 324, LehrbDStR § 132 S. 331; Ulbrich, Österr. StR 93; E. Loening, VR 127, 128 N. 5; E. Mayer, Kirchenhoheitsrechte des Königs von Bayern 198; v. Kirchenheim, LehrbDStR 219 ff.; Haelschner, StrR 2 1020; Labes, AnnDR 1889 248, 255, 267; Haenel, StR 1 456 ff.; Friedrichs im VerwArch 6 369; Hubrich, Parlamentarische Redefreiheit 10; O. Mayer, VR 2 241 sieht die Disziplinarstrafen als poenae medicinales an, weil sie eine Besserung bezwecken. Diese Auffassung ist aber nicht zutreffend. Für die poena medicinalis ist charakteristisch, daß sie mit erfolgter Besserung aufhört, dieser Grundsatz findet aber auf Disziplinarstrafen keine Anwendung. Ein Besserungszweck kommt nicht bloß bei poenae medicinales vor, er kann auch mit Strafen, welche im gewöhnlichen Strafverfahren verhängt werden, verbunden sein. Und bei einer sehr wichtigen Disziplinarstrafe, nämlich der der Dienstentlassung, steht der Gesichtspunkt der Besserung überhaupt nicht in Frage.

[m] Ebenso O. Mayer, VR 2 245 N. 19; Laband 1 491, 492; Bornhak, PrStR 2 61 ff.; Seydel-Piloty, Bay. StR 1 810 N. 117; Reindl, Bay. BG 505, 506, 541. A. M. die Voraufl. 523.

Angeschuldigten eröffnet wird, so muß das Disziplinarverfahren bis zur Beendigung des gerichtlichen Verfahrens ausgesetzt werden. Erfolgt in dem strafgerichtlichen Verfahren die Verurteilung zu einer Strafe, welche Amtsverlust zur Folge hat, so erübrigt sich damit jedes Disziplinarverfahren[n]. Wird der Beamte im gerichtlichen Verfahren zu einer Strafe verurteilt, welche Amtsverlust nicht nach sich zieht, so kann nachträglich noch eine Disziplinaruntersuchung gegen ihn eingeleitet werden. Wenn im strafgerichtlichen Verfahren Freisprechung erfolgt, so findet wegen derjenigen Tatsachen, welche dort zur Erörterung gekommen sind, ein Disziplinarverfahren nur noch insofern statt, als dieselben an sich und ohne ihre Beziehung zu dem gesetzlichen Tatbestand der strafbaren Handlung, welche den Gegenstand der Untersuchung bildete, ein Dienstvergehen enthalten[o p].]

---

[n] „Verlust der öffentlichen Ämter" im Sinne von §§ 31, 33, 35 StrGB bedeutet zugleich auch Verlust der Beamteneigenschaft, also soviel wie die höchste Disziplinarstafe: Dienstentlassung.

[o] Diese Grundsätze sind zuerst durch die preußische Gesetzgebung aufgestellt worden (G. vom 29. März 1844 §§ 10—12, G. vom 7. Mai 1851 §§ 3 und 4, vom 21. Juli 1852 §§ 4 und 5), und aus dieser in viele andere Gesetze übergegangen: zunächst in das RBG §§ 77, 78, dann in folgende Landes-Beamtengesetze: Bay. BG Art. 115, 116, Bay. DiszG für richterliche Beamte Art. 10, 11, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 34, G. vom 20. März 1880 §§ 20—22, Württ. BG Art. 75, 76, Bad. BG §§ 85, 86, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 55 und 56, G. vom 21. April 1880 Art. 12, S.-Mein. StBG Art. 43—45, G. vom 11. Juli 1879 §§ 3 und 4, S.-Alt. StDG §§ 64, 65, Braunschw. StDG §§ 35, 36, Anh. StDG §§ 66 und 67, Anh. G. vom 10. Juli 1879 Art. II, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 §§ 3 und 4, vom 23. Jan. 1880 §§ 3 und 4, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 §§ 9—12, G. vom 1. Mai 1879 §§ 3—6, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 21, Reuß j. L. StDG §§ 53, 54, Lipp. StDG §§ 46 und 47, Schaumb.-Lipp. StDG §§ 52 und 53, Wald. StDG §§ 64—66, Brem. BG §§ 80 und 81, Lüb. BG §§ 42 und 43, Hamb. Disz und PensG § 14.

[p] Über die Frage, inwieweit die tatsächlichen Feststellungen des Strafrichters, mögen dieselben zur Freisprechung oder zur Verurteilung geführt haben, für das nun folgende Disziplinarverfahren bindend sind, herrscht Streit. Das preußische Staatsministerium als oberste Disziplinarinstanz für nichtrichterliche unmittelbare Staatsbeamte vertritt in seiner Entsch. vom 23. März 1891 (abgedr. im preuß. Zentralbl. der Unterrichtsverwalt. 1891 340) und seitdem in ständiger Praxis (nachgewiesen bei v. Rheinbaben, DiszG 115) den Standpunkt vollkommener Unabhängigkeit des Disziplinarrichters gegenüber dem Strafrichter, derart, daß der erstere, welcher über einen von letzterem abgeurteilten Fall zu entscheiden hat, an die Entscheidung des letzteren nicht gebunden, vielmehr zur freien Prüfung der Schuldfrage berechtigt und verpflichtet sei. Im Gegensatz hierzu erachtet das preußische Oberverwaltungsgericht (Entsch. vom 31. Okt. 1891 OVG 22 428) den Disziplinarrichter an die tatsächlichen Feststellungen des Strafrichters für gebunden, gleichviel ob der Ausgang des Strafprozesses ein verurteilender oder freisprechender war. Das OVG hat sich hiermit der Meinung angeschlossen, welche der Kaiserliche Disziplinarhof in feststehender Rechtsprechung — vgl. Entsch. vom 1. April 1874, ZBlDR 134, vom 3. März 1877, Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis 3 328, vom 24. Febr. 1902, DJZ 7 263, weitere Entscheidungen bei v. Rheinbaben, a. a. O. 110, 116 — zur

§ 149.

1. Eine zivilrechtliche Haftbarkeit trifft den Beamten, wenn jemand durch pflichtwidriges Verhalten desselben einen Vermögensnachteil erleidet[1]. Der Verletzte kann der Staat oder eine Privatperson sein. Grund der Haftung ist die Verletzung der Amtspflicht, unter welchem Gesichtspunkt sowohl rechtswidrige Handlungen und Unterlassungen, als die Außerachtlassung der notwendigen Sorgfalt fallen. Bei vorsätzlicher Verletzung der Amtspflicht haftet der Beamte unbedingt; bei fahrlässiger nur dann, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag[2]. Beamte, welche bei dem Urteil in einer Rechtssache[3] ihre Amtspflicht verletzt haben, sind nur dann für den Schaden verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung mit einer im gerichtlichen Strafverfahren zu verhängenden öffentlichen Strafe bedroht ist oder wenn sie sich eine pflichtwidrige [wenngleich nicht kriminell strafbare] Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung ihres Amtes haben zu schulden kommen lassen[4]. Die Ersatzpflicht des Beamten tritt jedoch nicht ein: 1. wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden[5]; 2. wenn der Beamte auf Befehl seines Vorgesetzten gehandelt hat und verpflichtet war, dem Befehl Folge zu leisten, in diesem Falle haftet an seiner Stelle der Vorgesetzte;

Geltung gebracht hat. (Daß der Disziplinarhof und das Staatsministerium in der Frage einig seien, wie Arndt, RStR 656 Anm. 2 behauptet, ist unrichtig.) Wie das preußische Staatsministerium der Große Disziplinarsenat des preußischen Kammergerichts (Entsch. vom 25. April 1899, Rheinisches Archiv 95 1175), der bayrische Disziplinarhof für nichtrichterliche Beamte (Angaben bei Reindl, BG 548) und in der Literatur: v. Rheinbaben, a. a. O. 110 ff.; Harburger in Seuff. Bl. f. Rechtsanwend. 76 443 ff.; Reindl, a. a. O. 548; Brand, BR 729, 732 ff.; dagegen wie der Kaiserliche Disziplinarhof und das OVG der Disziplinarhof für die Schutzgebiete, der Ehrengerichtshof für Rechtsanwälte (Nachweisungen bei Brand, BR 731 und v. Rheinbaben, a. a. O. 111 und folgende Schriftsteller: v. Rönne-Zorn, PrStR 1 472; Zorn, StR 1 333; Perels und Spilling, a. a. O. 167 ff.; Kanngießer, a. a. O. 166; Pieper, RBG 362 ff Das badische Beamtengesetz § 86 Abs. 3, entscheidet die Streitfrage dahin: „die gelegentlich einer strafgerichtlichen Verurteilung (nicht Freisprechung!) stattgehabten tatsächlichen Feststellungen sind auch für das Disziplinarverfahren maßgebend, ohne daß es einer Wiederholung der Beweisaufnahme bedarf."

[1] A. Klewitz, Die Entschädigungsansprüche aus rechtswidrigen Amtshandlungen, Berlin 1891; Meltz, Die Beamtenpflicht nach § 839 BGB (Rostocker rechtswissenschaftliche Studien Bd. II Heft 3) Leipzig 1904; Rosenstock im PrVBl 20 557; Fleiner, Institut. 261 ff.; v. Schelhorn, AnnDR 1906 439 ff., 525 ff., 606 ff., 662 ff. Außerdem die gesamte, hier nicht nachzuweisende Literatur zu § 839 BGB.

[2] BGB § 839 Abs. 1.

[3] Dazu gehören auch verwaltungsgerichtliche Urteile.

[4] BGB § 839 Abs. 2.

[5] BGB § 839 Abs. 3.

3. wenn an Stelle des Beamten das Gemeinwesen haftet, in dessen Dienst er steht (Reich, Staat, Kommunalverband)[6]. — Die Haftung eines Beamten für Handlungen anderer Personen ist dann möglich, wenn der Beamte jemand zur Geschäftsführung für einen Dritten zu bestellen, eine solche Geschäftsführung zu beaufsichtigen oder durch Genehmigung von Rechtsgeschäften bei ihr mitzuwirken hatte. In diesem Falle haften gegenüber dem Verletzten der Beamte, der sich bei Vornahme der betreffenden Handlungen einer Verletzung der Amtspflicht schuldig gemacht hat, und der Geschäftsführer nebeneinander, im Verhältnis beider zu einander dagegen lediglich der letztere[7].

Die Entscheidung über die Ansprüche, welche jemand gegen einen Beamten wegen Verletzung der Amtspflicht hat, ist — vorbehaltlich der landesrechtlichen Bestimmungen, welche bei Prozessen gegen Beamte die Feststellung, ob der Beklagte sich einer Überschreitung der Amtsbefugnisse schuldig gemacht habe, dem ordentlichen Richter entziehen und dem obersten Verwaltungsgericht des Landes bzw. dem Reichsgericht zuweisen[8] — Sache der Zivilgerichte[8]. Der durch die Handlung der Beamten verletzte Private muß seine Ansprüche im Wege der Klage geltend machen. Der Staat kann dies ebenfalls tun, er kann aber auch einen entsprechenden Teil des Gehaltes oder der Pension zurückbehalten und dadurch den Beamten zwingen, seinerseits klagend aufzutreten, wenn dieser seine Ersatzverbindlichkeit in Abrede stellt. Besondere Bestimmungen bestehen nach einzelnen Gesetzgebungen über Defekte. Ein Defekt liegt vor, wenn der Istbestand einer öffentlichen Kasse geringer ist als der rechnungsmäßige Sollbestand. Der Defekt wird durch einen vollstreckbaren Beschluß der höheren Verwaltungsbehörde festgestellt, gegen welchen dem Beamten der Rechtsweg offen steht[9].

2. Hieran schließt sich die Frage, ob und inwieweit der Staat aus pflichtwidrigen Handlungen oder Unterlassungen seiner Beamten dritten Personen gegen-

---

[6] Vgl. unten II (612 ff.).

[7] BGB § 841. Landesgesetzliche Vorschriften, welche die Beamten für die von ihnen angenommenen Stellvertreter und Gehilfen in weiterem Umfange als nach dem BGB haften lassen, sind durch letzteres unberührt geblieben (EG Art. 78). Vgl. z. B. els.-loth. AG zum BGB vom 12. Dez. 1899, §§ 37, 38.

[8] Vgl. unten § 183.

[9] Bestimmungen dieser Art sind zuerst durch die preuß. V. vom 24. Jan. 1844 (vgl. G. vom 17. Juni 1880, vom 19. Mai 1889 Art. V) aufgestellt worden, von da in das RBG §§ 134—148 (vgl. EG zur ZPO § 13 Nr. 5) und in einige andere Landesgesetze (Hess. G vom 21. April 1880 Art. 41—51, S.-Alt. StDG §§ 113—126, Anh. StDG §§ 106—120, G. vom 10. Juli 1879 Art. III, Reuß j. L. StDG §§ 102—115) übergegangen. Ähnliche Bestimmungen bestehen auch in Bayern (BG Art. 179 ff.), Württemberg (G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dez. 1876 Art. 2 Nr. 2) und Baden (BG § 76). Vgl. Brand, Art. „Defektenverfahren" im WStVR 1 547 ff.

über vermögensrechtlich verpflichtet wird[10]. Bei Beantwortung derselben ist zu unterscheiden: Hat der schadenstiftende Akt den Charakter einer privatrechtlichen Handlung, insbesondere eines Privatrechtsgeschäfts, hinsichtlich dessen es im freien Belieben des Dritten stand, ob er es eingehen wollte oder nicht (Käufe, Verkäufe, Transportgeschäfte bei Posten oder Eisenbahnen), so kommen die Grundsätze des Privatrechtes in Anwendung. Der Staat haftet, soweit nicht einzelne Fragen durch Spezialgesetze geregelt sind, in demselben Umfange, in welchem eine juristische Person aus den Handlungen ihrer Organe verhaftet wird[11]. Stellt sich dagegen der schadenstiftende Akt als Ausübung öffentlicher Gewalt dar, so können privatrechtliche Analogieen nicht entscheiden. Hier tritt der Staat dem Einzelnen nicht als gleichberechtigtes Subjekt, sondern mit obrigkeitlicher Gewalt gegenüber, und diese obrigkeitliche Gewalt verkörpert sich in der Person des Beamten. Der Staat ist daher verpflichtet, für den Schaden einzustehen, der einem Einzelnen durch die pflichtwidrige Handlung eines Beamten zugefügt wird oder welchen ein Einzelner dadurch erleidet, daß er einem amtlichen Befehle Folge leistet[12]. Aber die Ersatzpflicht des Staates

---

[10] Perthes, Staatsdienst in Preußen 135 ff.; Pfeiffer, Praktische Ausführungen 2 361 ff.; H. A. Zachariä, Über die Haftungsverbindlichkeit des Staates aus rechtswidrigen Handlungen und Unterlassungen seiner Beamten, ZStW 19 582 ff.; Loening, Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht, (1879). Zur Frage der Beamtenhaftpflicht, in den Blättern für administrative Praxis 33 33 ff.; Freund im ArchÖffR 1 361 ff.; Piloty, Die Haftung des Staates für rechtswidrige Handlungen und Unterlassungen bei Ausübung staatlicher Hoheitsrechte, AnnDR 1888 254 ff.; Klewitz in der N. 1 zitierten Schrift; Gierke, Genossenschaftstheorie 743 ff., 794 ff., Deutsches Privatrecht 1 528 ff.; v. Tuhr, Bürgerliches Recht, Allgem. Teil 1 461 ff.; O. Mayer, VR 2 258 ff.; Derselbe im Sächs. Archiv für Rechtspflege 8 1 ff. Bedeutsam für die Materie sind insbesondere auch die Verhandlungen mehrerer Deutscher Juristentage (des 6., 8., 9. und 28. Juristentags); vgl. namentlich das dem 28. Juristentage erstattete Gutachten v. Gierke, Verhandlungen dieses Tages (1905) 1 102 ff. (mit reichhaltigen Nachweisungen aus der Gesetzgebung, Literatur und Rechtsprechung). Vgl. ferner Fleiner, Instit. 265 ff.; Dock im ArchÖffR 16 244 ff.; Coester im JahrbÖffR 5 288 ff.; Delius, Die Haftpflicht der Beamten (1901); Kelsen, Über Staatsunrecht, GrünhutsZ 40 1 ff.; Brand, BR 615 ff.; Kröner, Die Beamtenhaftpflicht im Reiche und in den Bundesstaaten (1911). Hierzu kommt die privatrechtliche Literatur zu den einschlägigen Bestimmungen des BGB (§§ 31, 89) und den auf Grund von Art. 77 EG zum BGB ergangenen Landesgesetzen.

[11] [Diesen aus dem Wesen der Sache folgenden Grundsatz hat das BGB aufgenommen: vgl. §§ 31 und 89 das. Doch vermeidet das BGB, § 31, den Ausdruck „Organ“ und spricht von „Vorstand, Mitgliedern des Vorstandes und andern verfassungsmäßig berufenen Vertretern“. Zu §§ 31, 89 BGB vgl. F. Klingmüller, Die Haftung der Vereinsorgane nach § 31 BGB (1900); Hatschek im VerwArch 7 467 ff.; Gierke in dem N. 10 zitierten Gutachten 109 ff. Streitig ist insbesondere der Begriff des „verfassungsmäßig berufenen Vertreters.“]

[12] Diesen Standpunkt vertreten H. A. Zachariä in der N. 9 angeführten Abhandlung und Deutsches Staats- und Bundesrecht § 140 S. 56 ff.; Pfeiffer,

reicht auch nur soweit, wie die Pflicht des Einzelnen zum Gehorsam. War derselbe in dem betreffenden Falle zum Gehorsam nicht verpflichtet oder zum aktiven Widerstande berechtigt, so fehlt es an dem Erfordernis der zwingenden Amtsgewalt und der Staat braucht für den Schaden nicht aufzukommen. Der Grund der Haftung des Staates ist die Rechtswidrigkeit, welche bei Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt stattgefunden hat[13]. Diese Haftung ist aber, da die Beschädigung in erster Linie durch das pflichtwidrige Verhalten des Beamten veranlaßt wurde, eine subsidiäre, d. h. sie tritt nur dann ein, wenn die Erlangung der Entschädigung vom Beamten selbst sich als unmöglich herausstellt.

[Die vorstehend entwickelten allgemeinen Grundsätze kommen natürlich nur insoweit zur Geltung, als es an einer positivrechtlichen Regelung der Materie fehlt. Eine solche Regelung ist in weitem Umfange vorhanden. Sie beruht teils auf dem Reichs-, teils auf dem Landesrecht.

I. Die Haftung der Gemeinwesen (Reich, Einzelstaaten, Kommunalverbände) für solche Handlungen ihrer Beamten, welche nicht als Ausübung öffentlicher Gewalt erscheinen, also für privatrechtliche Handlungen, ist einheitlich durch das BGB geregelt: BGB §§ 31, 89. Danach haften Reich, Staat, Gemeinde, die Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts für ihre Beamten wie ein rechtsfähiger Verein für seinen Vorstand

---

Praktische Ausführungen 2 361 ff., 3 380 ff., S 545 ff.; v. Gerber § 63 S. 213; Stobbe, DPrivR 3 399; Gierke, Genossenschaftstheorie 759 ff., 794 ff., DPrivR 1 476; v. Roenne-Zorn, PrStR 1 597; Schoen, Kommunalverbände in Preußen 76 ff. Dagegen behauptet Loening in der N. 10 zitierten Schrift und VR 786, daß eine Haftpflicht des Staates nur insoweit bestehe, als sie durch besondere positive Vorschriften anerkannt sei; ebenso v. Sarwey, Öffentliches Recht und Verwaltungsgerichtsbarkeit 304 N. 1 und Württ. StR 285 N. 3, ferner Blätter für administrative Praxis a. a. O. 172; Piloty, a. a. O. 271; Jellinek, System 244, 245; Rehm in v. Stengels WDVR (1. Aufl.) Erg. Bd. 3 97; Primker, Verhandlungen des 9. deutschen Juristentages, 3 38 ff. Dieser Ansicht hat sich auch das Reichsgericht angeschlossen: RGZ 11 206 ff., 17 103, 32 337, 38 206, 51 220 und bei Gruchot 44 981, 46 414.

[13] Im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung legt O. Mayer a. a. O. 358 ff. und in seinem Vortrage über die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht (1904) auf die Rechtswidrigkeit der Handlung kein Gewicht, sondern behauptet, eine Ersatzpflicht des Staates bestehe überall da, wo dem einzelnen ein besonderes Opfer auferlegt sei. Dieser Grundsatz ist aber in unserm Recht nicht anerkannt. [Nach O. Mayer ist die Haftpflicht des Staates lediglich ein besonderer Fall der „öffentlichrechtlichen Entschädigung". Über O. Mayers Theorie vgl. Gierke, Gutachten 107; Dock, ArchÖffR 16 254 ff. — Die hier erörterte Frage der Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten ist streng zu trennen von der anderen nach dem Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäßige Handhabung der Staatsgewalt. Über die Verschiedenheit der beiden Probleme vgl. Loening in der oben N. 10 zitierten Schrift 93 ff.; Anschütz im VerwArch 5 4; Gierke, Gutachten 119; Dock a. a. O. 245. Über das zweite Problem vgl. unten § 222.]

und seine sonstigen verfassungsmäßig berufenen Vertreter. Vgl. darüber oben Anm. 11.

II. Die Frage der Haftung der Gemeinwesen für den von ihren Beamten in Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt veranlaßten Schaden wurde bei der Beratung des BGB als eine öffentlichrechtliche angesehen, welche aus der Kodifikation des bürgerlichen Rechts auszuscheiden habe[a]. Sie ist in der Folge durch Spezialgesetze der Einzelstaaten und des Reichs geregelt worden, und zwar

a) hinsichtlich der Haftung des Staates bezw. Kommunalverbandes für Amtspflichtverletzungen ihrer Grundbuchbeamten und der Haftung des Reichs für die Amtspflichtverletzungen seiner, also der Reichsbeamten (sowie der Personen des Soldatenstandes mit Ausnahme derjenigen des bayerischen Kontingents), durch Reichsgesetze: Grundbuchordnung vom 24. März 1897, § 12; Gesetz über die Haftung des Reichs für seine Beamten vom 22. Mai 1910;

b) im übrigen, auf Grund und nach Maßgabe des Vorbehalts in Art. 77 des EG zum BGB, durch Landesgesetze[b].

Die vorerwähnten Reichsgesetze und die überwiegende Mehrzahl der einschlägigen Landesgesetze beruhen auf dem Grundsatz der Alleinhaftung des Staates. Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die im BGB § 839 (oben 608) bestimmte Verantwortlichkeit an Stelle des Beamten das Gemeinwesen, in dessen Dienst der Beamte steht (Reich, Einzelstaat, Gemeinde usw.). Das Gemeinwesen tritt an Stelle des Beamten: es haftet also dem Verletzten unmittelbar und ausschließlich. Es tritt an Stelle des Beamten: nur die dem letzteren durch das BGB auferlegte Verantwortlichkeit trifft das Gemeinwesen, keine andere und weitergehende: das beklagte Gemeinwesen hat insbesondere der Klage des Verletzten gegenüber das Recht auf

---

[a] Vgl. Gierke in dem oben N. 10 zitierten Gutachten, 108.

[b] Auf Grund des Art. 77 EG zum BGB sind folgende Landesgesetze über die Haftpflicht des Staates bzw. der Kommunalverbände ergangen: PrG über die Haftung des Staates vom 1. Aug. 1909, auf Lehrer an öffentlichen Unterrichtsanstalten ausgedehnt durch G. vom 14. Mai 1914; Bay. AG zum BGB vom 9. Juni 1899 Art. 60, 61 und G. vom 6. Dez. 1913 über die Haftung des Staates für Angehörige des bayrischen Heeres; Württ. AG zum BGB vom 28. Juli 1899 Art. 202—204; Bad. AG zum BGB vom 17. Juni 1899 Art. 5, Hess. AG zum BGB vom 17. Juli 1899 Art. 76—80, Braunschw. G. vom 18. Juli 1910, Anh. G. vom 2. April 1910, Oldenb. G. vom 22. Dez. 1908, Waldeck. G. vom 18. Dez. 1909, S.-Alt. AG zum BGB vom 4. Mai 1899 § 28 (nur bei Hinterlegung), S.-Kob.-Goth. AG zum BGB vom 20. Nov. 1899 Art. 18, Weim. AG zum BGB vom 19. März 1899 § 91, Schw.-Sondh. AG zum BGB vom 18. Juli 1899 Art 19, Reuß j. L. AG zum BGB vom 10. Aug. 1899 § 48, Reuß ä. L. AG zum BGB vom 26. Okt. 1899 § 69, Els.-Lothr. AG zum BGB vom 17. April 1899 §§ 40, 40a (G. vom 13. Febr. 1905), Lüb. G. vom 17. Febr. 1912.

alle Einreden, die dem Beamten aus § 849 BGB zustehen. Wegen des dem Verletzten geleisteten Schadenersatzes steht dem Gemeinwesen der Rückgriff auf den Beamten zu: das Gemeinwesen kann von dem Beamten Ersatz des Schadens verlangen, den es durch die ihm für jenen obliegende Verantwortlichkeit erleidet[c]. Über die gegen das Gemeinwesen erhobenen Entschädigungsansprüche entscheiden, ebenso wie über Ansprüche gegen Beamte aus § 839 a. a. O. die ordentlichen Gerichte[d]. Nach mehreren Landesgesetzen[e] finden auf die Feststellung, ob der Beamte sich einer Überschreitung der Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht hat, die für den Fall der Verfolgung des Beamten geltenden Vorschriften entsprechende Anwendung: es kann demnach zum Zwecke dieser Feststellung in Haftpflichtprozessen gegen den Staat bzw. den Kommunalverband ebenso wie in Prozessen gegen Beamte der „Konflikt" erhoben, d. h. die Vorentscheidung des obersten Landes-Verwaltungsgerichts oder, falls ein solches nicht besteht, des Reichsgerichts, darüber verlangt werden, ob dem betreffenden Beamten eine Pflichtverletzung zur Last fällt[e].

In einigen wenigen Staaten haftet der Staat bzw. Kommunalverband dem Verletzten nicht an Stelle des Beamten, sondern nur neben ihm, in der rechtlichen Stellung eines Bürgen[f]. Noch andere Staaten lehnen eine allgemeine Haftung des Gemeinwesens für Amtspflichtverletzungen der Beamten ab[g]. Eine solche Haftung tritt hier nur insoweit ein, als sie durch Reichsgesetz oder für einzelne bestimmte Beamtenklassen bzw. Amtspflichtverletzungen durch Landesgesetz vorgeschrieben ist; im übrigen kann der Verletzte sich nur an den Beamten halten.]

---

[c] Die im Text bezeichneten Grundsätze, Alleinhaftung des Gemeinwesens mit Rückgriffsrecht, gelten, von Abweichungen in unwesentlichen Einzelpunkten abgesehen, übereinstimmend nach den oben im Text 612 unter a angeführten Reichsgesetzen und den in der vorigen Anmerkung bezeichneten Gesetzen Preußens, Bayerns, Württembergs, Badens, Braunschweigs, Oldenburgs, Anhalts, S.-Koburg-Gothas, S.-Altenburgs, Reuß j. L., Waldecks, Lübecks. Derselbe Rechtszustand besteht in Sachsen, und zwar kraft Gewohnheitsrechts (vgl. O. Mayer im Sächs. Archiv für Rechtspflege 8 16; Kröner, Beamtenhaftpflicht [oben Anm. 10] 51; Kloß, Sächs. Landesprivatrecht § 53).

[d] Oben Anm. 8.

[e] Oben 609, unten § 183. Die Erhebung des Konflikts ist zugelassen in Preußen, Baden, Elsaß-Lothringen (vgl. nächste Anm.). In Bayern ist gemäß Art. 7 VGG vom 8. Aug. 1878, Art. 165 AG zum BGB eine „Vorentscheidung" des Verwaltungsgerichtshofs einzuholen, wenn die Haftung des Beamten bzw. Staates geltend gemacht werden soll (näheres bei Seydel-Piloty, Bay. StR 1 436 ff); auch in Hessen ist nach Art. 77 AG zum BGB vor der Belangung des Beamten eine Vorentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs herbeizuführen, doch kann seitens des zuständigen Ministeriums darauf verzichtet werden.

[f] So in Hessen, Elsaß-Lothringen, S.-Weimar, Schw.-Sondershausen, Reuß ä. L. (vgl. die oben Anm. b angeführten Gesetze).

[g] So in den beiden Mecklenburg.

§ 150.

Die Beamten haben gegenüber dem Staate nicht bloß Pflichten, sondern auch Rechte. Zu den Rechten der Beamten gehören nicht die obrigkeitlichen Befugnisse gegenüber dem Publikum, der Anspruch auf Gehorsam und Folgeleistung. Diese sind vielmehr Rechte des Staates, welche die Beamten als Organe desselben ausüben[1] [analog den „Regierungsrechten" des Monarchen, welche gleichfalls nicht diesem, sondern dem Staate gehören[a]]. Die Beamten genießen ferner einen besonderen strafrechtlichen Schutz. Diesen gewährt das RStrGB in doppelter Weise: Es bedroht denjenigen, welcher einen Beamten oder eine Behörde durch Gewalt oder Drohung zur Vornahme einer Unterlassung einer Amtshandlung nötigt, mit Gefängnis nicht unter 3 Monaten. Es bedroht ferner denjenigen, welcher einem Vollstreckungsbeamten in der rechtmäßigen Ausübung seines Amtes durch Gewalt oder Drohung Widerstand leistet, oder denselben während der rechtmäßigen Ausübung seines Amtes tätlich angreift, mit Gefängnis von 14 Tagen bis zu 2 Jahren[2]. Aber der strafrechtliche Schutz kann gleichfalls nicht als subjektives Recht des Beamten aufgefaßt werden; die betreffenden Vorschriften des Strafgesetzbuchs enthalten nur objektives Recht[3]. Der Beamte hat endlich kein Recht auf sein Amt[4]. Wohl aber steht ihm ein Recht auf die Beamtenstellung, den Status als Beamter zu.

I. Die Rechte der Beamten sind:

1. Anspruch auf Rang und Titel;
2. Recht auf Besoldung und Ersatz der Dienstaufwendungen[5].

Die Besoldung ist nur bei denjenigen Beamten, welche aus der Tätigkeit für den Staat ihren Lebensberuf machen, ein notwendiges Element. Da diese ihre ganze Arbeitskraft dem Staate widmen, so bleibt die Möglichkeit anderweiten Erwerbes für sie ausgeschlossen und der Staat hat die Verpflichtung, für ihren

---

[1] Laband, StR 1 495 und kl. A. 107.

[a] Vgl. oben 272, 273 N. 11.

[2] RStGB §§ 113, 114. Vgl. John in v. Holtzendorffs HbDStrR 3 115 ff.; Hiller, Die Rechtmäßigkeit der Amtsausübung im Begriffe des Vergehens der Widersetzlichkeit (1873); Flesch, Zur Lehre von der Rechtmäßigkeit der Amtsausübung (1906); Mersmann, Der Begriff der Rechtmäßigkeit der Amtsausübung (1909); J. Goldschmidt, Ungerechtfertigter Vollstreckungsbetrieb (1910). Weitere Literatur bei Frank, StrGB zu §§ 113, 114.

[3] Jellinek, a. a. O. 181 N. 1.

[4] Jellinek, a. a. O. 143, 177 ff., 180; Anschütz, Enzykl. 151. Ein Recht auf das Amt behaupten O. Mayer, a. a. O. 225 ff. und Preuß, Städtisches Amtsrecht 100 ff. Gegen beide Jellinek, a. a. O. 178 N. 2.

[5] Meves, Art. „Gehaltsansprüche" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 2 32 ff.; Harseim, Art. „Besoldung" in v. Stengels WDVR (1. Aufl.) 1 184 ff.; Brand, BR 116 ff. und Art. Diensteinkommen im WStVR.

Lebensbedarf zu sorgen[6]. Die Besoldung wird daher auch, wenn der Beamte zeitweilig keine Amtsgeschäfte zu erfüllen hat, in der Form von Wartegeld und selbst nach Beendigung des Dienstes in der Form von Pension fortbezahlt. Die meisten Gesetzgebungen räumen sogar den Hinterbliebenen der Beamten einen Anspruch auf Gewährung von Lebensunterhalt seitens des Staates ein. Aus der Natur der Besoldung als eines dem Beamten gewährten Lebensunterhalts erklärt es sich auch, daß dieselbe im Vollstreckungsverfahren nicht zum vollen Betrage mit Beschlag belegt werden darf[7] und daß die vertragsmäßige Verpfändung, Zession oder Übertragung derselben gewissen Beschränkungen unterliegt.

Bei Verhinderung oder Beurlaubung des Beamten muß ein Stellvertreter für denselben bestellt werden. Die Kosten der Stellvertretung fallen bei notwendiger Behinderung von Beamten, d. h. in solchen Fällen, für welche die Gewährung eines Urlaubs nicht erforderlich ist, dem Staate zur Last. In den Fällen dagegen, wo der Beamte eines Urlaubs bedarf, gestatten die meisten Gesetzgebungen zum Zweck der Besoldung des Stellvertreters Abzüge am Gehalt[8], vorausgesetzt, daß der Urlaub die regelmäßige Dauer überschreitet, zu Privatzwecken[9] und nicht zur Herstellung der Gesundheit[10] erteilt ist. Die Frage, ob Gehaltsabzüge zulässig sind, wenn ein Beamter durch Teilnahme am Landtage vom Amte ferngehalten wird, ist nur in wenigen Gesetzgebungen ausdrücklich entschieden worden[11]. Wo es an einer solcher Entscheidung fehlt, kann sie nur auf Grund der speziellen Staatsdienergesetzgebung beantwortet werden[12]. Die

---

[6] Laband, StR a. a. O. § 49 500 ff.; Zorn, StR 1 318; Loening 131; Harseim, a. a. O. 184; Jellinek, a. a. O. 181, 182. — Gegen die Auffassung der Besoldung als eines dem Beamten gewährten Lebensunterhaltes erklären sich v. Sarwey, Württ. StR 2 295; Seydel a. a. O. 237 ff.; O. Mayer im ArchÖffR 3 70, VR 249.

[7] ZPO § 811.

[8] Preuß. Kgl. V. vom 15. Juni 1863 (vgl. v. Roenne-Zorn, StR 1 450 ff.; Bornhak, PrStR 2 43), Bayr. BG Art. 35, Sächs. StDG § 16, Württ. BG Art. 16 und 18, S.-Weim. StDG § 21, OG § 18, S.-Kob.-Goth. StDG § 19, Old. StDG Art. 32, Schw.-Sondh. StDG § 26, Schw.-Rud. StDG § 18, Reuß j. L. StDG § 22, Lipp. StDG § 22, Schaumb.-Lipp StDG § 23, Wald. StDG § 27. — RBG § 14.

[9] S.-Weim. StDG § 18, S.-Kob.-Goth. StDG § 19, Schw.-Sondh. StDG § 26, Schw.-Rud. StDG § 18, Reuß ä. L. StDG § 22.

[10] Preuß. V. vom 15. Juni 1863 (vgl. N. 8), Sächs. StDG § 15, Braunschw. StDG § 25, Old. StDG Art. 32, Anh. StDG § 21, Reuß j. L. StDG § 22, Lipp. StDG § 22, Schaumb.-Lipp. StDG § 23, Wald. StDG § 27. — RBG § 14.

[11] Bay. BG Art. 35, Sächs. StDG § 15, Württ. G. vom 20. März 1886, Bad. BG § 14, S.-Weim. WG § 48, S.-Mein. StBG Art. 16, Braunschw. StDG § 25, Schw.-Sondh. GO für den Landtag vom 12. Juli 1857 § 52, Reuß ä. L. Verf. § 60, Reuß j. L. StDG § 22, Schaumb.-Lipp. Verf. Art 19. — Von diesen Gesetzen legt das Württ. G., die Reuß ä. L. Verf. die Stellvertretungskosten den Beamten, alle andern dem Staate zur Last. Vgl. Freund, ArchÖffR 3 156 ff., sowie oben 350 N. 26.

[12] Dies bemerkt mit Recht v. Gerber 136 N. 7. — Eine gemeinrechtliche Lösung versuchen Zöpfl 282 und Held 498, welche die Stellvertretungskosten

Vermutung spricht gegen die Zulässigkeit von Gehaltsabzügen. Namentlich sind Gehaltsabzüge dann nicht gerechtfertigt, wenn das Gesetz sie nur im Falle des Urlaubes zuläßt und zum Eintritt in die betreffende Versammlung ein Urlaub nicht erforderlich ist[13]. Dasselbe gilt auch, wenn zwar zum Eintritt in die Versammlung ein Urlaub notwendig ist, das Beamtengesetz jedoch bestimmt, daß nur bei einem Urlaub für Privatzwecke Abzüge gemacht werden dürfen. Die Frage, ob ein in den Reichstag gewählter Beamter seine Stellvertretungskosten zu ersetzen habe, ist durch die Reichsverfassung nicht entschieden worden. Für die Reichsbeamten hat das RBG[14] bestimmt, daß ein Ersatz nicht stattfindet [die Stellvertretungskosten vielmehr der Reichskasse zur Last fallen. Die Regelung der Frage für die Landesbeamten ist Sache der Landesgesetzgebung, in Ermangelung einer speziellen Bestimmung muß sie nach Lage der Staatsdienergesetzgebung des betreffenden Staates unter Festhaltung der oben entwickelten Gesichtspunkte entschieden werden[15].

Die Besoldung wird in der Regel in barem Gelde gezahlt. Daneben kommen jedoch Naturaleinkünfte und Naturalnutzungen, namentlich Dienstwohnungen vor.

Zu der Besoldung gehören auch die Wohnungsgeldzuschüsse[16]. Sie unterscheiden sich von der übrigen Besoldung

---

immer dem Staate, und Campe, Lehre von den Landständen 319 und 320, welcher sie immer dem Beamten zur Last legen will. Mit den hier entwickelten Ansichten stimmt überein: F. Brockhaus, Art. „Stellvertretungskosten" in v Holtzendorffs Rechtslexikon 3 782 ff.

[13] Von diesem Gesichtspunkte aus ist die Frage über die Zulässigkeit der Gehaltsbezüge nach preußischem Recht zu verneinen. Im Resultat übereinstimmend: v. Rönne-Zorn, PrStR 1 316 ff.; H. Schulze, LehrbDStR 1 336; Schwartz, PrVU 231 ff. Anderer Ansicht: das vormalige preußische Obertribunal, Entsch. 52 230 und Bornhak, PrStR 2 44; Arndt, Komm. zur PrV 270. — Die Frage ist in Preußen bis zu ihrer, seitens der Staatsregierung in Aussicht gestellten, gesetzlichen Regelung im Verwaltungswege dahin entschieden, daß die Stellvertretungskosten unmittelbarer Staatsbeamten bis auf weiteres auf Staatsfonds übernommen werden: Beschluß des Staatsministeriums vom 24. Okt 1869, Min.-Bl. der inn. Verw. 276.

[14] RBG § 14.

[15] Vgl. die N. 11 zitierten Gesetze. Aus der Ablehnung des Antrags Grumbrecht, welcher dem Staate die Verpflichtung zur Tragung der Stellvertretungskosten auferlegen wollte, im verfassungsberatenden Reichstage des norddeutschen Bundes (Sten. Ber. 70) folgt nur, daß die Reichsverfassung die Frage offen lassen, nicht daß sie den Beamten die Verpflichtung auferlegen wollte, die Stellvertretungskosten selbst zu tragen, wie Thudichum, VR 154, Hiersemenzel zu Art. 21 Nr. II und Auerbach zu Art. 21 ad 1 behaupten. Übereinstimmend: v. Martitz 82; Seydel, Komm. zu Art. 21 Nr. I, AnnDR 1880 404; R. v. Mohl 352; Laband, StR 1 336; v. Rönne, StRDR 1 246; Freund, a. a. O. 163; Arndt, RStR 139. — Zorn, StR 1 232 behauptet die Pflicht des Staates, die Kosten zu tragen. [In Preußen werden die Kosten der Stellvertretung von Staatsbeamten, die in den Reichstag eingetreten sind, aus Staatsmitteln bestritten: StMinBeschl vom 4. Okt. 1867, PrJMinBl 359.]

[16] RBesoldungsG vom 15. Juli 1909 §§ 28 ff., Preuß. G, betr. die Gewährung von Wohnungsgeldzuschüssen an die unmittelbaren Staatsbeamten, vom 12. Mai

(dem Gehalt) dadurch, daß sie nach Ortsklassen abgestuft sind. Eine Versetzung in einen Ort mit einem höheren oder niedrigeren Satze des Wohnungsgeldzuschusses gilt daher nicht als eine Vermehrung oder Verminderung des Gehaltes. Dies ist namentlich hinsichtlich der Frage, ob eine Versetzung zulässig sei, und hinsichtlich des Ersatzes der Umzugskosten von Wichtigkeit. Beamte mit Dienstwohnungen erhalten keine Wohnungsgeldzuschüsse. Bei der Pensionierung wird der Durchschnittssatz des Wohnungsgeldzuschusses für die verschiedenen Ortsklassen bewilligt.

Neben der Besoldung kommen häufig noch besondere persönliche Zulagen und Vergütungen für speziell geleistete Dienste vor. Diese unterscheiden sich von der Besoldung dadurch, daß sie dem betreffenden Beamten nur für seine Person bewilligt, aber kein Bestandteil des Gehaltes der betreffenden Stelle sind. Der Nachfolger hat also keinen Anspruch darauf. Ob sie für den fraglichen Beamten selbst einen Teil der Besoldung bilden, also bei der Berechnung des Wartegeldes und der Pension in Anrechnung kommen, hängt davon ab, ob sie demselben dauernd oder nur auf Zeit, Widerruf oder für speziell geleistete Dienste gewährt worden sind.

Außerdem erhalten Beamte auch wohl Gebühren für die Vornahme gewisser Amtshandlungen. Diese Art der Entschädigung, welche früher sehr verbreitet war, ist in neuerer Zeit fast in allen Staaten beseitigt, für Richter sogar reichsgesetzlich ausgeschlossen[17]. Die Gebühren bilden keinen Bestandteil der Besoldung und kommen bei Berechnung der Pension und des Wartegeldes nicht in Betracht

Die Beamten haben endlich Anspruch auf Ersatz desjenigen Aufwandes, welchen sie im Dienste zu machen gezwungen sind. Zu diesem gehören die Ausgaben für Bureaubedürfnisse, soweit dieselben nicht, was jetzt fast überall der Fall ist, aus den öffentlichen Kassen bestritten werden, für Repräsentationskosten, für Reisen in amtlicher Eigenschaft. Der Ersatz für die Reisen besteht teils in Tagegeldern, teils in der Erstattung der Transportkosten[18]. Der Dienstaufwand wird entweder in der Form von Pauschsummen für einen bestimmten Zeitraum oder in der eines speziellen Ersatzes für die einzelnen Aufwendungen erstattet. Doch findet auch im letzteren Falle in der Regel keine

---

1873, abgeändert durch G. vom 25. Juni 1910 (neuer Tarif); Württ. BG Art. 11 Abs. 1 Ziff. 3b in der Fassung vom 1. Aug. 1907 (23. Juli 1910; Sächs. G. vom 16. Juli 1902 mit Nachträgen vom 20. Dez. 1907 und 1. Juli 1912, neu bekanntgemacht am 2. Juli 1912; Bad. G. vom 27. Mai 1910; Braunschw. G. vom 9. Jan. 1911, 28. März 1913, Wald. G vom 17. Sept. 1875. [Über die Regelung in Bayern vgl. Seydel-Piloty, Bay. StR 1 740. In Hessen sind die Wohnungsgeldzuschüsse, nachdem sie kurz zuvor eingeführt waren, 1914 wieder beseitigt worden.]

[17] RGVG § 7.

[18] Brand, Art. „Tagegelder" im WStVR 3 571 ff.

genaue Berechnung der wirklich aufgewendeten Summen statt, sondern es bestehen gesetzlich fixierte Sätze.

Die Besoldung (Gehalt und Wohnungsgeldzuschuß) ebenso wie die in festen Beträgen gewährten persönlichen Zulagen und Aufwandsgelder haben den Charakter terminlicher Forderungen, welche mit Eintritt des Termins als erworben anzusehen sind. Dagegen wird der Anspruch auf Ersatz für einzelne Aufwendungen oder auf Gebühren für die Vornahme amtlicher Handlungen erst durch die wirklich stattgehabte Aufwendung oder durch die Vornahme der betreffenden Handlung erworben.

[Der Anspruch des Beamten auf die Besoldung ensteht durch die Festsetzung (Bewilligung, Zuweisung) derselben bei der Anstellung oder der Übertragung des Amtes, mit welchem die Besoldung verbunden ist. Diese Verbindung beruht im Reiche und in den meisten Einzelstaaten jetzt auf allgemeinen Normen: Gesetzen oder Verordnungen (Besoldungsgesetzen, Besoldungsordnungen, Gehaltsordnungen)[b], in denen sämtliche Ämter (Stellen) mit Angabe des Gehaltes und — wo diese Einrichtung besteht — des Wohnungsgeldzuschusses aufgeführt sind. Wo es an solchen Besoldungsordnungen fehlt, tritt an ihre Stelle der Staatshaushaltsetat. Nach den Besoldungsordnungen sind die Gehälter in der Regel aufsteigende, selten feste. Letztere bleiben in Höhe des durch die Besoldungsordnung bestimmten Betrages während der ganzen Dienstzeit des Beamten unverändert, erstere steigen vom Anfangs- (Grund-) bis zum Höchstgehalt stufenweise an infolge von Zulagen, die innerhalb gewisser, durch die Besoldungsordnung festgesetzter Fristen gewährt werden (System der Gehaltssteigerung nach Dienstaltersstufen). Die Bedeutung der Besoldungsordnungen ist in erster Linie eine etats-(budget-)rechtliche; die Besoldungsordnung verpflichtet die gesetzgebenden Faktoren, die zur Gewährung der in ihr vorgesehenen Gehaltssätze erforderlichen Mittel in den Staatshaushaltsetat (vgl. unten §§ 204 ff.) einzustellen. Weiterhin erwächst der Regierung bzw. den Anstellungsbehörden aus der Besoldungsordnung die Pflicht, die Besoldung im Einzelfalle entsprechend, d. h. weder niedriger noch höher als es in der Besoldungsordnung vorgeschrieben ist, festzusetzen und durch Bewilligung der Dienstalterszulagen zu steigern. Doch besteht im allgemeinen kein subjektives Recht des Beamten auf die Erfüllung dieser Pflicht: nach dem übereinstimmenden Inhalt der deutschen Besoldungsordnungen haben nur die richterlichen Beamten einen rechtlichen, und zwar im Wege des Zivilprozesses verfolgbaren Anspruch auf die ordnungsmäßige Festsetzung und Steigerung des Gehalts; den übrigen Beamten steht ein solcher Anspruch nicht zu[c]. In allen Fällen beruht der Besoldungsanspruch nicht

---

[b] Vgl. die Zitate oben § 142 N. 5.

[c] Vgl. Reichsbesoldungsgesetz vom 15. Juli 1909 §§ 11, 23, Preuß.

unmittelbar auf der Besoldungsordnung, er entsteht nicht ohne weiteres kraft Gesetzes durch Übertragung der Stelle, für welche die Ordnung eine bestimmte Besoldung auswirft, sondern erst durch die Festsetzung (Bewilligung, Zuweisung) des Besoldungsbetrages. Diese Festsetzung, welche regelmäßig in einer und derselben Handlung mit der Anstellung bzw. Amtsübertragung vorgenommen und in die Anstellungsurkunde aufgenommen wird, hat den Charakter eines rechtsbegründenden Verwaltungsaktes; sie wirkt nicht lediglich deklarativ, sondern konstitutiv, sie, nicht das Gesetz (die Besoldungsordnung), ist der Rechtsgrund des Besoldungsanspruchs[d]. Letzterer ist, wie die andern aus dem Beamtenverhältnis entspringenden Rechte, öffentlichrechtlicher Natur[e], kann aber nach den Beamtengesetzen des Reichs und der meisten Einzelstaaten im ordentlichen Rechtswege geltend gemacht werden[f], so zwar, daß der Richter bei Prüfung der erhobenen Ansprüche an

---

Richterbesoldungsgesetz vom 29. Mai 1907, Bay. BG Art. 183 Abs. 2. Daß diese gesetzlichen Bestimmungen so, wie im Text angegeben, gemeint sind, geht aus ihrem Wortlaut (ganz unzweideutig insbesondere die angeführten Paragraphen des Reichsbesoldungsgesetzes) wie aus ihrer Begründung (vgl. die von Reindl, Bay. BG 163 N. 6 und 160 zitierten Sätze der Erläuterungen zur Preuß. BesO vom 26. Mai 1909 und zum Bay. BG) hervor. Das Recht des Beamten auf seine Besoldung entsteht erst aus der Festsetzung (Bewilligung, Zuweisung) derselben, ein Recht auf die Festsetzung und zwar in der durch die Besoldungsordnung vorgeschriebenen Höhe, ist nur den Richtern zugestanden. Das Gleiche gilt in bezug auf das Vorrücken im Gehalt, d. h. die Dienstalterszulagen; auch hier dürfen aus der Sonderstellung der richterlichen Beamten keine verallgemeinernden Schlüsse gezogen werden. A. M. Laband 1 504; v. Seydel-Piloty, Bay. StR 1 738; Piloty im JahrbÖffR 3 299; Reindl, Bay. BG 159 ff., 188, welche annehmen, daß den nichtrichterlichen Beamten unmittelbar auf Grund der Besoldungsordnung ein rechtlicher, wenngleich nicht klagbarer Anspruch auf ordnungsmäßige Festsetzung (Zuweisung) und Steigerung des Gehalts zustehe.

[d] A. M. v. Seydel-Piloty, a. a. O. 738 N. 27; Reindl, a. a. O. 162.

[e] Früher wurden die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten aus ihrem Dienstverhältnis meist für subjektive Privatrechte gehalten und mit Bezug hierauf das Dienstverhältnis für ein „gemischtes", d. h. aus öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Elementen zusammengesetztes erklärt (so u. a. Heffter, Perthes, Zachariae, Zoepfl, v. Gerber). Auch die Vorauflage (S. 533) steht noch auf diesem Standpunkte. Dagegen hat sich die im Text vertretene Ansicht mehr und mehr zur herrschenden erhoben; vgl. Laband 1 513; Jellinek, System 181, 182; Seydel Bay. StR (2. Aufl.) 2 185, 238; Seydel-Piloty 1 736; Zorn, StR 1 323 N. 106; Loening, VerwR 132 N. 7; Wach, Handb. des ZPR 1 95 ff.; Bornhak, PrStR 2 75; Anschütz, Enzykl. 151; Reindl, Bay. BG 157, 733; Fleiner, Institut. 145; übereinstimmend die neuere Rechtsprechung des Reichsgerichts, vgl. RGZ 42 125, 53 423, 68 218, PrVBl 37 171.

[f] Für die richterlichen Beamten ist dies durch Reichsgesetz vorgeschrieben: GVG § 9. Vgl. im übrigen preuß. G. betr. die Erweiterung des Rechtswegs vom 24. Mai 1861 §§ 1—8, Bay. BG Art. 176 ff., Württ. G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dez. 1876 Art. 2 Nr. 1, Sächs. StDG § 30, Bad. BG § 88, S.-Weim. StDG § 53, S.-Mein. StBG Art. 87, 88, S.-Alt. StDG §§ 127—129, S.-Kob.-Goth. StDG § 54, Braunschw. StDG § 144, Anh. StDG §§ 121—124, Schw.-Rud. StDG § 53, Reuß j. L. StDG §§ 116—118. — RBG §§ 149—155. Vgl. auch RG vom 25. Mai 1887.

die durch die Verfügungen der zuständigen Dienstbehörde geschaffene öffentlichrechtliche Lage des Beamten (Dienstentlassung, Versetzung in den Ruhestand, Suspension, Stellung zur Disposition usw.) gebunden ist.]

Verlust des Diensteinkommens tritt nach einigen Gesetzen ein, wenn ein Beamter sich ohne den vorschriftsmäßigen Urlaub von seinem Amte entfernt hält oder den erteilten Urlaub überschreitet, sofern ihm nicht besondere Entschuldigungsgründe zur Seite stehen[19].

3. Anspruch auf Unfallfürsorge, d. h. auf Versorgung bei Beschädigungen, welche der Beamte durch Unfälle, die ihm bei Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit widerfahren sind, erlitten hat. Die hierauf bezüglichen Reichs- und Landesgesetze sind oben § 142 N. 5 angeführt.

II. Wie den Pflichten der Beamten besondere Beschränkungen parallel gehen, so den Rechten besondere Befreiungen von öffentlichen Pflichten, z. B. hinsichtlich der Übernahme von Vormundschaften und Kommunalämtern, sowie Privilegien in bezug auf Kommunalbesteuerung. Hierher gehören auch einige reichsgesetzliche Vorschriften, welche die Vernehmung gewisser Beamten als Zeugen oder Sachverständige außerhalb ihres Wohnortes an das Vorhandensein besonderer Voraussetzungen knüpfen[20].

4. Die Beendigung des Beamtenverhältnisses.

§ 151.

Die Beendigung des Beamtenverhältnisses kann durch den Tod und bei Lebzeiten der Beamten erfolgen. Im letzteren Falle geschieht die Auflösung entweder mit oder gegen den Willen des Beamten.

Mit dem Tode des Beamten hört das Beamtenverhältnis selbstverständlich auf. Doch äußert dieser Endigungsgrund Rechtswirkungen zugunsten der Hinterbliebenen, namentlich der Witwe und der Kinder. Diese haben Anspruch darauf, während einer bestimmten Zeit die Besoldung des Beamten weiter zu beziehen (Sterbemonat oder -Quartal, Gnadenvierteljahr, Sterbegehalt, Sterbenachgehalt[a]).

---

[19] Preuß. G., betr. die Dienstvergehen der Richter, vom 7. Mai 1851 § 7, G., betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, vom 21. Juli 1852 § 8, Bay. BG Art. 22 und DiszG für richterliche Beamte Art. 7, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 4, Bad. BG § 14, S.-Mein. StBG Art. 16, Braunschw. StDG § 26, Schw.-Rud. G. vom 1. Mai 1879 § 8, Reuß j. L. StDG § 22, Lüb. BG § 37. — RBG § 14. Die Entziehung verfügt die vorgesetzte Behörde. Gegen ihre Entscheidung ist in Preußen Berufung an die Disziplinarbehörden zulässig; G. vom 7. Mai 1851 § 9, G. vom 21. Juli 1852 § 10. Im Reiche findet eine solche nicht statt, wohl aber steht den Beamten nach RBG § 149 ff., die Beschreitung des Rechtsweges frei.

[20] ZPO §§ 382 und 402, StPO §§ 49 und 72.

[a] RBG §§ 7—9, 31, Preuß. G. vom 7. März 1908 §§ 2—5, Bay. BG

Außerdem besteht eine Verpflichtung des Staates, denselben einen dauernden Lebensunterhalt in Form einer Pension zu gewähren[1]. Die Pensionsberechtigung der Witwe dauert bis zu ihrem Ableben, die der Kinder bis zur Erreichung eines bestimmten Alters. Derartige Pensionen kamen auch schon in früheren Zeiten vor[2], aber erst durch die neueren Staatsdienergesetze haben sie ihre gesetzliche Regelung gefunden[3]. [Nach den einschlägigen Gesetzen des Reichs und der größeren Einzelstaaten werden die Witwen- und Waisenpensionen aus der Staatskasse gezahlt, und zwar ohne daß besondere Gegenleistungen (Beiträge) von den Beamten ge-

---

Art. 72, Sächs. StDG § 40, Württ. BG Art. 14, 54, Bad. BG §§ 55—58, Hess. G. vom 27. Nov. 1874, Oldenb. StDG Art. 19, 49, 57, Els.-Lothr. G. vom 15. Nov. 1909 § 6, Brem. BG § 22, Lüb. BG §§ 18, 19, Wald. G. vom 2. Jan. 1911 § 12.

Das „Gnadenvierteljahr" ist keine gnadenweise Zuwendung, sondern Gegenstand eines Rechtsanspruchs der Hinterbliebenen. Die Bezeichnung ist daher unpassend.

[1] Harseim, Witwen- und Waisenpensionen, in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes (1. Aufl.) 2 926 ff.; Brand, Witwen- und Waisenpensionen, WStVR 3 953 ff.

[2] v. Gönner § 54.

[3] Reichsgesetze: Beamtenhinterbliebenengesetz und Militärhinterbliebenengesetz, beide vom 17. Mai 1907. Preuß. G. betr. die Fürsorge für die Witwen und Waisen der unmittelbaren Staatsbeamten vom 20. Mai 1882, abgeändert durch Gesetze vom 28. März 1888, 1. Juni 1897, 27. Mai 1907, 26. Mai 1909 (§ 4), Bay. BG Art. 73 ff., Sächs. G. über die Versorgung der Hinterlassenen von Staatsdienern vom 15. Juni 1912, Württ. BG Art. 55 ff., abgeändert durch Gesetze vom 1. Aug. 1907, 23. Juli 1910, Bad. BG §§ 59 ff., in der Fassung des G. vom 12. Aug. 1908, Hess. G. vom 21. März 1914, Braunschw. G. vom 22. März 1876 mit Änderung vom 20. Febr. 1909, AG zum BGB vom 12. Juni 1899 § 118, 28. Juni 1902, S.-Weim. StBHinterblG vom 22. Febr. 1911, S.-Mein. G., die Versorgung der Witwen und Waisen der Staatsbeamten betr., vom 10. März 1898, S.-Alt. StDG § 29, Reg., die Staatsdienerwitwensozietät betr., vom 12. Juni 1872, Nov. vom 20. März 1890, S.-Kob. G. die Fürsorge für die Witwen und Waisen der Staats- und Domänendiener betr., vom 24. Juli 1897, S.-Goth. G., die Witwen- und Waisenpensionsanstalt betr., vom 19. Juli 1895, Anh StDG §§ 25 und 27, G. vom 27. Dez. 1872 mit Nachträgen vom 16. Juli 1876 und 6. April 1908, 29. März 1913, Oldenb. G. vom 24. Dez. 1902, Schw.-Sondh. G. betr., den Staatsdienst § 22, G., betr. die Witwen- und Waisenkasse vom 1./8. Mai 1912, Schw.-Rud. G., die Pensionen der Witwen und Waisen fürstlicher Diener betr., vom 13. März 1858, 15. Mai 1874, 19. Dez. 1881, 16. Febr. 1898, Reuß ä. L., G. vom 2. April 1860 mit Nachträgen vom 6. Febr. 1864, 13. Febr. 1910, 3. Mai 1913, Reuß j. L. G., die allgemeine Witwen- und Waisenpensionsanstalt betr., vom 10. April 1897, Lipp. G., die den Witwen und Waisen verstorbener Staatsbeamten und Schullehrer aus der Landkasse zu gewährenden Pensionen betr., vom 12. Sept. 1877, Abänderung durch G. vom 26. Febr. 1880, 16. April 1907, 22. Dez. 1913, Schaumb.-Lipp StDG §§ 88—96, Wald. G., betr. die Fürsorge für die Hinterbliebenen vom 2. Jan. 1911, Brem. G. vom 10. Juli 1892 mit Änderungen vom 23. März 1909, Lüb. BHinterblG vom 4. Dez. 1909. Die Hinterbliebenen von im Ausland angestellten Reichsbeamten haben Anspruch auf kostenfreie Zurückbeförderung in die Heimat (RG vom 1. April 1888, Ausdehnung der Bestimmung auf die Landesbeamten der Schutzgebiete durch V. vom 9. Aug. 1896 Art. 1). Über die Fürsorge für die Hinterbliebenen bei Betriebsunfällen vgl. die oben § 142 Anm. 5 zit. Gesetze.

fordert werden; in einigen kleinen Staaten ist es bei dem früher allgemein geltenden System verblieben, wonach die Beamten für die Hinterbliebenenversorgung jährliche Beiträge (Witwen- und Waisengeldbeiträge), sei es an die Staatskasse, sei es an eine besondere, in der Regel als rechtsfähige öffentliche Anstalt organisierte Hinterbliebenenversorgungskasse (Witwen- und Waisenkasse) zu zahlen haben[4]. Besonders geregelt ist die Fürsorge für die Hinterbliebenen, wenn der Tod des Beamten durch einen bei Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit vorgekommenen Unfall veranlaßt ist. Vgl. hierüber oben 620 und die § 142 Anm. 5 angeführten Unfallfürsorgegesetze für Beamte.]

§ 152.

[1. Das Beamtenverhältnis wird beendigt durch Entlassung aus dem Staatsdienst auf Antrag des Beamten. Der Beamte kann einen dahingehenden Antrag jederzeit stellen. Gründe anzugeben ist er nicht verpflichtet. Über den Antrag entscheidet im Zweifel dasjenige Staatsorgan, von dem die Anstellung ausging. Dem Antrage muß nach den meisten neueren Beamtengesetzen[1] stattgegeben werden, soweit und solange nicht die im Gesetz bezeichneten Verweigerungsgründe vorliegen[a]. Innerhalb dieser Grenzen hat der Beamte ein — freilich

---

[4] Der Rechtszustand ist jetzt folgender: Eine Zahlung von Witwen- und Waisenpensionen aus öffentlichen Mitteln ohne Beitragsleistung der Beamten erfolgt im Reiche, in Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Oldenburg, Sachsen-Weimar, Sachsen-Meiningen, Schwarzburg-Rudolstadt, Schaumburg-Lippe, Lippe, Waldeck, Bremen, Lübeck und Elsaß-Lothringen. Auch in Reuß ä. L. lasten die Bezüge der Hinterbliebenen auf der Staatskasse, welche dafür geringfügige Beiträge von den Beamten erhebt. In den übrigen Staaten findet die Fürsorge durch Vermittlung besonderer Witwen- und Waisenkassen statt. In Hamburg sind die regelmäßigen Beiträge gleichfalls vom Staate zu leisten, die Beamten haben nur einmalige von Anfangsgehalten und Gehaltserhöhungen zu entrichten. In Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Reuß j. L. findet die Erhebung regelmäßiger Beiträge von den Beamten statt.

[1] Preuß. ALR II 10 §§ 94—97, Bay. BG Art. 10, Sächs. StDG § 18, Württ. BG Art. 21, Bad. BG § 6, S.-Weim StDG § 33, S.-Mein. StBG Art. 24, S.-Alt. StDG § 28, S.-Kob.-Goth. StDG § 24, Braunschw. StDG § 110, Old. StDG §§ 66—68, Anh. StDG § 24, Schw.-Sondh. G. betr. den StD § 55, Schw.-Rud. StDG § 33, Reuß ä. L. StDG § 12, Reuß j. L. StDG § 32, Lipp. StDG §§ 42 und 43, Wald. StDG § 61, Brem. BG §§ 15, 16, Lüb. BG § 11.

[a] Z. B. (Bay. BG Art. 10) solange die Verweigerung der Entlassung mit Rücksicht auf die anderweitige Wahrnehmung der Dienstgeschäfte geboten ist, solange der Beamte in selbstverschuldeter Weise mit der Erledigung seiner Dienstgeschäfte sich im Rückstande befindet, solange er über die ihm anvertraute Verwaltung öffentlichen Vermögens nicht Rechnung gelegt hat. Nach Preuß. ALR II 10 § 95 soll die Entlassung nur dann versagt werden, „wenn daraus ein erheblicher Nachteil für das allgemeine Beste zu besorgen ist." Das bedeutet tatsächlich Freiheit, rechtlich aber unzweifelhaft eine

nicht klagbares — Recht auf Entlassung aus dem Staatsdienst. Dieses Recht besteht auch da, wo die Gesetze es nicht erwähnen, wie insbesondere nach dem Beamtenrecht des Reichs[2]. Gegenstand des Rechts ist in diesem Falle, daß die nachgesuchte Entlassung nicht willkürlich, sondern nur aus sachlichen, durch das Interesse des Dienstes bedingten Gründen verweigert werden darf.

2. Das Beamtenverhältnis wird ferner beendigt durch Versetzung in den dauernden Ruhestand (Pensionierung, Zuruhesetzung)[bc]. Von der soeben besprochenen Entlassung auf Antrag (dem Austritt aus dem Staatsdienst) unterscheidet sich die Versetzung in den Ruhestand einmal dadurch, daß sie, obwohl auch sie das Beamtenverhältnis vernichtet[d], doch einzelne aus diesem Verhältnis entspringende Rechte und Pflichten bestehen

---

Bindung des Ermessens der zur Erteilung der Entlassung zuständigen Stelle. Ähnlich Hess. StDEd Art. 11 und 12, Old. ZStDG Art. 65—76, 87.

[2] Übereinstimmend Laband 1 524; Rehm, AnnDR 1885 124 N. 7, 203 N. 2; Jellinek, System 211; O. Mayer, ArchÖffR 3 74, 75 und VerwR 2 230; Piloty, ArchÖffR 33 12, 13; Seydel-Piloty 1 695, 698; Preuss, Städt. Amtsrecht 97 ff., 99; v. Frisch, Thronverzicht 11 (in der Begründung des von ihnen übereinstimmend angenommenen Anspruchs auf Entlassung weichen diese Schriftsteller stark von einander ab), RGZ 14. Okt. 1910 im Recht 1910 52 (unter Berufung auf ALR II 10 § 94 und RBG § 100). Geleugnet wird das Dasein eines solchen Anspruchs von Loening, VR 134 N. 1; Anschütz, Enzykl. 149.

[b] — zu unterscheiden von der einstweiligen Versetzung in den Ruhestand oder Stellung zur Disposition (vgl. unten § 154), welche dem Beamten lediglich das ihm übertragene Amt, nicht aber die Beamteneigenschaft entzieht.

[c] Über Wesen und Wirkungen der Pensionierung vgl. Laband 1 526 ff.; v. Seydel-Piloty 1 696 ff.; Reindl, Bay. BG 253, 277 ff.; Brand, Art. Pension im WStVR, derselbe, BR 27 ff. Die jetzt geltenden gesetzlichen Bestimmungen über die Pensionierung der Beamten sind folgende: RBG §§ 34—71 (für Kolonialbeamte §§ 14—31 KolBG vom 8. Juni 1910); RGVG § 130; Preuß. G. vom 27. März 1872 betr. die Pensionierung der unmittelbaren StB usw., mit Änderungen vom 31 März 1882, 30. April 1884, 20. März 1890, 25. April 1896, 31. März 1905, 27. Mai 1907, Bay. BG Art 47—71, Sächs. ZStDG §§ 32 ff. in Verb. mit G. vom 3. Juni 1876, 1. Febr. 1890, 16. April 1902, 24. Dez. 1908, Württ. BG. Art. 29—53, Bad. BG §§ 29—54, Hess. G. vom 21. März 1914, Braunschw. StDG §§ 134—141 mit Änd. vom 20. Febr. 1899, 14. Jan. 1901, Old. StDG Art. 57—64, G. vom 12. Jan. 1894, 14. März 1908, 24. Dez. 1908, Anh. StDG §§ 40—50, G. vom 16. April 1887, 15. März 1892, 15. März 1894, S.-Weim, StDG §§ 37—39 mit Nachtrag vom 29. März 1873, 6. März 1886, S.-Mein. StBG Art. 32—35, S.-Altenb. StDG §§ 37—43, S.-Kob.-Goth. StDG §§ 38—40, Schw.-Rud. StDG §§ 37, 50, Schw.-Sondh. StDG §§ 39—49, Reuß ä. L. StDG § 21, Reuß j. L. StDG §§ 30—47, Lipp. StDG §§ 35, 36, G. vom 12. Sept. 1877, 16. April 1907, 22. Dez. 1913, Schaumb.-Lipp. StDG §§ 39—42, Wald. StDG § 50, Brem. BG §§ 40—55, G. vom 14. März 1901, 23. März 1909, Lüb. PensG vom 28. Jan. 1914, Hamb. Disz- und PensG §§ 35—40, Vertr. der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 4 § 4, Els.-Loth. BG §§ 35 ff.

[d] Dies ist jetzt unbestritten, vgl. z. B. Laband 526; Seydel-Piloty 696; Reindl 253; nunmehr auch Bornhak, PrStR 2. Aufl. 2 93, der früher in der Pensionierung keine Beendigung des Beamtenverhältnisses erblicken wollte.

läßt (Recht auf Weiterführung des letzten Amtstitels mit dem Zusatz „außer Dienst“ [a. D.], Pflicht zur Wahrung des Amtsgeheimnisses), sodann dadurch, daß der zur Ruhe gesetzte Beamte einen gesetzlich bestimmten Teil des zuletzt empfangenen Diensteinkommens als Ruhegehalt oder Pension weiter bezieht. Die Versetzung in den Ruhestand findet also nur Anwendung auf besoldete Berufsbeamte. Sie kann, sofern nicht die Voraussetzungen der Pensionierung wider Willen vorliegen (s. unten 630), nur auf Antrag des Beamten erfolgen; der Antrag ist insoweit Vorbedingung der Gültigkeit des Pensionierungsaktes. Dem Antrag muß stattgegeben werden, wenn der Beamte ein bestimmtes Lebensalter (nach den meisten Gesetzgebungen das 65. Jahr) erreicht hat oder nach einer Dienstzeit von gewisser Mindestdauer (meist 10 Jahre) infolge eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche seiner körperlichen und geistigen Kräfte dienstunfähig geworden ist[e]. Unter diesen, im gegebenen Falle nachzuweisenden, Umständen hat der Beamte mithin einen — freilich nicht zivilgerichtlich verfolgbaren — Rechtsanspruch auf die Versetzung in den Ruhestand. Die Versetzung in den Ruhestand wird, soweit das Gesetz nicht ein anderes bestimmt, von demjenigen Staatsorgan ausgesprochen, welches dem Beamten das von ihm zuletzt bekleidete Amt übertragen hatte; dieselbe Instanz setzt in der Regel auch den Betrag des Ruhegehalts fest. Letzterer, die Pension, bemißt sich nach der Höhe der zuletzt bezogenen festen Besoldung und nach der Dauer der zurückgelegten Dienstzeit[f]. Der Mindestbetrag der Pension beläuft sich nach den meisten Gesetzgebungen auf 33⅓—40 vom Hundert, der Höchstbetrag auf 75 vom Hundert des letzten Gehalts; in einzelnen Ländern[g] ist ein Aufsteigen bis zur vollen Höhe des letzten Gehalts möglich. Der Anspruch auf den Ruhegehalt ist im ordentlichen Rechtswege verfolgbar, wie der Besoldungsanspruch. Der Anspruch erlischt, wenn der

---

[e] RBG §§ 34, 34a, Preuß. G. vom 27. März 1872 § 1, Bay. BG Art. 47, Sächs. StDG § 18, G. vom 3. Juni 1876 §§ 6, 10, Württ. BG Art. 29, Bad. BG § 29, Hess. G. vom 21. März 1914 Art. 7, S.-Weim StDG § 34, S.-Mein. StBG Art. 25, S.-Alt. StDG §§ 34—36, S.-Kob.-Goth. StDG § 35, Braunschw. StDG §§ 114, 115, Schw.-Sondh. StDG § 39, G. vom 22. Dez. 1891, Schw.-Rud. StDG § 34, G. vom 10. Mai 1858 § 48, Old. StDG Art. 55, Anh. StDG § 36, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. II, Reuß j. L. StDG § 33, Lipp. StDG § 33, Schaumb.-Lipp. StDG § 35, Brem. BG § 40, Lüb. PensG § 2, 3, Hamb. Disz- und PensG § 32, RBG §§ 34, 34a, G. vom 21. April 1886 Art. I, Els.-Lothr. BG §§ 35, 36.

[f] Über die Berechnung dieser Dienstzeit enthalten die einschlägigen Gesetze genaue Bestimmungen. Der Lauf der Dienstzeit beginnt mit der Rechtswirksamkeit der Anstellung, wofern das Gesetz nicht einen andern Zeitpunkt maßgebend sein läßt (z. B. die Leistung des Beamteneides: RBG § 45, Preuß. G. vom 27. März 1872 § 13, Bay. BG Art. 53, Bad. BG § 37 Abs. 2).

[g] Z. B. in Hessen nach dem G. vom 27. Nov. 1874 nach 50 Dienstjahren (durch das G. vom 21. März 1914 für die Zukunft beseitigt).

Pensionierte im Staatsdienst wieder angestellt wird, nach manchen Gesetzgebungen auch, wenn er zu einer Strafe verurteilt wird, die, wenn er noch im Dienste gewesen wäre, kraft Gesetzes den Verlust der Beamteneigenschaft zur Folge gehabt hätte (s. unten 627), oder wenn ihm der Anspruch auf die Pension im Disziplinarverfahren aberkannt wird[h]. Der Anspruch ruht nach den meisten Gesetzen, wenn der Pensionierte die deutsche Reichsangehörigkeit verliert, bis zur Wiedererlangung derselben, nach manchen auch, wenn der Pensionierte seinen Wohnsitz außerhalb des Reichsgebietes verlegt].

Diejenigen Beamten, welche an der Spitze einzelner Verwaltungszweige stehen, also die Minister und die ihnen gleichstehenden Departementschefs, haben das Recht, jederzeit ihre Entlassung zu fordern, ohne daß ihre Pensionsansprüche oder die Beibehaltung von Rang und Titel an den Ablauf der gewöhnlichen Dienstzeit geknüpft wären[8]. Vielfach wird übrigens das Verhältnis der abtretenden Minister nicht als das eines pensionierten, sondern als das eines zur Disposition gestellten (in den einstweiligen Ruhestand versetzten, vgl. unten § 154 Anm. 9) Beamten angesehen. Diese besonderen Bestimmungen sind die Folge der eigentümlichen Stellung der Minister, welche auch bei voller Dienstfähigkeit aus politischen Gründen, entweder wegen mangelnder Übereinstimmung mit dem Monarchen oder wegen Meinungsverschiedenheiten mit der Volksvertretung zum Rücktritt veranlaßt werden können.

§ 153.

Das Beamtenverhältnis kann auch gegen den Willen des Beamten beendet werden. Die Frage, ob und unter welchen Bedingungen eine solche Entlassung zulässig sei, ist der Punkt, um welchen sich die geschichtliche Entwicklung der Rechtsgrundsätze über das deutsche Beamtentum im wesentlichen bewegt hat.

---

[h] Vgl. Bay. BG Art. 65, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 47, Württ. BG Art. 80 Abs. 2, Bad. BG § 50. Das RBG und das preußische Recht kennen den Verlust der Pension zur Strafe und die Aberkennung derselben im Disziplinarverfahren nicht; vgl. Perels und Spilling 162; Brand, BR 345 ff.

[8] Preuß. G. vom 27. März 1872 § 1, Bay. G. die Ministerverantwortlichkeit betr. vom 4. Juni 1848 Art. I, III, in der Fassung des Art. 221 BG; Württ BG Art. 48, Bad. BG § 32, Braunschw. StDG § 110, Anh. StDG § 27, RBG § 35. [Nach letzterer Bestimmung können der Reichskanzler und die Staatssekretäre ihre Entlassung jederzeit erhalten und fordern. Sie erhalten auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit Pension, wenn sie entweder ihr Amt mindestens zwei Jahre bekleidet oder sich mindestens zehn Jahre im Dienste befunden haben. Diese Vorschriften finden nach dem G. vom 28. April 1886 und § 6 des G. betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens vom 4. Juli 1879 auch auf den Statthalter von Elsaß-Lothringen sowie auf den Staatssekretär und die Unterstaatssekretäre der Verwaltung von Elsaß-Lothringen Anwendung.]

I. Unzweifelhaft war immer, daß eine Entziehung des Amtes durch strafgerichtliche Verurteilung (sogenannte Kassation) stattfinden könne. Im achtzehnten Jahrhundert fand dieser Grundsatz durch zahlreiche strafgesetzliche Bestimmungen eine ausdrückliche Anerkennung[1]. Im übrigen bestand unter den Juristen eine große Meinungsverschiedenheit[2]. In früherer Zeit wurde ein willkürliches Entlassungsrecht des Dienstherrn angenommen und tatsächlich häufig ausgeübt. Nur für die Mitglieder des Reichskammergerichtes galt schon im siebzehnten Jahrhundert der Grundsatz, daß sie nur durch richterliches Urteil ihres Amtes entsetzt werden könnten. Erst später gelangte derselbe auch hinsichtlich der Mitglieder des Reichshofrates zur Anerkennung[3]. Im achtzehnten Jahrhundert bildete sich, namentlich unter dem Einflusse des Freiherrn Joh. Ulrich von Cramer, die Theorie aus, daß jeder Beamte ein festes Recht auf sein Amt habe, welches ihm nur durch richterliches Urteil entzogen werden könne. Diese kam auch in der Praxis der höchsten Reichsgerichte zur Geltung. Dagegen wurde sie von den Landesgesetzgebungen nur in beschränkter Weise, z. B. von der preußischen lediglich für Richter, akzeptiert[4]. Nichtrichterliche Beamte konnten in Preußen durch einen Beschluß des Staatsrates entlassen werden, welcher bei denjenigen Beamten, deren Ernennung vom Landesherrn ausging, der landesherrlichen Bestätigung bedurfte[5].

Im Anfang des neunzehnten Jahrhunderts entstand eine neue Theorie, als deren Hauptvertreter Gönner erscheint. Nach derselben besitzt der Staatsdiener zwar einen festen Anspruch auf seine Besoldung, nicht aber auf sein Amt. Die Entlassung mit Entziehung des Gehaltes ist nur auf Grund eines richterlichen Urteils zulässig. Dagegen kann eine Entlassung mit Belassung des Gehaltes oder einer Pension ohne weiteres durch administrative Verfügung erfolgen[6]. Diese Theorie fand ihren Ausdruck in der bayerischen Gesetzgebung von 1805 und 1818[7].

Demgegenüber haben andere deutsche Gesetzgebungen, nament-

---

[1] Vgl. z. B. PrALR T. II Tit. II 20.

[2] Vgl. darüber H. A. Zachariä § 143; Rehm, AnnDR 1884 576 ff.; Labes ebenda 1889 217 ff.

[3] W. C. von 1792 Art. XXIV § 10.

[4] PrALR II 17 § 99. Vgl. Bornhak, PrStR 2 11, 12.

[5] PrALR II 10 §§ 98—101. Bornhak, a. a. O.

[6] Gönner §§ 107—110. — Ihm schließt sich an Pfeiffer, Praktische Ausführungen 1 281 ff. und Heffter, Beiträge 141 ff. Als gemeines deutsches Recht wird die Gönnersche Theorie vom Reichsgericht (RGZ 10 182 ff., JW 37 22 ff.) behandelt. Dieser Anschauung liegt aber eine in der Praxis nicht selten vorkommende Verwechslung von Dogma und Rechtssatz zugrunde. Vgl. O. Wendt, Rechtssatz und Dogma, in Jherings Jahrbüchern für Dogmatik 22 299 ff.

[7] Bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Jan. 1805 Art. 8—12; Edikt über die Verhältnisse der Staatsdiener (9. Verfassungs-Beilage) vom 26. Mai 1818, § 19. Vgl. Rehm, AnnDR 1885 208, O. Mayer, VR 2 230 N. 25.

lich die preußische[8], im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts den Grundsatz zur Durchführung gebracht, daß Entlassungen der Beamten überhaupt, einerlei, ob mit oder ohne Gehalt (Ruhegehalt), nur aus bestimmten gesetzlichen Gründen stattfinden können.

II. Demnach gelten über die Entlassung der Beamten in Deutschland jetzt folgende Grundsätze.

Eine Entlassung durch einfache Verwaltungsverfügung ohne Angabe von Gründen ist nur bei den provisorisch, auf Widerruf oder Kündigung angestellten Beamten und bei den Personen, welche sich noch im Vorbereitungsdienst befinden, zulässig. [Dasselbe gilt bezüglich der Minister und der ihnen gleichgestellten obersten Staats- und Reichsbeamten (Reichskanzler, Staatssekretäre, Statthalter von Elsaß-Lothringen), welche, wie bereits hervorgehoben[9], ihre Entlassung jederzeit fordern, aber auch jederzeit erhalten können.]

Die Entlassung der endgültig (unwiderruflich) angestellten Beamten kann entweder zur Strafe oder aus anderen Ursachen erfolgen.

1. Die Entlassung zur Strafe findet entweder kraft eines strafgerichtlichen Urteils, welches im ordentlichen Gerichtsverfahren erlassen wird, oder auf dem Disziplinarwege statt. Die Entziehung öffentlicher Ämter durch strafgerichtliches Urteil, die sogenannte Dienstentsetzung oder Kassation, kommt schon in den älteren Landesstrafgesetzbüchern vor; mit ihm war regelmäßig die Unfähigkeit verbunden, ein öffentliches Amt wieder zu erlangen. Das RStrGB kennt ebenfalls in einzelnen Fällen Erkenntnisse auf den Verlust der öffentlichen Ämter[10]; außerdem kommt die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, welche den Verlust der bekleideten Ämter einschließt, als Folge anderer Strafen vor. Sie tritt ein bei Zuchthausstrafe, Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte und Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter[11].

---

[8] G., das gerichtliche und Disziplinarverfahren gegen Beamte betr., vom 29. März 1844, V., die Dienstvergehen der Richter und die unfreiwillige Versetzung derselben auf eine andere Stelle und in Ruhestand betr., vom 10. Juli 1849, V., die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten und die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand betr., vom 11. Juli 1849, G, die Dienstvergehen der Richter usw. betr., vom 7. Mai 1851, G., die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten usw. betr., vom 21. Juli 1852. Vgl. Stoelzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung 2 284, 300 ff., 316 ff., 397, 404, 496 ff., 510 ff., 557 ff., 593 ff., 616, 670, 683 ff.

[9] § 152 N. 3.

[10] RStGB §§ 81, 83, 87—90, 94, 95 (vgl. G. gegen den Verrat militärischer Geheimnisse vom 3. Juli 1893 § 11).

[11] RStGB §§ 31, 33, 35. [Was in diesen Fällen, sowie bei Verurteilungen auf Grund der in voriger Anmerkung angegebenen Bestimmungen verloren geht, ist nicht sowohl das Amt als das Beamtenverhältnis:

Die Entziehung des Amtes und Aufhebung des Beamtenverhältnisses im Wege des Disziplinarverfahrens wird in den Staatsdienergesetzen als Dienstentlassung bezeichnet. Sie hat Verlust des Amtes, Titels, Ranges, der Ansprüche auf Gehalt, Ruhegehalt und Hinterbliebenenfürsorge zur Folge, während die Wiederanstellung dadurch nicht ausgeschlossen wird. Auch kann dem Entlassenen vermöge eines besonderen Ausspruches der Disziplinar- oder Anstellungsbehörde ein Teil seiner Pension belassen werden, wenn mildernde Umstände vorliegen oder besondere Dürftigkeit dazu Veranlassung gibt. Nach einzelnen neueren Gesetzen kann die Dienstentlassung gegenüber den Mitgliedern gewisser hoher richterlicher Behörden, welche sonst, im Interesse der Unabhängigkeit ihrer Stellung und Tätigkeit einem Disziplinarverfahren nicht unterliegen (Reichsgericht, oberste Verwaltungsgerichtshöfe, Kompetenzgerichtshöfe), durch Plenarbeschluß ausgesprochen werden, wenn dieselben wegen einer entehrenden Handlung zu einer Freiheitsstrafe von bestimmter Dauer verurteilt sind[12].

Der Dienstentlassung geht ein kontradiktorisches Verfahren mit mündlicher Schlußverhandlung voraus. Die Entscheidung über die Entlassung war, soweit richterliche Beamte in Betracht kamen, schon durch die früheren Landesgesetze meist den Gerichten bzw. Behörden, die nur mit richterlichen Beamten besetzt waren, übertragen worden. Das Reichsgerichtsverfassungsgesetz hat diesen Grundsatz zu einem gemeinrechtlichen erhoben. Demnach kann jetzt im ganzen Deutschen Reiche die Dienstentlassung der Richter nur durch „richterliche Entscheidung" [d. h. durch Urteil eines ordentlichen Gerichts oder einer ausschließlich mit Richtern besetzten besonderen Disziplinarbehörde] ausgesprochen werden[13]. Die Entscheidung über die Dienstentlassung der

---

der zu Zuchthausstrafe usw. Verurteilte hört auf, Beamter zu sein. — Die hier und in der vorigen Anmerkung bezeichneten Vorschriften des StrGB wollen nicht sagen, daß nur in ihren Fällen die Kriminalstrafe das Beamtenverhältnis zerstört, stehen also Bestimmungen der Beamtengesetze, welche diese Rechtsfolge krimineller Bestrafung auch noch in andern Fällen eintreten lassen, nicht entgegen. Solche Bestimmungen enthalten keine Verschärfung von Strafen, die im RStrGB angedroht sind, sie sind überhaupt nicht straf-, sondern beamtenrechtlicher Natur, greifen mithin in den Herrschaftsbereich des StrGB nicht ein. Hierher gehören z. B. § 7 des Preuß. DiszG vom 21. Juli 1852 und § 6 des Preuß. RichterDiszG vom 7. Mai 1851, wonach die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von längerer als einjähriger Dauer den Verlust des „Amtes" (gemeint ist wiederum die Beamteneigenschaft) von selbst nach sich zieht. Diese §§ sind durch das StrGB nicht aufgehoben. Übereinstimmend von Rheinbaben, DiszG 118, 119; Brand, BR 734, 735, RGZ 17 240; a. M. das vormalige Reichsoberhandelsgericht, Entsch. 13 38, 39 und die Voraufl. 541.]

[12] Vgl. oben § 148 Anm. 10.

[13] Vgl. oben § 148 bei Anm. 1. RGVG § 8 (vgl. EG § 11), Preuß. G. vom 7. Mai 1851 §§ 18 ff., G vom 9. April 1879 §§ 2 ff., Bay. DiszG für richterliche Beamte Art. 14—23, Sächs. G. vom 20. März 1880 § 26, Württ.

nichtrichterlichen (Verwaltungs-) Beamten ist dagegen teils den Gerichten [14], teils den Verwaltungsgerichten [15], teils Verwaltungsbehörden [16], gegen deren Entscheidung aber mitunter die Beschreitung des Rechtsweges nachgelassen ist [17], teils besonderen Disziplinarbehörden, welche sich meist aus richterlichen und Verwaltungsbeamten zusammensetzen [18], übertragen.

BG Art. 85, Bad. BG §§ 88 ff., Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 16 und 17, S.-Weim. AG zum RGVG § 44, S.-Mein. G. vom 11. Juli 1879 § 13, S.-Alt. AG zum RGVG § 54, StDG §§ 132, 138, S.-Kob.-Goth. AG zum RGVG § 48, Braunschw. StDG §§ 46—48, Anh. StDG §§ 126—128, G. vom 10. Juli 1879 Art. IV §§ 6 und 7, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 §§ 11—13, Schw.-Rud. G. vom 1. Mai 1879 § 15, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 § 10 Reuß j. L. StDG §§ 121, 127; Lipp. StDG §§ 56—58, Schaumb.-Lipp. StDG § 64, AG zum RGVG § 33, Lüb. G. vom 21. April 1879 § 5, Brem. AG zum RGVG § 58, Hamb. AG zum RGVG § 41, Vertrag der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 7 §§ 5, 6, Els.-Lothr. G. vom 13. Febr. 1899 §§ 10—12. Auch für die richterlichen Militärjustizbeamten fungieren Disziplinargerichte, welche lediglich aus richterlichen Militärjustizbeamten bestehen (RG vom 1. Dez. 1898 §§ 7—11; s. u. N. 18).

[14] Lipp. G. vom 6. Jan. 1887.

[15] Vgl. oben § 148 N. 8—10. Preuß. G. über die allgemeine Landesverwaltung §§ 32 und 39 (gewählte Mitglieder der Bezirks- und Kreisausschüsse), ZustG vom 1. Aug. 1883 §§ 20 und 36 (Gemeindebeamte) Kreisordnung vom 13. Dez. 1872 (19. März 1881) § 68 (Amtsvorsteher), Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 § 98 (Beamte der Provinzialverbände) Hess. G. vom 21. April 1880 Art. 16 ff., G. vom 8. Juli 1911 Art. 113, 118 (Verwaltungsgerichtshof), S.-Mein. StBG Art. 60.

[16] Preuß. G. vom 21. Juli 1852 § 24, S.-Weim. StDG § 46, S.-Alt. StDG §§ 73—75, S.-Kob.-Goth. StDG § 47, Lüb. BG §§ 52—54, PensG § 14, Brem. BG §§ 48 ff.

[17] S.-Weim. StDG § 46, S.-Kob.-Goth. StDG § 47.

[18] Preuß. G. vom 21. Juli 1852 §§ 24 ff. (Disziplinarhof für solche Beamte, deren Anstellung entweder vom König oder von den Ministern genehmigt oder bestätigt wird, die Berufung von demselben geht an das Staatsministerium). Bay. BG Art. 119 ff. (Disziplinarkammern und Disziplinarhof für nichtrichterliche Beamte); Sächs. G. vom 3. Juni 1876 §§ 19, 24, 28, G. vom 23. August 1878, Württ. BG Art. 86—102, 119, Bad. BG §§ 88 ff., Old. StDG Art. 70—79, G. vom 9. Jan. 1897, 26. März 1906, Braunschw. StDG § 97, G. vom 1. April 1890 § 5, Anh. StDG §§ 75, 76, Schw.-Sondh. G. vom 23. Jan. 1880 §§ 13 und 14, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 §§ 9—11, Reuß j. L. StDG §§ 62—64, Schaumb.-Lipp. StDG § 64, Hamb. Disz. und PensG § 10. — Das RBG überweist die Entscheidung über Dienstentlassung an Disziplinarkammern, welche aus sieben Mitgliedern bestehen, von denen der Präsident und drei Mitglieder sich in einer richterlichen Stellung befinden müssen (§§ 86—89). Die Berufung geht an den Disziplinarhof, welcher aus elf Mitgliedern besteht, von denen der Präsident und fünf Mitglieder dem Reichsgericht, vier Mitglieder dem Bundesrate angehören müssen (§ 91 RBG). Für die Militärbeamten, welche nur einen Militärvorgesetzten haben, werden besondere Disziplinarkommissionen gebildet (§§ 121—123); für die Kolonialbeamten (oben § 141a, 142 Anm. 10) bestehen als entscheidende Disziplinarinstanzen eine Disziplinarkammer und Disziplinarhof, beide mit dem Sitz in Berlin, deren Mitglieder vom Kaiser ernannt werden (KolBG vom 8. Juni 1910 § 42). Besondere Bestimmungen über das Disziplinarverfahren gegen Professoren der Universität Straßburg (G. vom 18. Juni 1899 §§ 6, 7). Für die Disziplinierung der richterlichen Militärjustizbeamten sind durch das RG vom 1. Dez. 1898 (RGBl. 1297) besondere Disziplinarkammern (je eine für

[2. Aus anderen Gründen — d. h. außer und abgesehen von der Dienstentlassung zur Strafe durch straf- oder disziplinargerichtliches Urteil — kann die Verabschiedung eines endgültig (unwiderruflich) angestellten Beamten wider seinen Willen gegenwärtig[a]) nur mehr im Wege der unfreiwilligen Versetzung in den Ruhestand (Zwangspensionierung) stattfinden. Die Voraussetzungen, unter denen diese Maßregel gestattet und die Formen, in denen sie vorzunehmen ist, sind gesetzlich geregelt. Zulässig ist die unfreiwillige Versetzung in den Ruhestand überall, wenn der Beamte infolge eines körperlichen Gebrechens oder Schwäche seiner Körper- oder Geisteskräfte zur Erfüllung seiner Amtspflichten unfähig ist[b], nach den meisten Gesetzen auch schon, wenn er ein bestimmtes Lebens- oder Dienstalter erreicht[c]. Vereinzelt finden sich Vorschriften wie die, daß der Beamte auch dann wider seinen Willen pensioniert werden kann, wenn durch sein Verschulden Umstände vorliegen, durch die seine amtliche Wirksamkeit auch auf einer anderen als der von ihm zur Zeit bekleideten Stelle nicht bloß vorübergehend gestört wäre, ein Disziplinarverfahren aber wegen Verjährung ausgeschlossen ist[d], oder daß die Zwangspensionierung von der Staatsregierung nach freiem Ermessen verfügt werden kann[e]. Auf Ruhegehalt (Pension) hat der zwangsweise in Ruhestand versetzte Beamte unter denselben Voraussetzungen und in derselben Höhe Anspruch wie derjenige, welcher auf seinen Antrag pensioniert worden ist.] Zur

---

den Bereich eines oder mehrerer Armeekorps sowie für die Marine) und ein besonderer Disziplinarhof geschaffen worden; vgl. §§ 7 ff., 11 ff. des angeführten Gesetzes.

[a] Ein älteres, auf die Theorien Gönners (s. oben 626, 627) zurückgehendes System, wonach der Beamte jederzeit aus Gründen administrativer Zweckmäßigkeit (oder auch ohne jeden Grund) unter Belassung seines Gehalts oder eines Teiles desselben entlassen werden konnte, galt bis in die neueste Zeit in Bayern, wo es erst durch das BG vom 16. Aug. 1908 beseitigt und durch die im übrigen Deutschland geltenden Grundsätze ersetzt worden ist (vgl. Reindl, BG 283; Piloty, JahrbÖffR 3 258). Ein dem älteren bayerischen Recht tatsächlich gleichartiger Zustand besteht noch gegenwärtig in Hessen, indem dort jeder (nichtrichterliche) Beamte wider seinen Willen von der Staatsregierung selbst nach definitiver Anstellung nach Gutdünken, wenngleich nicht entlassen, so doch in den Ruhestand versetzt werden kann (vgl. van Calker, Hess. StR 106 Anm 2, 108). Die Ausführungen der Vorauf. (543 und Anm. 19) treffen für Bayern nicht mehr zu, für Hessen sind sie ungenau.

[b] RBG § 61, Preuß. RichtDiszG vom 7. Mai 1851 § 56, Bay. BG Art. 48 Nr. 2, Bay. RichtDiszG vom 26. März 1881 Art. 71, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 §§ 6, 7, 11, Württ. BG Art. 29, Bad. BG §§ 29, 31; Braunschw. StDG §§ 116, 126 ff., Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 65, Wald. StDG § 47, Brem. BG §§ 44 ff., Lüb. PensG § 17, Hamb. Disz- und PensG § 32.

[c] So nach allen den in vorstehender Anmerkung zitierten Gesetzen (mit Ausnahme des preußischen Richterdisziplinargesetzes und des Bad. BG), Old. StDG Art. 55, S.-Weim. StDG § 35, S.-Mein. StBG Art. 26, 29, S.-Alt. StDG Art 51—57.

[d] Bay. BG Art. 48 Nr. 3.

[e] So in Hessen; vgl. oben Anm. a. a. E.

Feststellung der Dienstunfähigkeit und der sonstigen gesetzlichen Voraussetzungen der Zwangspensionierung findet ein besonderes Verfahren statt. Die richterlichen Beamten können in allen deutschen Staaten nur aus den gesetzlich bestimmten Gründen unter Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Formen kraft richterlicher Entscheidung in Ruhestand versetzt werden. Dieser Grundsatz, der schon früher durch die meisten Landesgesetzgebungen aufgestellt war, ist durch das RGVG zu einem gemeinrechtlichen erhoben worden[19]. Nur bei einer Veränderung in der Organisation der Gerichte oder ihrer Bezirke können unfreiwillige Entfernungen vom Amte unter Belassung des vollen Gehaltes durch die Landesjustizverwaltung verfügt werden[20].

Das freie Entlassungsrecht des Monarchen hinsichtlich der Minister ist überall anerkannt, sei es nun, daß sie bei ihrer Entlassung als in Ruhestand tretend oder nur als zur Disposition stehend angesehen werden[21].

5. Stellung zur Disposition. Versetzung. Suspension.

§ 154.

1. Die Stellung zur Disposition (einstweilige Versetzung in den Ruhestand[1], Quieszierung[2]) unterscheidet sich von der dauernden Versetzung in Ruhestand (Pensionierung[3]) dadurch, daß mit derselben zwar das Amt, welches der Beamte bekleidet, für ihn aufhört, nicht aber das Beamtenverhältnis überhaupt. [Die Stellung zur Disposition nimmt dem Beamten sein Amt, nicht aber seine Beamteneigenschaft[4].] Der zur Disposition gestellte Beamte hat die Verpflichtung, jederzeit wieder ein Amt zu übernehmen, er behält alle Pflichten des Beamten, welche nicht mit der aktiven Dienstführung zusammenhängen, und unterliegt der Beamtendisziplin. Der Staat gewährt ihm fortdauernd seinen Lebensunterhalt, nicht in der Form des Ruhegehaltes (der Pension), sondern in der des Wartegeldes. Das Wartegeld ist in der Regel[5] höher bemessen als die Pension; die Beamten jedoch, welche als Pension einen höheren Betrag

---

[19] RGVG §§ 8 und 131. Vgl. auch RMilStrGO §§ 81, 96.
[20] RGVG §§ 8 und 131.
[21] Vgl. oben 625.
[1] [Sprachgebrauch der Reichs-, preußischen, bayerischen und badischen Gesetzgebung: RBG § 24, Preuß. DiszG vom 21. Juli 1852 § 87, Bay. BG Art. 38, Bad. BG § 33].
[2] [Sprachgebrauch der sächsischen und württembergischen Gesetzgebung: Sächs. StDG § 19 (vgl. dazu O. Mayer, Sächs. StR 244, 250), Württ. BG Art. 22 ff.]
[3] [Vgl. oben § 152 S. 623.]
[4] [Vgl. v. Seydel-Piloty, Bay. StR 1 696, 697; Reindl, Bay. BG 253; O. Mayer, Sächs. StR 250.]
[5] [— nicht überall, z. B. nicht in Preußen; vgl. Brand, BR 271.]

beanspruchen könnten, erhalten mindestens denselben Betrag als Wartegeld.

Nicht alle Gesetzgebungen kennen den Unterschied zwischen Versetzung in Ruhestand und Stellung zur Disposition. Diejenigen, welche ihn nicht kennen, betrachten mitunter auch die pensionierten Beamten fortdauernd als Beamte und legen ihnen die Verpflichtung auf, jederzeit wieder in den Dienst einzutreten[6].

Die Stellung zur Disposition erfolgt durch Verfügung des Landesherrn oder der höheren Verwaltungsbehörden. Nach einigen Gesetzgebungen liegt sie ganz in deren Ermessen[7], nach anderen darf sie nur aus gesetzlich bestimmten Gründen und gegenüber gewissen Kategorieen von Beamten in Anwendung gebracht werden[8].

In einigen Staaten wird das Verhältnis der entlassenen Minister als ein Stehen zur Disposition aufgefaßt, oft mit der Verpflichtung, auch eine dem Ministerposten zunächst stehende Stellung zu übernehmen[9].

---

[6] Z. B. Braunschw. StDG § 131.

[7] Ganz unbeschränkt ist die Befugnis des Landesherrn zur Dispositionsstellung in S.-Altenburg (StDG § 30) und Reuß ä. L. (StDG § 25), doch behalten im ersten Staate die zur Disposition gestellten Staatsdiener mit Ausnahme der Minister ihren vollen Gehalt. — Tatsächlich unbeschränkt erscheint die Befugnis aber auch da, wo in den Gesetzen zwar bestimmte Gründe aufgestellt sind, außer diesen aber auch die Rücksicht auf die Verwaltung für genügend erachtet wird, um eine Stellung zur Disposition zu rechtfertigen. Sächs. StDG § 19 (vgl. dazu O. Mayer, a. a. O. 250, 251), S.-Weim. StDG § 25, S.-Mein. StBG Art. 19, S.-Kob.-Goth. StDG § 26, Old. StDG Art. 47, Anh. StDG § 28, Schw.-Sondh. StDG § 31, Schw.-Rud. StDG § 25, Lipp. StDG § 20, Schaumb.-Lipp. StDG § 27.

[8] [In allen Ländern, wo der Stellung zur Disposition überhaupt bestimmte gesetzliche Schranken gezogen sind, ist die Stellung zur Disposition allgemein (d. h. gegenüber allen, oder doch allen nichtrichterlichen Beamten) zulässig, wenn zur Verwendung des betreffenden Beamten im Staatsdienst infolge einer Änderung in der Einrichtung der Behörden keine Gelegenheit mehr gegeben ist. So insbesondere das RBG § 24, preuß. V. vom 14. Juni 1848 (aufrechterhalten durch G. vom 21. Juli 1852 § 87 Nr. 2), Bay. BG Art. 38 (hiernach kann jeder Beamte außerdem noch einstweilig in den Ruhestand versetzt werden, wenn ohne sein Verschulden Umstände vorliegen, durch die seine amtliche Wirksamkeit auch auf einer andern Stelle nicht bloß vorübergehend gestört wäre), Württ. BG Art. 22, Bad. BG § 33, StDG von Reuß j. L. § 25, Brem BG § 34, Lüb. BG § 29, Hamb. Disz und PensG § 41. Abgesehen von diesem Falle können nach dem RBG § 25, dem Preuß. DiszG vom 21. Juli 1852 § 87 Nr 2, dem bad. BG § 33, dem els.-lothr. BG § 25 und den Gesetzen für Elsaß-Lothringen vom 23. Dez. 1873 Art. II, vom 4. Juli 1879 § 6 gewisse ausdrücklich bezeichnete Beamte, bei denen die fortdauernde Übereinstimmung ihrer politischen Ansichten mit denen der leitenden Stellen erforderlich erscheint, jederzeit nach Ermessen zur Disposition gestellt werden.]

[9] Sächs. StDG § 9, Bad. BG § 32, S.-Weim. StDG § 32, S.-Mein. StBG Art. 19, S.-Alt. StDG § 33, S.-Kob.-Goth. G. vom 29. April 1865, Old. StDG Art. 51, Schw.-Sondh. StDG § 37, Schw.-Rud. StDG § 32, Schaumb.-Lipp. StDG § 34.

Richter können in vielen Staaten überhaupt nicht zur Disposition gestellt werden. In denjenigen, in welchen eine Dispositionsstellung derselben zulässig ist, darf sie nach den Bestimmungen des RGVG nur aus gesetzlich bestimmten Gründen durch richterliche Entscheidung erfolgen[10].

[Die Stellung zur Disposition ist keine Strafe im Rechtssinne, auch keine strafartige, insbesondere keine disziplinäre Maßregel. Sie fällt daher auch nicht unter den Begriff des „Ziehens zur Verantwortung" nach StrGB § 11 und RV Art. 30[11].]

Da der zur Disposition gestellte Beamte nicht aufhört, Beamter zu sein, also auch fortdauernd der Disziplinargewalt unterworfen bleibt, so kann auf disziplinärem Wege auf Verlust des Titels, Wartegeldes und Pensionsanspruches gegen ihn erkannt werden. Außerdem tritt ein Verlust dieser Ansprüche infolge gewisser Handlungen ein, welche ihm entweder den Wiedereintritt in den Dienst unmöglich machen oder seine Absicht anzeigen, nicht wieder einzutreten. Solche Handlungen sind die ausdrückliche Weigerung, ein ihm angetragenes Amt zu übernehmen, die Annahme einer Anstellung oder eines Auftrages seitens einer auswärtigen Regierung, die Verlegung des Wohnsitzes außerhalb des Reichsgebietes oder die Aufgabe der deutschen Staatsangehörigkeit.

2. Die Versetzung[12] eines Beamten in ein anderes Amt erfolgt entweder mit oder gegen seinen Willen. Eine unfreiwillige Versetzung kann den Charakter der Strafversetzung haben, d. h. eine Versetzung in ein Amt mit niedrigerem Range oder geringerem Gehalte sein. Eine solche ist nur im Wege des Disziplinarverfahrens möglich und an dieselben Bedingungen und Formen geknüpft wie die Dienstentlassung[13]. Im übrigen dürfen bei nichtrichterlichen (Verwaltungs-) Beamten Versetzungen in ein Amt von gleichem Range und Gehalt aus Rücksichten des Dienstes stattfinden[14], [sofern dieses Amt der Berufsbildung des Beamten entspricht[15]]. Richter dagegen können nach dem Reichsgerichtsverfassungsgesetz nur aus gesetzlich bestimmten Gründen unter Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Formen kraft richterlicher Entscheidung versetzt werden[16]. Durch Landesgesetze sind

---

[10] RGVG § 8.

[11] [Vgl. oben § 105 S. 374 N. 15.]

[12] Meves, Art. „Versetzung" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 1077 ff.

[13] Vgl. oben § 153 S. 627 ff.

[14] Preuß. G. vom 21. Juli 1852 § 87, Bay. BG Art. 8, 9, Sächs. StDG § 9, Württ. BG Art. 19, Bad. BG § 5, Hess. Ed. Art. 16, S.-Weim. StDG § 23, S.-Mein. StBG Art. 17, S.-Alt. StDG § 27, S.-Kob.-Goth. StDG § 24, Braunschw. StDG § 27, Old. StDG Art. 44, Anh. StDG § 23, Schw.-Sondh. StDG § 29, G. vom 13. Febr. 1860 § 47, Schw.-Rud. StDG § 23, Reuß ä. L. StDG § 8, Reuß j. L. StDG § 23, Lipp StDG § 23, Schaumb.-Lipp. StDG § 24, Wald. StDG § 29, Lüb. BG § 28, Brem. BG § 23. — RBG § 23.

[15] Bay. BG Art. 8, 9, Württ. BG Art. 19, Bad. BG § 5.

[16] RGVG § 8. Vgl. auch RMilStrGR §§ 81, 96, RG vom 1. Dez. 1898

die Formen, die Gründe der Versetzung und die zur Entscheidung kompetenten Behörden näher bestimmt worden[17]. Die Gründe, aus denen eine Versetzung von Richtern stattfinden darf, sind namentlich: Veränderungen in der Organisation der Gerichte, die Entstehung eines nahen Schwägerschaftsverhältnisses zu einem anderen Mitgliede desselben Gerichtes, das Interesse der Rechtspflege, namentlich das Vorhandensein von Umständen, welche eine gedeihliche Wirksamkeit des Richters an dem betreffenden Orte als unmöglich erscheinen lassen. Bei Organisationsveränderungen dürfen Versetzungen von Richtern auch durch die Landesjustizverwaltung verfügt werden[18].

Der versetzte Beamte hat Anspruch auf Vergütung der Umzugskosten; in der Regel jedoch nur in dem Falle unfreiwilliger Versetzung, also dann nicht, wenn die Versetzung auf seinen eigenen Antrag erfolgt. Außerdem kommt häufig die Bestimmung vor, daß der Beamte, wenn er in eine besser dotierte Stelle versetzt wird, sich die Besoldungserhöhung des ersten Jahres oder Halbjahres auf die Umzugskosten muß anrechnen lassen. Bei der Strafversetzung findet oft kein Ersatz der Umzugskosten statt.

3. Suspension (vorläufige Dienstenthebung) ist der zeitweilige Ausschluß eines Beamten von der Ausübung seiner amtlichen Funktionen. [Die Suspension unterscheidet sich von den vorstehend unter 1 und 2 besprochenen Rechtsinstituten dadurch, daß sie die Verbindung des Beamten mit dem ihm übertragenen Amte nicht löst. Der suspendierte Beamte bleibt sowohl Beamter als auch Inhaber seines bisherigen Amts, nur wird ihm die Ausübung des letzteren bis auf weiteres untersagt.] Die Suspension kommt in drei verschiedenen Formen vor:

a) als Strafe, welche im Disziplinarverfahren ausgesprochen werden kann[19]. In diesem Falle ist mit derselben in der Regel eine völlige Entziehung des Gehaltes für die Dauer der Suspension verbunden;

b) als provisorische Maßregel, welche gegen einen Beamten verhängt wird, der sich in einer gerichtlichen oder disziplinarischen Untersuchung befindet. Diese Suspension tritt entweder kraft Gesetzes ein, namentlich wenn eine Untersuchungs- oder Strafhaft gegen den Beamten ausgesprochen ist oder wenn

---

betr. die Dienstvergehen der richterlichen Militärjustizbeamten und die unfreiwillige Versetzung derselben in eine andere Stelle oder in den Ruhestand, §§ 32, 33.

[17] Eine vergleichende Darstellung des Inhalts dieser Landesgesetze gibt Werle, Die unfreiwillige Versetzung der Richter auf andere Stellen usw., im ArchÖffR 17 1 ff.

[18] RGVG § 8, EG § 21.

[19] Hess Ed. vom 12. April 1820 Art. 24 und 25, S.-Weim. StDG § 22, S.-Kob.-Goth. StDG § 23, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 18, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 4, Reuß j. L. StDG § 22, Wald. StDG § 73.

ein nicht rechtskräftiges Erkenntnis auf Amtsverlust oder Dienstentlassung vorliegt[20]. Oder sie muß durch eine besondere Verfügung ausgesprochen werden, welche in den eben erwähnten Fällen in der Regel obligatorisch, bei Einleitung eines gerichtlichen oder Disziplinarverfahrens dagegen meist fakultativ ist[21]. Nach dem RGVG können derartige Beschlüsse über Richter nur durch die Gerichte gefaßt werden, dagegen wird die Suspension kraft Gesetzes durch dasselbe nicht berührt[22]. Bei der Suspension als provisorischer Maßregel wird ein Teil des Gehaltes vorläufig zurückbehalten und bei einer etwaigen Freisprechung nachgezahlt. Nur die Stellvertretungs- und Gerichtskosten dürfen von diesem Betrage abgezogen werden, wenn der Beamte zwar nicht zum Amtsverlust oder zur Dienstentlassung verurteilt, aber doch auch nicht völlig freigesprochen wird. In einigen Ländern bzw. bei einzelnen Behörden äußert die Suspension keinen Einfluß auf die Gehaltsverhältnisse[23].

Wenn Gefahr im Verzuge ist, so kann auch schon vor erfolgter Suspension Beamten, namentlich Verwaltungsbeamten, die Ausübung der Amtsfunktionen seitens des Vorgesetzten untersagt

---

[20] Preuß. G. vom 7. Mai 1851 § 44, vom 21. Juli 1852 § 48, G. vom 3. Juli 1875 § 22, Bay. BG Art. 171, Bay. DiszG für richterliche Beamte Art. 78, Sächs. G. vom 20. März 1880 § 47, Württ. BG Art. 108 ff., Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 58, G. vom 21. April 1880 Art. 39, S.-Alt. StDG §§ 104, 105, Braunschw. StDG §§ 81, 106, Old. StDG § 81, Anh. StDG § 98, G. vom 10. Juli 1879 Art. V § 1, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 § 32, G. vom 23. Jan. 1880 § 38, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858 § 41, Reuß j. L. StDG § 93, Lipp. StDG § 75, Schaumb.-Lipp. StDG § 81, Brem. BG §§ 126, 127, Lüb. BG §§ 80 und 81, G. vom 21. April 1879 § 25, Hamb. AG zum RGVG § 61, Disz und PensG § 29, Vertrag der Hansestädte vom 28 Febr. 1879 Art. 7 § 25. — RBG § 125, RG vom 1. Dez. 1898 § 30, Els.-Loth. G. vom 13. Febr. 1899 § 30.

[21] Preuß. G. vom 7. Mai 1851 § 46, vom 21. Juli 1852 § 50, vom 3. Juli 1875 § 22, Bay. BG Art. 172, Bay. DiszG für richterliche Beamte Art. 60, Sächs. G. vom 3. Juni 1876 § 37, Württ. BG Art. 110, Bad. BG § 112, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 58, G. vom 21 April 1880 Art. 39, S.-Weim. Nachtr. zum StDG vom 9 Nov. 1870, vom 27. Febr. 1872 § 2, S.-Mein. StBG Art. 81—84, S.-Alt. StDG §§ 106, 139, 140, S.-Kob.-Goth. StDG § 50, Anh. G. vom 10. Juli 1879 Art. V § 2, Schw.-Sondh. G. vom 27. Mai 1879 § 34, G. vom 23. Jan. 1880 § 40, Schw.-Rud. G. vom 10. Mai 1858, § 41, G. vom 1. Mai 1879 §§ 30 und 31, Reuß ä. L. G. vom 3. März 1883 Art. III § 2, Reuß j. L. StDG § 95, Anh. StDG § 100, Braunschw. StDG §§ 83, 106, Old. StDG Art. 80 und 82, Schaumb.-Lipp StDG § 82, Brem. BG § 106, Wald. StDG §§ 32 und 33, Lüb BG § 82, G. vom 21. April 1879 § 25, Brem. BG § 128, Hamb. AG zum RGVG § 61, Disz und PensG § 29. Vertrag der Hansestädte vom 28. Febr. 1879 Art. 7 § 25. — RBG § 127, RG vom 1. Dez. 1898 § 30, Els.-Loth. G. vom 13. Febr. 1899 §§ 31, 32.

[22] RGVG § 8.

[23] Preuß. G. vom 3. Juli 1875 bzw. 2. Aug. 1880 § 2, Hess. G. vom 31. Mai 1879 Art. 60, Hamb. Disz- und PensG § 29, RG vom 12. Juni 1869 § 25, RG vom 6. Juni 1870 § 43, RGVG § 129, RG vom 1. Dez. 1898 § 30.

werden. Auf den Bezug des Gehaltes hat eine derartige Maßregel keinen Einfluß[24].

[c) Außerhalb des Disziplinarverfahrens kann die Suspension vorkommen als unfreiwillige Beurlaubung[a]. Das Wesen dieser Maßregel besteht darin, daß dem Beamten durch die ihm vorgesetzte Behörde die Weiterführung seiner amtlichen Funktionen im Interesse des Dienstes untersagt wird. Sie findet Anwendung namentlich bei unerwartet eintretender Dienstunfähigkeit (z. B. wegen plötzlich ausbrechender Geisteskrankheit), bei Eröffnung des Konkurses über das Vermögen des Beamten, überhaupt in allen Fällen, wo die Wahrnehmung eines Amtes durch seinen dermaligen Inhaber mit dem öffentlichen Interesse in Widerspruch steht und eine anderweite, die Entziehung des Amtes bewirkende Maßnahme — Versetzung, Stellung zur Disposition, Zwangspensionierung, Dienstentlassung im Disziplinarverfahren oder ohne Disziplinarverfahren — nicht oder nicht ohne weiteres und nicht sofort statthaft ist. Die unfreiwillige Beurlaubung erfolgt stets unter Wahrung aller Rechte des Beamten, insbesondere des Rechts auf Titel und Diensteinkommen. Sie darf nicht dazu benutzt werden, um zwingende Vorschriften des öffentlichen Rechts, wie insbesondere über die Garantieen der richterlichen Unabhängigkeit (Verbot der unfreiwilligen Entlassung und Versetzung von richterlichen Beamten), über die einstweilige und dauernde Versetzung in den Ruhestand, zu umgehen[b]. Mit dieser Maßgabe ist die unfreiwillige Beurlaubung auch in den Staaten zulässig, deren Beamtengesetze sie nicht ausdrücklich erwähnen und regeln[c], — weil und insoweit der Beamte kein Recht auf sein Amt hat[d].]

---

[24] Preuß. G. vom 31. Juli 1852 § 54, Württ. BG Art. 114, S.-Mein. StBG Art. 86, S.-Alt. StDG § 110, Braunschw. StDG § 106, Anh. StDG § 104, Lüb. BG § 86, Brem. BG § 132. — RBG § 131, RG vom 1. Dez. 1898 § 30.

[a] Der Ausdruck stammt von Seydel (Bay. StR 2. Aufl. 2 219), er ist von Piloty (v. Seydel-Piloty, Bay. StR 1 711) beibehalten.

[b] Piloty im JahrbÖffR 3 251.

[c] Ausdrücklich anerkannt ist das Recht zur unfreiwilligen Beurlaubung in Bayern; vgl. schon VU Beil. IX § 19 Abs. 1 (v. Seydel, a. a. O. 219) und nunmehr BG Art. 170 (dazu Reindl 705 ff.), sowie Bay. RichtDiszG vom 26. März 1881, 5. Dez. 1908 Art. 79 Nr. 3—6. Die übrigen Beamtengesetze erwähnen die hier in Rede stehende Form der Suspension in der Regel nur als einstweilige Sicherungsmaßregel im Zwangspensionierungsverfahren, vgl. insbesondere RBG § 66 Abs. 2 Satz 3, Preuß. DiszG vom 21. Juli 1852 § 90 Abs. 3. Wie der Text anscheinend auch Brand, BR 838 Anm. 1.

[d] Seydel und Seydel-Piloty, a. a. O. Vgl. auch oben 626 (Der Beamte hat kein Recht auf sein Amt).

Drittes Buch.

Die Funktionen.

Erster Abschnitt.

Die Gesetzgebung.

I. Begriff und Wesen der Gesetzgebung[1].

§ 155.

I. Die staatlichen Funktionen scheiden sich ihrem materiellen Gehalte nach in Gesetzgebung (d. h. Rechts-

[1 Im Sinne des Textes, oder doch in den wesentlichen Punkten, insbesondere hinsichtlich der Unterscheidung zwischen Gesetzen im materiellen und formellen Sinne, sowie des Verhältnisses der gesetzgebenden zur Verordnungsgewalt mit den in den §§ 155 ff. enthaltenen Ausführungen übereinstimmend (herrschende Meinung): Laband, StR 2 1 ff.; E. A. Chr. (v. Stockmar), Studien über das preußische Staatsrecht, in Aegidis ZDStR 1 201 ff.; Fricker, Gesetz und Budget, in der ZStW 50 381 ff.; Pražák, Beiträge zum Budgetrecht usw. im ArchÖffR 2 441 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung; G. Meyers Abhandlung: Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats, in Grünhuts Z. f. das Privat- und öffentl. Recht 8 1 ff.; v. Seydel, Bay. StR (2. Aufl.) 2 308 ff.; v. Seydel-Piloty 1 837 ff.; Schulze, Deutsch. StR 1 528 ff., Preuß. StR 2 18 ff.; Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen 32 ff.; Seligmann, Beiträge zur Lehre von Staatsgesetz und Staatsvertrag: I. Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, Berlin und Leipzig 1886; Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrecht, im ArchÖffR 4 1 ff.; Otto Mayer, Deutsch. VR (2. Aufl.) 1 65 ff., 83 ff., Sächs. StR 156 ff.; Rehm, Allg. StL 296, 297; Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz (Hallesche Dissertation, Leipzig 1891, Neudruck Berlin 1913, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach Preußischem Staatsrecht, 2. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901, in der Enzykl. 151 ff., Art. Gesetz im WStVR; Preuß, Über den konstitutionellen Gesetzesbegriff, in den AnnDR 1903 522 ff.; van Calker, Hess. StR 151 ff., Hess. VerfG 82 ff., 106, in der KritVJSchr. N. F. 10 116 ff.; R. Smend, Die Preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der Belgischen (Göttinger Preisschrift, 1904), 31 ff.; Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Preuß. Staatsrecht, in den AnnDR 1904 770 ff., 801 ff., Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht (1905); Fleiner, Institut. 68 ff.; Fleischmann im HbdP 1 269 ff. (die materielle Gesetzgebung), Schoen, das. 284 ff. (die formellen Gesetze); Franz Rosin, Gesetz und Verordnung nach badischem Staatsrecht (1911). — Die Unterscheidung von Gesetzen im materiellen und im formellen Sinne erkennt auch Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre (1911) 538 ff. an, der indessen in manchen Punkten von grundsätzlicher Bedeutung seine eigenen Wege geht und nicht schlechtweg als Anhänger der herrschenden Lehre (Laband, Jellinek usw.) angesehen werden darf. — Vgl. weiterhin N. 3.

Abweichende Anschauungen vertreten: v. Martitz, Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, in der ZStW 86

setzung), Rechtspflege (Justiz) und Verwaltung[2]. Im konstitutionellen Staate sind für die Ausübung jeder dieser Funktionen besondere Organe berufen. Die gesetzgeberischen Befugnisse werden von der Regierung im verfassungsmäßigen Zusammenwirken mit der Volksvertretung ausgeübt, die Verwaltungsfunktionen von der Regierung, den ihr unterstellten Verwaltungsbehörden sowie den Kommunalverbänden, die richterlichen Tätigkeiten von den Gerichten. Die Verteilung der Befugnisse unter die gedachten Organe hat aber tatsächlich nicht in der prinzipiellen Weise stattgefunden, wie sie bei der Begründung der konstitutionellen Verfassungen in Aussicht genommen war. Das Prinzip ist aus praktischen Gründen vielfach durchbrochen worden. Die gesetzgebenden Organe üben gewisse Funktionen aus, welche sich ihrem materiellen Gehalte nach nicht als rechtssetzende, sondern als Verwaltungstätigkeiten, die Verwaltungsorgane solche, welche sich ihrem materiellen Gehalte nach als gesetzgeberische charakterisieren. Den Gerichten sind gewisse Verwaltungsgeschäfte, den Verwaltungsorganen zahlreiche Befugnisse der Rechtsprechung übertragen. So haben sich neben den materiellen Begriffen der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege noch formelle Begriffe entwickelt. Bei ihnen kommt es nicht auf den sachlichen Inhalt der betreffenden Tätigkeiten, sondern auf die Formen an, in denen sie auftreten, insbesondere auf die Organe, von denen sie vollzogen werden. Gesetz im formellen Sinne bedeutet jede Anordnung, welche von den gesetzgebenden Organen (der Legislative) ausgeht, in den Formen der Gesetze zustande kommt und in der Gesetzsammlung verkündigt wird[3]. Verwaltungs-

---

241 ff.; Zorn in den AnnDR 1885 301 ff., 1889 344 ff., RStR 1 401 ff., 481 ff.; bei v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 (1915) 2, 20, 21; Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht II: Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne; Bornhak, Preuß. StR 1 503 ff.; AllgStL 158 ff.; Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs (1884), Komm. zur preuß. VU (7. Aufl) 242 ff., Das selbständige Verordnungsrecht (1902), RStR 156 ff.; vgl. ferner desselben Verfassers Komm. zur RVerf., Staats- und Verwaltungsrecht in Birkmeyers Enzykl. der Rechtswissenschaft (2. Aufl. 1902). Abhandlungen im ArchÖffentlR 15 336 ff., 16 192 ff., 18 156 ff., Z. f. d. ges. Strafrechtswissenschaft 21 259 ff.; VerwArch 13 207 ff.; 17 351 ff.; Zolger, Österreichisches Verordnungsrecht (Innsbruck 1898); v. Roenne-Zorn, Preuß. StR (5. Aufl.) 3 1 ff.]

[2] Über diese Begriffe vgl. § 8 S. 27 ff.

[3] Der Unterschied von Gesetzen im formellen und im materiellen Sinne war schon im römischen Recht von Bedeutung. Vgl. A. Pernice, Formelle Gesetze im römischen Recht, in den Festgaben für Gneist 99 ff. Über die Entwicklung des Gesetzesbegriffes im modernen europäischen Staatsrecht vgl. Jellinek, a. a. O. 1 ff. [Über den materiellen Gesetzesbegriff im vorkonstitutionellen preußischen Staatsrecht vgl. Anschütz, Gegenwärtige Theorien 160 ff., namentlich aber Hubrich in den AnnDR 1904 775 ff. Der Unterschied der beiden Bedeutungen des Wortes Gesetz ist in Deutschland seit den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts hervorgehoben worden, so insbesondere von Paul Pfizer (1836, vgl. Jellinek, a. a. O. 113), v. Rotteck, Linde u. a. (vgl. F. Rosin, Gesetz und Verordnung nach badischem Staatsrecht 5 Anm. 5.] Auf die neuere deutsche Staatsrechtswissenschaft sind von

akt im formellen Sinne jeden staatlichen Akt, der von den Verwaltungsorganen vorgenommen wird, Justizakt jeden Akt der Gerichte.

II. [Gesetz im materiellen Sinne ist jede Rechtsnorm, jeder Rechtssatz, und gesetzgebende Gewalt in diesem Sinne daher gleichbedeutend mit rechtssetzender Gewalt. Die hierin enthaltene Begriffsbestimmung sieht nur auf den Inhalt, nicht aber auf den Ursprung (die Quelle) und die Form des „Gesetzes". Es kommt insbesondere nicht darauf an, ob die Rechtsnorm eine geschriebene (ius scriptum), oder eine ungeschriebene (ius non scriptum, Gewohnheitsrecht), und wenn eine geschriebene, ob sie das Erzeugnis der Tätigkeit eines bestimmten Staatsorgans (der Legislative, Gesetz im formellen Sinne, s. oben), überhaupt des Staates ist. Gesetz im formellen Sinne ist jeder Rechtssatz, einerlei woher er

---

entscheidendem Einfluß gewesen die Ausführungen von v. Stockmar (vgl. oben N. 1) und von Laband, Das Budgetrecht der preußischen Verfassungsurkunde, Berlin 1871, 5 ff., vgl. auch Staatsrecht 2 1 ff., 4 577 ff., Kl. A. 114 ff. Nach seinem Vorgange ist die Unterscheidung der Gesetze im materiellen und im formellen Sinne von dem größten Teil der Schriftsteller anerkannt worden. Vgl. Jellinek, a. a. O. 226 ff.; H. Schulze, Preuß. StR 2 § 169 S. 9 ff., LehrbDStR 1 § 184 S. 519; E. Meier in der Enzykl. (6. Aufl.) 2 639 ff.; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechtes 1 124; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 144 S. 379 ff.; Proebst, AnnDR 1882 287 ff.; v. Stengel, Organisation der preußischen Verwaltung 7 ff.; v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht in Marquardsens Handbuch 25; G. Meyers Abhandlung über den Begriff des Gesetzes 10 ff.; Seligmann, a. a. O. 1 ff.; Seydel, Bay. StR 2. Aufl., 2 306 ff., Seydel-Piloty 1 834 ff.; Pražák, a. a. O. 441 ff.; Brie, a. a. O. 11 ff.; Dyroff, AnnDR 1889 2; Trieps, Reich und Bundesstaaten 188; O. Mayer, Deutsch. VerwR 1 4; Anschütz, Kritische Studien, sowie die anderen, oben N. 1 zitierten Schriften; Affolter, Allg. StR 70 ff., der allerdings den Begriff des formellen Gesetzes weit enger faßt, als dies von der herrschenden Lehre geschieht. Vgl. ferner die oben N. 1 angegebenen Schriften von Fleiner, Fleischmann, van Calker, Schoen, Kelsen, sowie, als Belege dafür, daß die Unterscheidung zwischen materiellen und formellen Gesetzen auch von der ausländischen Wissenschaft angenommen worden ist: Donati, i caratteri della legge in senso materiale (Camerino 1910); Oreste Ranelletti, principii di diritto amministrativo (Napoli 1912) 1 296 ff. (näheres über die italienische Wissenschaft siehe bei Gmelin, Über den Umfang des Königl. Verordnungsrechts und das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes in Italien [1907]), G. Cahen, la Loi et le règlement (Paris 1903), dazu Laband ArchÖffR 18 288; Giron, le droit public de la Belgique (1884), dazu Hubrich AnnDR 1904 833 N. 3. Auch in der Literatur des Privatrechts ist die Unterscheidung angenommen worden; vgl. z. B. Gierke, Deutsches Privatrecht 1 129; Dernburg, Preuß. Privatrecht 1 § 15; Endemann, Lehrbuch des bürgerlichen Rechts 1 § 8; Enneccerus-Kipp-Wolff, Lehrbuch des bürgerlichen Rechts 1 § 32. Gegen die Unterscheidung haben sich erklärt: v. Martitz in der N. 1 angeführten Abhandlung über den Begriff des Gesetzes; Zorn, Staatsrecht 1 404 ff., ZStW 36 11, AnnDR 1885 304 ff., 1889 349 ff.; Kloeppel in d. Preuß. Jahrb. 52 180, Gesetz und Obrigkeit, Leipzig 1891, 88 ff.; A. Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches, 13; vgl. ferner die in N. 1 angegebenen neueren Schriften dieses Verfassers; Haenel, a. a. O. 275 ff.; Opitz, Sächs. StR 2 81 N. 5; Bornhak, Preuß. StR 1 503 ff., Allg. StL 165; Gumplowicz, Österr. StR 16.

stammt, auf welcher Autorität seine Geltung beruht, welches Gewand er trägt. Rechtssatz (Rechtsnorm) aber ist jede Vorschrift, welche die Willensmacht mehrerer Willensträger (Personen) wechselseitig abgrenzt, vorausgesetzt, daß ihre Befolgung durch staatlichen Zwang gesichert ist. Gesetz und (objektives) Recht sind demnach, wenn man „Gesetz" im materiellen Sinne versteht, Wechselbegriffe[a]. Das Gesetz im materiellen Sinne ist ein Begriff nicht eigentlich des Staatsrechts, vielmehr der allgemeinen Rechtslehre, deren Aufgabe es ist, ihn zu fundamentieren und im einzelnen dogmatisch zu entwickeln, insbesondere zu zeigen, worin das Wesen der Rechtsnorm im Unterschied von Normen anderer Art (z. B. den Geboten der Ethik, der Sitte, des Anstandes) beruht.

In der Regel wird das Gesetz im materiellen Sinne sich auf eine unbestimmte Vielzahl von Fällen, nämlich auf alle beziehen, in denen der von ihm abstrakt bestimmte Tatbestand zutrifft, es wird, anders ausgedrückt, allgemein gefaßt sein. Doch duldet diese Regel Ausnahmen, die Allgemeinheit ist kein notwendiges Merkmal des materiellen Gesetzesbegriffes. Es kommen legislative Akte vor, welche lediglich ein einzelnes Rechtsverhältnis, einen individuellen Fall ordnen und ihre Kraft an diesem Falle erschöpfen: Individualgesetze (z. B. Änderung des Thronfolgerechts für einen einzelnen Fall, einmalige Verlängerung der Legislaturperiode eines Parlaments). Sie sind Gesetze in jedem, nicht sowohl im formellen als im materiellen Sinne: Rechtsnormen.[b]]

---

[a] Der materielle Gesetzesbegriff ist erhaben über den Wandel der Staatsformen und Staatsverfassungen, er ist auch unabhängig von dem Wechsel der Auffassungen über das Verhältnis des Rechtes zum Staat. Er ist ein Erzeugnis des Denkens nicht über den Staat, sondern über das Recht. Gesetze im materiellen Sinne hat es immer gegeben, wie auch jene Formen, Verfassungen und Auffassungen beschaffen waren. Ebendeshalb zieht sich denn auch der materielle Gesetzesbegriff, die Gleichsetzung von „Gesetz" und „Recht" durch alte und neue Zeiten hindurch. Sie spricht aus der Begriffsbestimmung der Digesten l. 7 D. 1, 3 („legis virtus haec est: imperare, vetare, permittere, punire"; — diese vier Zeitwörter umschreiben das Wesen der Rechtsnorm) wie aus den Quellen des alten deutschen Rechts („Leges": lex ist das Recht, nach dem das Volk lebt), sie kommt aber ebenso, vielmehr noch schärfer und klarer zum Ausdruck in dem Sprachgebrauch unserer modernen Gesetzbücher, wonach „Gesetz im Sinne dieses Gesetzes jede Rechtsnorm ist": vgl. EG zum BGB Art. 2, zur ZPO Art. 12.

[b] A. M. G. Meyer in den Vorauflagen (6. Aufl. 551, 554) und Z. f. d. Privat- und öffentl. Recht 8 1 ff.; er sah in den Individualgesetzen unterschiedslos „Verfügungen" (d. h. Verwaltungsakte) in Gesetzesform, Gesetze im rein formellen, nicht im materiellen Sinne. Ebenso O. Mayer, VR 1. Aufl. 1 91 und (nicht so entschieden) 2. Aufl. 1 75; Piloty bei Seydel-Piloty 1 838 N. 7 (abweichend von Seydel). Die im Text vertretene Ansicht ist heute herrschend. Vgl. Laband 2 2, 3; Jellinek, Ges. und Verordn. 236 ff.; Rosin, PolVR 4 ff.; Gierke, DPrivR 1, 128; Seydel, Bay. StR (2. Aufl.) 2 309; Anschütz, Krit. Studien 22 ff.; Fleischmann im HdbP 1 271 u. a.

Die Gesetzgebung betätigt sich teils im Erlaß neuer, teils in der Abänderung und Aufhebung bestehender Rechtsnormen[c], ferner in der authentischen Interpretation. Letztere erscheint zwar formell als die Auslegung eines Gesetzes, aber sie ist nicht wie die doktrinelle Interpretation an logische Schlußfolgerungen gebunden und daher imstande, neues Recht zu schaffen.

Bei der Betrachtung der Gesetzgebung sind verschiedene Arten derselben zu unterscheiden.

1. Unter Gesetzgebung im weiteren Sinne versteht man die rechtserzeugende Tätigkeit jedes Gemeinwesens. Im engeren Sinne bezeichnet man mit Gesetzgebung nur die rechtserzeugende Tätigkeit des Staates, [während die der innerstaatlichen Verbände (z. B. der Selbstverwaltungskörper, insbesondere der Gemeinden und anderer Kommunalverbände, ferner der regierenden Häuser und der standesherrlichen Familien) und Korporationen im Staate Autonomie (Selbstgesetzgebung) genannt wird]. Die Autonomie ist demnach eine Art der materiellen Gesetzgebung. Während die Autonomie in früherer Zeit für die Rechtserzeugung von großer Bedeutung war, ist sie neuerdings hinter der gesetzgeberischen Tätigkeit des Staates mehr und mehr zurückgetreten. Sie beschränkt sich auf die Regelung der inneren Organisation der autonomen Verbände sowie der rechtlichen Stellung der Mitglieder zu denselben. Die Ordnung der Rechtsverhältnisse der einzelnen Privaten zueinander ist dagegen ausschließlich Sache des Staates geworden. Die Staatsgesetzgebung ist der Autonomie übergeordnet, letztere darf sich nur innerhalb der von der ersteren gezogenen Schranken bewegen.

Die Kirche stand im Mittelalter dem Staate als gleichberechtigtes Gemeinwesen zur Seite und nahm auch hinsichtlich der Rechtserzeugung eine ihm durchaus ebenbürtige Stellung ein. Dieses Verhältnis hat sich in neuerer Zeit vollständig geändert, die Kirchen sind der Hoheit des Staates ebenso wie andere Korporationen unterworfen worden. Auch die rechtserzeugende Tätigkeit der Kirchen muß die von der Staatsgesetzgebung gezogenen Schranken beobachten. Sie hat den Charakter der Autonomie. Trotzdem bezeichnet man sie in Berücksichtigung der hervorragenden Bedeutung der Kirchen und der in ihnen bestehenden ausgebildeteren Herrschaftsverhältnisse häufig[d] eben-

---

[c] — einschließlich der Abänderung oder Aufhebung und Norm für den einzelnen Fall durch Statuierung von Ausnahmen in Gestalt von Privilegien oder Dispensationen; vgl. unten 645, § 178. Privileg und Dispensation befreien von der Herrschaft einer allgemeinen Norm und setzen ein Sonderrecht für den einzelnen Fall bezw. eine einzelne Person. Befugt hierzu ist nur der, welcher die Norm erlassen hat, der Geber des Gesetzes, oder der, den er dazu ausdrücklich ermächtigt hat.

[d] Amtlich angenommen ist der Ausdruck „Gesetz“ nur im evangelischen Kirchenrecht (vgl. Schoen, Evangelisches Kirchenrecht in Preußen 2 248 ff., das katholische kennt ihn nicht.

falls mit dem Ausdruck „Gesetzgebung“ und versteht unter Autonomie nur die Rechtserzeugung der engeren Korporationen und Verbände innerhalb der Kirche (Gemeinden, Kapitel, Klöster usw.).

2. In bundesstaatlichen Verhältnissen besteht ein Unterschied zwischen Bundes- (Reichs-) und Staats-(Landes-)gesetzgebung. Die Gesetze der Einzelstaaten sind den Bundesgesetzen untergeordnet; da aber der Bund nur eine beschränkte Herrschaft besitzt, so bezieht sich die Unterordnung lediglich auf die Gebiete der Bundeskompetenz. Auch im deutschen Staatsrecht ist zwischen Reichsgesetzgebung und Landesgesetzgebung zu unterscheiden[4].

3. Im konstitutionellen Staate unterscheidet man Gesetze und Verordnungen. Gesetze (im formellen Sinne) sind diejenigen allgemeinen Anordnungen, welche unter Mitwirkung der Volksvertretung erlassen werden. Unter diesen Gesetzen nehmen die Grundgesetze oder Verfassungen eine besonders hervorragende Stellung ein. Grundgesetz oder Verfassung heißt diejenige Urkunde, welche die Grundzüge der öffentlichen Rechtsordnung enthält und für deren Abänderung erschwerende Formen bestehen. Ihr gegenüber werden alle anderen Gesetze als einfache Gesetze bezeichnet. Verordnungen dagegen sind diejenigen allgemeinen Anordnungen, welche, ohne daß dabei eine Mitwirkung der Volksvertretung stattfindet, lediglich von den Organen der Regierung ausgehen. Die Verfassungen bilden eine Schranke für die Ausübung der Gesetzgebung, die Gesetze für die Ausübung der Verordnungsgewalt. Einfache Gesetze dürfen der Verfassung, Verordnungen den Gesetzen nicht widersprechen.

[III. Neben den materiellen Gesetzesbegriff (oben 639) hat die moderne Staatsentwicklung einen formellen gestellt: Gesetz gleich Akt der Legislative. „Legislative“ aber

---

[4] Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1 § 54 S. 11 bezeichnet auch die Staatsgesetzgebung der Einzelstaaten im Bundesstaate als Autonomie. Ihm schließen sich Zorn, StR 1 111 und P. Hensel, AnnDR 1882 22 an. Diese Bezeichnung widerspricht jedoch einem hergebrachten Sprachgebrauch. Auch darf nicht übersehen werden, daß die Landesgesetzgebung der deutschen Einzelstaaten bedeutende Verschiedenheiten von der Autonomie der Kommunalverbände aufweist. Während diese der Staatsgesetzgebung unbedingt untergeordnet ist, besteht die Unterordnung der Landesgesetzgebung unter die Reichsgesetzgebung nur auf den Gebieten der Reichskompetenz. Während die autonomische Tätigkeit der Kommunalverbände sich ausschließlich auf die Regelung der eigenen Verhältnisse der betreffenden Gemeinwesen erstreckt, kann Gegenstand der Landesgesetzgebung auch die Ordnung der Rechtsbeziehungen der einzelnen Individuen zueinander sein. Die übliche Bezeichnung der rechtserzeugenden Tätigkeit der Staaten als Gesetzgebung erscheint demnach auch innerlich gerechtfertigt. Übereinstimmend: H. Schulze, LehrbDStR 1 516, Preuß. StR 2 6; Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen 68 N. 1; Jellinek, a. a. O. 259 ff.; Gierke, Deutsch. PrivR 1 143.

ist das zur Schaffung von Gesetzen im materiellen Sinne (also zur Rechtssetzung) spezifisch, wenn auch nicht ausschließlich berufene Staatsorgan: in der konstitutionellen Monarchie der Monarch im verfassungsmäßigen Zusammenwirken mit der Volksvertretung.

Voraussetzung dieses Begriffes des Gesetzes im formellen Sinne ist erstens, daß der Staat die Befugnis, Gesetze im materiellen Sinne zu geben, Recht zu setzen, an sich gezogen hat und zweitens, daß zur Ausübung dieser Befugnis ein besonderes selbständiges Organ besteht. Diese beiden Voraussetzungen sind nicht selbstverständlich, auch nicht immer verwirklicht gewesen. Die erste der beiden bedeutet, daß die rechtssetzende Gewalt als Funktion der Staatsgewalt, das Recht somit als Staatswille erscheint; ein Verhältnis zwischen Staat und Recht, welches nicht überall und stets bestanden hat. Der altgermanische und frühmittelalterliche Staat hat nichts davon gewußt; damals — und in gewissem Sinne das ganze Mittelalter hindurch — „war die gesetzgebende Gewalt in der Staatsgewalt noch nicht enthalten“ [e]. Erst der nach dem Ende des Mittelalters emporkommende monarchische Absolutismus nimmt, mit festem Willen zur Macht und auf römische Anschauungen zurückgreifend, das Recht zur Gesetzgebung im materiellen Sinne für die Staatsgewalt in Anspruch. Bildet so die erste der beiden Voraussetzungen des hier erörterten Gesetzesbegriffes eine Errungenschaft des Absolutismus, so ist die andere — die Verselbständigung der Legislative als eines besonderen, zur Ausübung der rechtssetzenden Macht berufenen Staatsorganes — erst dem Konstitutionalismus zu danken. Das Grundprinzip des konstitutionellen Staates fordert die organische Trennung der rechtssetzenden (gesetzgebenden) von der rechtsanwendenden (richterlichen und vollziehenden) Gewalt. Der den Absolutismus kennzeichnenden Vereinigung der beiden Gewalten in der Hand des Herrschers wird, mit der Begründung, daß solche Vereinigung die Freiheit vernichte (Montesquieu) [f], „daß eine Regierung, welche zugleich Gesetze gibt, despotisch zu nennen wäre“ (Kant) die Forderung der Teilung der Gewalten entgegengesetzt: eine Opposition mit zunächst wissenschaftlichem, schließlich praktischem Erfolg. Der absolute Staat wird nach dem Richtmaß der Gewaltenteilung umgestaltet, der Monarch beim Erlaß von Gesetzen im materiellen Sinne, also bei Ausübung der rechtssetzenden Gewalt an die Zustimmung einer Volksvertretung gebunden und so für diese oberste der Staatsfunktionen ein besonderes Organ, die Legislative, geschaffen, ein Organ, dessen Willen für Alle im Staat, das Volk wie den Monarchen, gleicherweise verbindlich und unverbrüchlich ist. Damit war erst die Möglichkeit von

---

[e] Sohm, Fränkische Reichs- und Rechtsgeschichte 1 102.
[f] Oben § 8 Anm. e, § 54.

„Gesetzen im formellen Sinne" gegeben: Gesetze im formellen Sinne sind alle von der konstitutionellen Legislative — in Deutschland von dem Träger der Staatsgewalt im verfassungsmäßigen Zusammenwirken mit der Volksvertretung — ausgehenden, in dem für die Legislative verfassungsmäßig vorgeschriebenen Verfahren erlassenen Staatsakte. Diese Akte, sie alle und nur sie, sind und heißen „Gesetze", d. h. Gesetze im formellen Sinne. Sie führen diesen Namen lediglich um ihres Ursprungs und ihrer Form willen, ohne Rücksicht auf ihren Inhalt, der aus Gesetzen im materiellen Sinne, Rechtsnormen, bestehen kann, in der Regel bestehen wird, aber nicht bestehen muß.

Das Gesetz im formellen Sinne ist der oberste Wille im Staat, in ihm zeigt die Staatsgewalt die höchste Steigerung ihres Könnens. Hieraus ergeben sich mehrere Folgerungen.

1. Rechtliche Schranken bestehen für die formelle Gesetzgebung nur insofern, als die Staatsgewalt überhaupt rechtlich beschränkt ist. Letzteres trifft zu für die Gliedstaaten eines Bundesstaates, mithin auch für die deutschen Einzelstaaten und die ihnen zustehende gesetzgebende Gewalt, welch' letztere durch die Reichsgesetze und die Pflichten des Einzelstaats gegenüber dem Reich beschränkt ist[g], während die Gesetzgebungshoheit des Reichs als Betätigung einer souveränen[h] Gewalt keiner rechtlichen Beschränkung unterliegt[i]. Nicht dasselbe Verhältnis wie zwischen Landes- und Reichsgesetzgebung herrscht zwischen den einfachen formellen Gesetzen eines staatlichen Gemeinwesens (Land, Reich) und der Verfassung desselben Gemeinwesens: es besteht bei uns[k] keine besondere, von der gesetzgebenden Gewalt getrennte, ihr rechtlich übergeordnete verfassunggebende Gewalt. Verfassungs- und einfaches Gesetz verhalten sich zu einander nicht wie das Reichs- zum Landesgesetz oder wie das Gesetz zur Verordnung[l]. Verfassungsgesetz und einfaches Gesetz gelten im Reich wie in den Einzelstaaten als Äußerungen einer und derselben Gewalt: der Legislative; die Verfassung steht demnach nicht über der Legislative, sondern zur Disposition derselben[m]. Freilich müssen die als „Legislative" zusammenwirkenden staatlichen Willensträger, Regierung und Parlament, die in der Verfassung enthaltenen Formvorschriften, namentlich auch, gegebenenfalls,

---

[g] Vgl. unten § 167.

[h] Oben § 14 S. 50.

[i] Es ist nur die Rede von staatsrechtlichen Beschränkungen; die auf dem Völkerrecht beruhenden Schranken der Staats- und damit auch der gesetzgebenden Gewalt bleiben hier unerörtert. Vgl. dazu Triepel, Völkerrecht und Landesrecht 268 ff.

[k] — im Gegensatz zu manchen fremden Staaten, z. B. Nordamerika; vgl. unten § 173.

[l] Unten § 159.

[m] Vgl. unten § 158, S. 662; Anschütz, Enzykl. 166, Kommentar zur preuß. VU 1 66.

die für Verfassungsänderungen geltenden besonderen Vorschriften beachten, wobei es dann wieder eine Frage für sich ist, wer die behauptete Nichtbeachtung nachzuprüfen hat und ob die Nichtbeachtung Ungültigkeit des betreffenden legislativen Aktes bewirkt[n].

Die früher vielfach aufgestellten Grundsätze, daß der Gesetzgeber nicht in „wohlerworbene Rechte" eingreifen und seinen Anordnungen keine rückwirkende Kraft beilegen dürfe, sind keine Rechtsschranken der Legislative, sondern lediglich Forderungen der Gesetzgebungspolitik, und zwar solche, die keineswegs immer und unter allen Umständen berechtigt sind[o].

2. Die Form des Gesetzes bewirkt den Vorrang[p] der in ihr Gewand gekleideten Staatswillensäußerungen vor allen andern; der Wille der Legislative geht jedem andern innerstaatlichen Willen, sei es, daß dieser von Privatpersonen oder Staatsorganen, Einzelnen oder Gesamtheiten ausgeht, unbedingt vor. Insbesondere gilt dies im Verhältnis des Gesetzes im formellen Sinne zu den Anordnungen der Verwaltungsorgane (Verordnungen und Verfügungen).

3. Ein formelles Gesetz kann nur von dem, der es erlassen hat, also der Legislative, durch ein neues formelles Gesetz aufgehoben, abgeändert, authentisch ausgelegt und durch Ausnahmen (Privilegien, Dispensationen[q] durchbrochen werden. Diese Eigenschaft des Gesetzes nennt man formelle Gesetzeskraft[r].

Das Verhältnis der beiden Begriffe des Gesetzes, des vorstehend besprochenen formellen und des oben 639, 640 erörterten materiellen, zu einander ist nicht das der Identität. Denn es gibt Rechtsnormen, also Gesetze im materiellen Sinne, welche nicht zugleich solche im formellen Sinne sind: Rechtsverordnungen[s], rechtssatzmäßige Anordnungen des Herrschers aus der Zeit der absoluten Monarchie, statutarische Satzungen, Hausgesetze der regierenden Dynastieen[t], Gewohnheitsrecht. Das Verhältnis ist

---

[n] Vgl. unten § 173.

[o] Vgl. die Voraufl. 555. Über den Begriff des erworbenen Rechts (ius quaesitum): G. Meyer, Der Staat und die erworbenen Rechte (1895); Anschütz im VerwArch 5 7 ff.; Affolter, Das intertemporale Recht (1902) 1 626 ff. Der Satz, wonach Gesetze keine rückwirkende Kraft haben, hat die Bedeutung einer Auslegungsregel: es ist im Zweifel nicht anzunehmen, daß der Gesetzgeber seinen Vorschriften habe rückwirkende Kraft beilegen wollen (vgl. die Voraufl. a. a. O. und Goeppert in Jherings Jahrb. f. Dogmatik 32 1 ff.). Die Rückwirkung tritt demnach nur ein, wenn sie vom Gesetzgeber nachweislich gewollt ist.

[p] O. Mayer, VR 1 66 ff.; Anschütz Enzykl. 153; Fleiner, Institut 68, 69.

[q] Oben 641, unten § 178.

[r] Laband, StR 2 68 ff.; Jellinek, Ges. und Verord. 249 ff.

[s] Vgl. unten § 159.

[t] Oben § 86.

auch nicht das eines weiteren zu einem von ihm eingeschlossenen engeren, wobei der materielle Begriff als der weitere zu denken und einerseit zuzugeben wäre, daß Gesetze im rein materiellen (nicht zugleich auch formellen) Sinne vorkommen, — andererseits aber zu behaupten wäre, daß die Gesetze im „engeren", d. h. formellen Sinne stets auch solche im „weiteren", d. h. materiellen Sinne seien, stets Rechtsnormen enthalten. Diese Meinung ist aufgestellt worden[u], jedoch unrichtig. Das konstitutionelle Gesetz ist eine Form der Staatswillensäußerung, welche, wenngleich auf die Rechtssetzung vornehmlich zugeschnitten und spezifisch für sie bestimmt, doch auch für andere Zwecke geeignet und verwendbar ist. Daß der Gesetzgeber — also Regierung und Volksvertretung im legislativen Zusammenwirken — auch etwas anderes als Rechtssätze zum Gegenstande seiner Willensäußerungen machen darf, verbietet ihm weder ein Naturgesetz noch eine Verfassungsvorschrift, und dadurch, daß der Nicht-Rechtssatz in das Gewand des Gesetzes gekleidet wird, wird er nicht zum Rechtssatz[v]. Damit ist die Möglichkeit von rein formellen Gesetzen, d. h. von legislativen Willensäußerungen gegeben, welche zum Gegenstand und Inhalt etwas anderes haben als Rechtssätze; es sind Staatsakte, welche „Gesetze" sind und so heißen nur um ihres Ursprungs und ihrer Form, nicht um ihres Inhalts willen: Gegenstücke zu den rein materiellen Gesetzen, den Rechtssätzen ohne Gesetzesform. Zur Kategorie der rein formellen Gesetze gehören zunächst diejenigen Legislativakte, welche nicht sowohl keine Rechtsnormen als überhaupt keine Normen, keine Imperative, sondern etwa Verheißungen, Versprechungen, Ratschläge, Meinungsäußerungen enthalten: Gesetze ohne normativen Inhalt[w]. Ferner: formelle Gesetze, die innerlich Verwaltungsvorschriften oder andere Verwaltungsakte[x],

---

[u] — von den Gegnern der Unterscheidung zwischen formellen und materiellen Gesetzen: v. Martitz, Zorn, Haenel, vgl. die Zitate oben N. 3. Charakteristisch der Leitsatz der Haenelschen Abhandlung über das Gesetz im formellen und materiellen Sinne: „Die Form des Gesetzes hat den Rechtssatz zu dem ihr notwendigen Inhalt." Gegen Haenel insbesondere Laband, StR 4 591 ff.; Lewald in Schmollers Jahrb. 14 (1889) 281 ff.; Anschütz, Kritische Studien 20 ff., 42 ff.; O. Mayer, VR 1. Aufl. 1 71, 2. Aufl. 1 69, 70; Fleiner, Institut. (3. Aufl.) 66, 68; Kelsen, Hauptprobleme 541 ff.

[v] Übereinstimmend Laband 4 593, 594.

[w] So z. B. die Einleitungsworte („Präambel") der RV, ... „schließen einen ewigen Bund"; dies ist, wie oben 195 dargelegt, nicht Rechtssetzung, sondern Geschichtserzählung. Ferner: RV Art. 35 Abs. 2 Satz. 2: „Die Bundesstaaten werden jedoch ihr Bestreben darauf richten . . ." Weitere Beispiele bei Jellinek, Ges. und Verord. 232, vgl. auch Anschütz, Kritische Studien 40 ff.; Kelsen, Hauptprobleme 542, 548.

[x] Über formelle Gesetze, welche inhaltlich nur die Tragweite von Verwaltungsvorschriften, z. B. Dienstinstruktionen haben (instruktionellen Gesetzesinhalt) vgl. Laband 2 63; Jellinek, Ges. und Verord. 244 ff.; Anschütz, Krit. Studien 76 ff.; Fleiner, Instit. 66, 68 Anm. 2. Das wichtigste Beispiel eines Verwaltungsaktes in Gesetzesform ist der Staatshaushaltplan (Etat, Budget) in denjenigen Staaten, deren Verfassungen die periodische Fest-

oder Entscheidungen (Urteilssprüche)[y] darstellen. Nach alledem verhalten die beiden Gesetzesbegriffe sich zu einander nicht wie zwei sich deckende, auch nicht wie zwei an Größe verschiedene Kreise, von denen der größere den kleineren einschließt, sondern wie zwei einander schneidende Kreise: was dem Bereiche des einen angehört, kann, muß aber nicht auch in den des andern fallen. Es gibt Gesetze, welche es sind und so heißen dem Inhalt wie der Form nach (Gesetze im materiellen und formellen Sinne), es gibt ferner solche, welche es nur dem Inhalt (Gesetze im rein materiellen Sinne) und endlich solche, welche es nur der Form nach sind (Gesetze im rein formellen Sinne).

Die Bedeutung der Lehre vom Gesetz im materiellen und formellen Sinne liegt zunächst darin, daß sie den Weg weist zur Lösung eines der obersten Probleme des konstitutionellen Staatsrechts, nämlich der Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Exekutive und Legislative, Regierung und Volksvertretung. Diese Abgrenzung ist auf den Gedanken gestellt, daß die Veränderung des im Staate geltenden Rechts, also das Recht zur Gesetzgebung im materiellen Sinne, der Legislative grundsätzlich allein vorbehalten ist (vgl. hierüber unten § 157 S. 652 ff.). Gesetze im materiellen Sinne können also nur von der Legislative, im Wege der formellen Gesetzgebung erlassen werden. Ausnahmen von dieser Regel — Erlaß von Rechtssätzen auf einem andern Wege als dem der formellen Gesetzgebung, insbesondere im Wege der Verordnung — finden nur statt, insoweit ein formelles Gesetz (Verfassung oder einfaches Gesetz) sie zuläßt. — Sodann ist die hier erörterte Lehre von grundlegender Wichtigkeit für das Verständnis der rechtlichen Natur des Staatshaushaltplanes (Etats, Budgets) und, im Zusammenhange hiermit, für die richtige Bestimmung des der Volksvertretung zustehenden Einnahme- und Ausgabebewilligungsrechts[z].]

---

stellung dieses Planes „durch Gesetz" fordern (RV Art. 61, Preuß. Verf. Art. 99 vgl. hierüber unten §§ 204 ff.). Andere Beispiele: die Aufnahme von Anleihen oder Übernahme von Garantien „im Wege der Reichsgesetzgebung" (RV Art. 73), die Erteilung einer Eisenbahnkonzession, die Verleihung der Rechtsfähigkeit an Religionsgesellschaften durch Gesetz (RV Art. 41 Abs. 1, Preuß. Verf. Art. 13). In Österreich ist die Errichtung von Fideikommissen, in Belgien und Rumänien die Einbürgerung von Ausländern der Legislative vorbehalten (Jellinek, Ges. und Verord. 251). Vgl. ferner Fleiner, Institut. 180 Anm. 23.

[y] Vgl. RV Art. 76 Abs. 2: danach sind Verfassungsstreitigkeiten in solchen Staaten des Deutschen Reichs, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten bestimmt ist, . . . „im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen". Näheres hierüber unten § 212.

[z] Vgl. hierüber oben Anm. x und unten §§ 204 ff.; zur einstweiligen Orientierung: Anschütz, Enzykl. 186—190; v. Seydel-Graßmann, Bay. StR 2 95, 96.

II. Die Landesgesetzgebung.

1. In den monarchisch regierten Staaten.

a) Geschichtliche Entwicklung.

§ 156.

Die Tätigkeit der Gesetzgebung war während des Mittelalters sehr unbedeutend, das Recht zum größten Teil Gewohnheitsrecht. Es bestand noch kein scharfer Unterschied zwischen Gesetzen und anderweiten Akten der öffentlichen Gewalt. Nicht selten wurden gerichtliche Urteile dazu benutzt, um neben der Entscheidung des einzelnen Falles Rechtsgrundsätze für die Zukunft aufzustellen. Außerdem erfolgte die Ordnung der öffentlichen Rechtsverhältnisse häufig in der Form des Vertrages, eine Erscheinung, welche sich namentlich dadurch erklärt, daß in der Auffassung der damaligen Zeit alle öffentlichen Rechtsverhältnisse als Beziehungen einzelner Personen und Korporationen zueinander angesehen wurden. Zu diesen Akten der Rechtserzeugung gehörten die kaiserlichen Wahlkapitulationen im Reiche, die Verträge zwischen Landesherren und Landständen in den fürstlichen Territorien, die Rezesse zwischen Rat und Bürgerschaft in den Reichsstädten. Die vertragsmäßige Form der Rechtserzeugung hat sich bis zum Ende des Reiches behauptet und erst im gegenwärtigen Jahrhundert der ausschließlichen Herrschaft des Gesetzes Platz gemacht.

Eine einheitliche Gesetzgebung für das ganze Reich war schon durch die Kapitularien der fränkischen Könige begründet worden. Auch das Deutsche Reich besaß vom Beginn seines Bestehens an eine gesetzgebende Gewalt. Da es aber während des Mittelalters von derselben wenig Gebrauch machte, so blieb der größte Teil des Rechtes territorial verschieden. Die Rechtssätze lokalen Charakters konnten auf Landesversammlungen fortgebildet werden, während in der landesherrlichen Gewalt, solange die Erinnerung an den Amtscharakter noch fortdauerte, die Befugnis zur Gesetzgebung nicht enthalten war[1]. Allerdings durften die Landesherren Anordnungen für ihre Beamten erlassen, sie hatten ferner das Recht, Bestimmungen über die Ausübung der ihnen zustehenden Hoheitsrechte, Gerichtsbarkeit, Heerbann, Regalien zu treffen. Dagegen waren sie nicht befugt, die Rechtsverhältnisse der einzelnen Untertanen zu regeln. Die Landrechte, welche im Laufe des vierzehnten Jahrhunderts in vielen Territorien aufgezeichnet und häufig

---

[1] Vgl. oben § 31 S. 94. — In einem Weistum des Reichstages zu Worms vom Jahre 1231 (Mon. Germ. Leg. Tom. II p. 283, auch bei Zeumer, Quellensammlung zur Geschichte der deutschen RV im Mittelalter und Neuzeit, Nr. 45) wird festgestellt, „ut neque principes neque alii quilibet constitutiones vel nova iura facere possint, nisi melioribus et maioribus terrae consensus primitus habeatur".

vom Landesherrn bestätigt wurden, waren keine eigentlichen Gesetzgebungsakte, sondern Aufzeichnungen des geltenden Gewohnheitsrechtes.

Die Anfänge der landesherrlichen Gesetzgebung liegen in den Landfrieden[2]. Die Landesherren vereinbarten dieselben mit ihren Landständen, so daß sie der Form nach mehr als Verträge oder Bündnisse denn als Gesetze erscheinen. Nichtsdestoweniger waren sie ihrem materiellen Inhalt nach gesetzliche Erlasse, namentlich enthielten sie viele Bestimmungen strafrechtlichen Inhalts. An die Landfrieden schließen sich die seit dem fünfzehnten Jahrhundert auftretenden Landes- und Polizeiordnungen an, welche ebenfalls meist auf einer Vereinbarung mit den Landständen beruhten. Eine derartige Vereinbarung schien schon deshalb notwendig, weil die Ausführung der Gesetze zum großen Teil in den Händen der Landstände lag, und weil diese nur solche Verpflichtungen anerkannten, welche entweder herkömmlich oder von ihnen besonders übernommen waren. Ein fest ausgebildetes Rechtsprinzip für die Beteiligung der Stände an der Gesetzgebung bestand jedoch nicht. Häufig wurde für die landesherrlichen Gesetze die Bestätigung des Kaisers nachgesucht[3].

Im sechzehnten Jahrhundert beginnt eine energischere Tätigkeit der Gesetzgebung, veranlaßt durch die Rezeption des römischen Rechtes, die Umbildung der Gerichtverfassung, die Entwicklung der landesherrlichen Verwaltung und Polizei. Sie tritt sowohl im Reiche als in den einzelnen Territorien hervor. Die Tätigkeit der Reichsgesetzgebung hört aber mit dem JRA beinahe gänzlich auf, und seit dieser Zeit liegt die Fortbildung des Rechtszustandes ausschließlich in den Händen der Territorialgewalten. Über die Beteiligung der Landstände an der Gesetzgebung kommt es aber auch jetzt noch nicht zu festen Rechtsgrundsätzen. Im sechzehnten Jahrhundert holten die Landesherren noch regelmäßig zu den Gesetzen die Zustimmung der Stände ein, und nicht selten ging von diesen selbst die Anregung zu neuen Gesetzen aus. Aber es kamen doch auch gesetzliche Erlasse vor, welche lediglich auf Anordnung des Landesherrn beruhten, und sie wurden immer zahlreicher, je mehr die Stände an Bedeutung und Einfluß verloren. [Der Schwerpunkt der ständischen Macht lag nirgends in der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, sondern überall im Finanzwesen[4].] In sehr vielen Territorien herrschte Streit, indem

---

[2] Schon der Landfriede Rudolfs von Habsburg vom 24. März 1287 bestimmt im § 44: „Swaz ouch die furste oder die lantherren in irme lande mit der herren rate sezzent und machent disem lantfrieden zu bezzerunge und ze vestenunge, daz mugen si wol tun, und damitte brechen si des lantfrides niht." (Mon. Germ l. c. p. 452, auch bei Zeumer, a. a. O., Nr. 100.)

[3] Zahlreiche Beispiele bei Stobbe, Geschichte der deutschen Rechtsquellen 2 212 N. 17.

[4] Vgl. oben § 31 S. 96 Anm. b. [Daß die Landstände im allgemeinen

die Stände eine Teilnahme an der Gesetzgebung beanspruchten, der Landesherr sich weigerte, dieselbe zuzugestehen[5]. Nur in ganz einzelnen Ländern, in welchen sich die ständische Verfassung in voller Kraft erhielt, wurde das Zustimmungsrecht der Stände zu allen Gesetzen anerkannt[6]. In anderen beschränkte sich das ständische Recht der Einwilligung auf solche Gesetze, welche die eigenen Rechte und Freiheiten der Stände betrafen, während die anderen nur der ständischen Beratung unterlagen[7]. In denjenigen Ländern endlich, in welchen die ständische Verfassung vollständig in Verfall geraten war, bestand ein unbeschränktes Gesetzgebungsrecht des Landesherrn[8]. Die Juristen des siebzehnten und acht-

---

kein Recht auf „Konkurrenz bei der Gesetzgebung" hatten, ist auch die Meinung Thomas, Der Vorbehalt des Gesetzes im preuß. VerfR, Festgabe für O. Mayer (1916) 175.]

[5] So z. B. in Württemberg (Wächter, Handbuch des im Königreich Württemberg geltenden Privatrechtes Bd. I Abt. 1, Stuttgart 1839, 147 ff.; R. v. Mohl, Württ. StR § 2 N. 8), in Mecklenburg (Böhlau, Meckl. LR 1 (1871) §§ 15, 20 N. 5), in Hessen (Roth und v. Maibom, Kurhess. PrivR 1 (1858) § 21 N. 24 und § 26 N. 8), in Bayern (Seydel, Bay. StR (2. Aufl.) 1 15), in Hannover: E. v. Meier, Hannöv. Verf. und Verw.-Gesch. 1 264.

[6] So z. B. in Ostfriesland (J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Regierungssachen 390). [Die altwürttembergische Verfassung stellt in ihrer endgültigen Gestalt — Erbvergleich von 1770 — fest, daß aus der landesfürstlichen Hoheit die „potestas leges ferendi deriviere", die gesetzgebende Gewalt also Sache des Landesherrn sei; jedoch wird den Ständen zugesichert, daß „hauptsächliche Abänderungen an den allgemeinen Landesordnungen" nicht ohne Einwilligung des sogenannten kleineren ständischen Ausschusses vorgenommen werden sollen. Vgl. Wächter, a. a. O. 150, Fricker und v. Gessler, Geschichte der Verfassung Württembergs 126, 127. Nach letzteren ist der tatsächliche Einfluß der württembergischen Stände auf die landesherrliche Gesetzgebungsgewalt sehr gering gewesen und von den Staaten auch selbst „auffallend niedrig taxiert worden." Ähnlich lagen die Verhältnisse zuletzt (Anfang des 19. Jahrhunderts) in Kursachsen: O. Mayer, Sächs. StR 7, vgl. auch die folgende Anm.]

[7] Für Mecklenburg bestimmte der Landesgrundgesetzliche Erbvergleich vom 18. April 1755 §§ 191 ff. folgendes: Im landesherrlichen Domanium besteht ein unbeschränktes Gesetzgebungsrecht des Landesherrn. Diejenigen Gesetze, welche die gesamten Lande mit Inbegriff der Ritter- und Landschaft angehen, teilen sich in zwei Klassen: solche, welche die wohlerworbenen Rechte der Ritter- und Landschaft berühren, und solche, bei denen dies nicht der Fall ist (sogenannte gleichgültige Gesetze). Erstere dürfen nicht ohne der Ritter- und Landschaft ausdrückliche Bewilligung erlassen werden, über letztere sollen die Ritter- und Landschaft oder wenigstens, wenn periculum in mora, die Landräte und der Engere Ausschuß mit ihren ratsamen Bedenken und Erachten vernommen werden. Ähnliche Grundsätze galten im 17. und 18. Jahrhundert in Kursachsen (K. H. v. Römer, Staatsrecht und Statistik des Kurfürstentums Sachsen T. II, Halle 1788, 354 ff.; Fricker, Sächs. StR 12; [in den letzten ständischen Zeiten erlitt das Mitwirkungsrecht der Stände noch eine weitere Abschwächung, vgl. O. Mayer, Sächs. StR 7]) und Hannover (E. v. Meier, Hannöv. Verf. und Verw.-Gesch. 1 260 ff.).

[8] [So vor allem im brandenburgisch-preußischen Staate. Nach dem ALR, II 13 § 6 ist die gesetzgebende Gewalt ein „Majestätsrecht", d. h. ein ohne jede ständische Konkurrenz vom Landesherrn auszuübendes Recht.]

zehnten Jahrhunderts sprachen sich entweder in dem Sinne aus, daß, sofern die Landesverfassung nicht etwas anderes bestimme, die Zuziehung der Stände zu der Gesetzgebung im freien Belieben des Landesherrn stehe[9], oder sie beschränkten die ständische Mitwirkung auf den Fall, wo durch die Gesetze die Rechte und Privilegien der Stände selbst berührt wurden[10]. Mit diesem Grundsatze stimmte auch die Praxis der Reichsgerichte überein[11].

Durch die konstitutionellen Verfassungen dieses Jahrhunderts ist das Mitwirkungsrecht der Volksvertretungen (Landtage) bei der Gesetzgebung zu einem allgemeinen verfassungsmäßigen Grundsatze erhoben worden. Damit ist auch der Unterschied zwischen Gesetzen im formellen Sinne und Verordnungen entstanden[12].

b) Gesetze im formellen Sinne.

§ 157.

Das Recht der formellen Gesetzgebung steht in den konstitutionell-monarchischen Staaten Deutschlands der „Legislative“ (oben 642) das heißt dem Monarchen (der „Regierung“) unter Mitwirkung des Landtages zu[1]. [Der Anteil dieser beiden „gesetzgebenden Faktoren“ an der gesetzgebenden Gewalt ist faktisch gleich groß und es ist unter diesem Gesichtspunkte ein zutreffender Ausdruck für das was ist, wenn z. B. die preußische Verfassung, Art. 62 sagt, daß die gesetzgebende Gewalt durch König und Landtag „gemeinschaftlich ausgeübt werde“. Indessen überragt doch formell, rechtlich, die Rolle des Monarchen

---

Einen Überblick über die Beteiligung der Landstände bei der Gesetzgebung in den einzelnen deutschen Territorien gibt J. J. Moser, a. a. O. 361 ff.

[9] Nicol Myler ab Ehrenbach, De principibus et statibus imperii Romano-Germanici, Tübingen 1685, P. II cap. 29 §§ 9 und 10; Christ. Thomasius, De statuum imperii potestate legislatoria contra ius commune §§ 60 ff.; Pfeffinger, Corpus iuris publici Lib. III Tit. XVII § 16.

[10] Dav. Geo. Struben, Nebenstunden T. II Abt. 10 § 12, Rechtliche Bedenken T. III Bed. 84, Gründlicher Unterricht von Regierungs- und Justizsachen Sect. II § 8b; Pütter, Institutiones § 223; Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechtes Bd. II 50 ff. und 168 ff.; Leist, Lehrbuch des teutschen Staatsrechtes § 109; Gönner, Teutsches Staatsrecht § 289.

[11] Vgl. die Anführungen bei Struben, Rechtliche Bedenken, a. a. O.

[12] Vgl. oben § 155 S. 642 ff.

[1] Preuß. Verf. Art. 62, Bay. Verf. Tit. VII § 2, Sächs. Verf. § 86, Württ. Verf. § 88, Bad. Verf. § 65, Hess. Verf. Art. 72, S.-Weim RGG § 4, S.-Mein. GG § 85, S.-Alt. GG § 201, S.-Kob.-Goth. StGG § 104, Braunschw. NLO § 98, Old. StGG Art. 136, Anh. LO § 19, Schw.-Sondh. LGG § 34, Schw.-Rud. GG § 24, Reuß ä. L. Verf. § 62, Reuß j. L. StGG § 63, Lipp. G., die den Landständen in bezug auf die Beteiligung an der Gesetzgebung zustehenden Rechte betr., vom 8. Dez. 1867 § 1, G., die Zusammensetzung des Landtages und die Ausübung der Rechte desselben betr., vom 3. Juni 1876 § 2, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 30, Wald. Verf. § 6.

die des Landtags so sehr, daß man ihn wohl als Herrn des Gesetzgebungsgeschäfts bezeichnen darf. Der Monarch gibt, er erläßt das Gesetz, nachdem der Inhalt desselben vom Landtage gutgeheißen ist. Der Wille der Legislative ist der Wille des Monarchen, welcher die Zustimmung der Volksvertretung in sich aufgenommen hat. Die hiermit bezeichnete Tätigkeit des Monarchen, das Erlassen des Gesetzes nach erfolgter Zustimmung des Landtags, heißt im Sprachgebrauch der Wissenschaft[2] die Sanktion[3] des Gesetzes.]

[Die Bestimmungen der Verfassungen, nach welchen die gesetzgebende Gewalt von Monarch und Landtag gemeinschaftlich ausgeübt bzw. „zu jedem Gesetz" die Zustimmung des Landtags erfordert wird[a], verstehen die Worte „Gesetz", „gesetzgebende

---

[2] Dem amtlichen Sprachgebrauch ist das Wort Sanktion meist fremd; nur einzelne Verfassungen kennen es, z. B. die bayerische, Tit. VII § 30, Württ. Verf. § 172 Abs 2.

[3] Näheres s. unten § 158 S. 662.

[a] So z. B. Württ. Verf. § 88: „Ohne Beistimmung der Stände kann kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden", Sächs. Verf. § 86: „Kein Gesetz kann ohne Zustimmung der Stände erlassen, abgeändert oder authentisch interpretiert werden", vor allem aber Preuß. Verf. Art. 62: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich." In diesen und den analogen Bestimmungen anderer Verfassungen, z. B. Hess. Verf. Art. 72, ist überall der materielle Gesetzesbegriff unterstellt und insbesondere bedeutet „gesetzgebende Gewalt" im Abs. 1 des Art. 62 der Preuß. Verf. „rechtsetzende Gewalt": so die herrsch. Meinung, vgl. die zusammenfassende Darstellung bei Anschütz, Gegenw. Theorien 15 ff., 28 ff., 135 ff., (auch Enzykl. 153 ff., WStVR 2 214, 215) dem Hubrich in AnnDR 1904 847 ff., 1907 81, 82, VerwArch 16 389 ff., 513 ff., 17 43 ff., Preuß. StR (1909) 114 ff., ArchÖffR 20 106 ff., Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht (1905) mit selbständiger Begründung folgt. Die Richtigkeit dieser Auslegung ergibt sich aus der allgemeinen Erwägung, daß beim Erlaß der konstitutionellen Verfassungen überhaupt nur ein Begriff des Gesetzes existierte: derjenige, welcher dem jetzigen Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne entspricht. Dieser Begriff, der sowohl in der Literatur (vgl. die Nachweisungen bei G. Meyer, Begriff des Gesetzes a. a. O. 15 ff.) als in den Gesetzbüchern namentlich im preuß. ALR anerkannt war, ist bei Abfassung der betreffenden Verfassungsbestimmungen maßgebend gewesen und muß daher der Interpretation derselben zugrunde gelegt werden. Zum Vorstehenden, namentlich über den materiellen Gesetzesbegriff im vorkonstitutionellen Staatsrecht Preußens vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht 33; Anschütz, a. a. O. 122 ff., 160 ff.; Hubrich, AnnDR 1904 775 ff., 829 ff.; VerwArch 16 389 ff., 441 ff., 513 ff., 17 48 ff., 55. Die Übertragung des materiellen Gesetzesbegriffes aus dem absoluten auf den konstitutionellen Staat und die Notwendigkeit, den Art. 62 der Verf. im Sinne jenes Begriffes auszulegen, folgt für Preußen insbesondere aus der k. Verordnung über einige Grundlagen der preußischen Verfassung, vom 6. April 1848 § 6. Wenn es dort heißt: „den künftigen Vertretern des Volkes soll jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen zustehen", so muß das Wort „Gesetz" in irgend einem materiellen Sinne gemeint sein, denn die konstitutionelle Verfassung und ihr formeller Gesetzesbegriff bestanden ja zur Zeit der V. vom 6. April 1848 noch nicht. Welcher materielle Gesetzesbegriff aber liegt der V. vom 6. April 1848 zugrunde: der der allgemeinen Rechtslehre, oder der des vorkonstitutionellen preußischen Staats-

rechts, wie er insbesondere im Allg. Landrecht von 1794 ausgeprägt ist, oder derjenige Begriff, den andere deutsche Verfassungen durch die Formel „Normen, welche die Freiheit und das Eigentum betreffen“ (s. die nächste Note) definieren? Nähere Untersuchung (vgl. Anschütz und Hubrich a. a. O.) lehrt, daß alle diese, für die Auslegung der V. vom 6. April 1848 zur Wahl stehenden Gesetzesbegriffe identisch sind und auf die Gleichung Gesetz = Rechtssatz, Rechtsnorm hinauskommen. Da nun weiterhin feststeht, daß Art. 62 der preuß. Verf. die Erfüllung des im § 6 der V. vom 6. April 1848 gegebenen Versprechens darstellt (Hubrich, AnnDR 1904 847 Anm. 2), so muß auch Art. 62 Abs. 1 und 2 im Sinne des materiellen Gesetzesbegriffes ausgelegt werden: es bedeutet also im Abs. 1 „gesetzgebende Gewalt“: rechtsetzende Gewalt und „Gesetz“ im Sinne des Abs. 2 ist jede Rechtsnorm. (Über die Abgrenzung des Begriffes „Rechtsnorm“, insbesondere gegen das Gebiet der Normen, welche ohne in den Rechtsstand der Individuen einzugreifen, nur die Einrichtungen und das Verfahren der Staatstätigkeit regeln, vgl. oben im Text sowie § 159.)

Ganz im Sinne der vorstehend und oben im Text vertretenen Auslegung des Art. 62 preuß. Verf. und seiner Analoga sagt Haenel, Studien 2 281: „Überall da, wo die Verfassungen das konstitutionelle Zusammenwirken des Staatsoberhauptes und der Volksvertretung zu „Gesetzen“ schlechthin, zu „jedem Gesetz“ vorschreiben, ist keine andere Deutung möglich als die: die Form des Gesetzes ist verfassungsmäßig überall gefordert, wo Rechtssätze von staatswegen erzeugt werden sollen. Die konstitutionelle Form des Gesetzes ist hier ... notwendig für alles, was der staatlichen Regelung durch Rechtssätze fähig und bedürftig ist. Nur das Gesetz selbst kann eine Vertretung in dieser seiner Funktion anordnen“. — Mit dieser Auffassung haben sich, außer den bei Anschütz, Gegenw. Theorien 22, 23 zitierten zahlreichen Schriftstellern, noch weiterhin einverstanden erklärt: Laband, StR 2 89, 90 Anm. 3; Jellinek, VArch 12 264 ff.; O. Mayer, Sächs. StR 156, 157, im ArchÖffR 17 464 ff., 18 96 ff.; sämtliche Darstellungen des württembergischen Staatsrechts (vgl. Göz, Württ. StR 211 und die Zitate dort Anm. 2); Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht 1 (1906) 101; für das gegenwärtige preußische Recht auch Thoma, Der Vorbehalt des Gesetzes im preußischen Verfassungsrecht (s. über diese Schrift unten 654 am Schlusse dieser Anm); Fleiner, Instit. 68 ff.; van Calker, KritVJSchr N. F. 10 97 ff.; Hess. StR 151 ff., Hess. VerfG 81 ff., Aull, Das landesherrliche Verordnungsrecht im Großherzogtum Hessen (Gieß. Diss., 1909), S. 1—60; Schoen im HbdP 1 285, 286; Fleischmann das. 274; Kelsen, Hauptprobleme 554 ff.; Hubrich in den oben zitierten Schriften; Stier-Somlo, Preuß. StR (1906) 1 109, 110; v. Savigny im JurLitBl 1901 Nr. 129; Preuß, AnnDR 1903 522 ff.; Piloty, ArchÖffR 23 481; Freudenthal, ZStrRW 32 224; Smend, Die preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen 31 ff., 38 ff.; die oben § 155 N. 3 angegebene zivilrechtliche Literatur (Gierke, Endemann, Dernburg, Enneccerus-Kipp-Wolff). Diese von den angesehensten — von nahezu allen überhaupt einigermaßen angesehenen — Vertretern der Fachwissenschaft getragene herrschende Meinung bezeichnet Bornhak, Preuß. StR 2. Aufl. 1 § 78 N. 1 als „Ansicht einiger rückständiger Theoretiker“. Es genügt, dies Diktum festzustellen.

Abweichende Anschauungen vertreten dieser herrschenden Meinung gegenüber für das preußische (nur für dieses) Staatsrecht Gneist, Arndt, Bornhak und Zorn, deren einschlägige Schriften oben § 157 N. 1. a. E zitiert sind. Bei mannigfachen Meinungsverschiedenheiten unter sich haben diese Schriftsteller gemeinsam, daß sie den materiellen Gesetzesbegriff nicht anerkennen, die Worte „Gesetz“ und „Gesetzgebende Gewalt“ im Art. 62 preuß. Verf. im formellen Sinne auffassen und demnach im Art. 62 eine Bestimmung nur über die Formation, nicht über die Zuständigkeit der Legislative erblicken, was zu der weiteren Folgerung führt, daß eine prinzipielle, durch eine allgemeine Formel auszudrückende Abgrenzung zwischen Legislative und Exekutive (Verordnungsgewalt) durch die preuß. Verfassung

Gewalt" im Sinne des materiellen Gesetzesbegriffs (oben 639),

---

nicht bewirkt und ein Gesetz im formellen Sinne nur für diejenigen Angelegenheiten notwendig sei, deren Regelung die Verfassung oder ein einfaches Gesetz ausdrücklich und speziell dem Gesetzgebungswege überweist. Diese Theorie, wonach in der preußischen Verfassung die Gegenstände der formellen Gesetzgebung namentlich aufgezählt sind („Enumerationstheorie", vgl. Anschütz, Gegenw. Theor. 35 ff.), scheitert schon daran, daß unter den Bestimmungen, welche die Aufzählung enthalten sollen, eine fehlt, welche sicherlich nicht fehlen würde, wenn der Gesetzgeber überhaupt eine solche — vollständige — Aufzählung hätte liefern wollen: eine Bestimmung, welche der Legislative die Regelung des Privatrechts überweist. Daraus würde nach Arndt und Genossen folgen, daß in Preußen das Privatrecht durch Verordnungen geregelt werden kann, eine Folgerung, durch deren völlige Unannehmbarkeit die Unrichtigkeit der Prämisse dargetan wird (vgl. Anschütz, a. a. O. 102 ff.; Vierhaus, VerwArch 12 262, 263). — Eine Widerlegung der genannten Schriftsteller und ihrer Theorien ist hier nicht möglich; es muß in dieser Hinsicht auf die oben angeführten, die herrschende Meinung verkörpernden Schriften, insbesondere auf Anschütz's Gegenwärtige Theorien, sowie auf die Voraufl. 562, 563 verwiesen werden.

Eine beachtenswerte Annäherung an die herrschende Meinung ist darin zu erblicken, daß Arndt neuerdings (Komm. z. preuß. Verf., 7. Aufl. 94, 101, VerwArch 17 357) zugesteht, daß in Preußen alle Normen, welche Freiheit und Eigentum der Individuen „unmittelbar" beschränken, nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden dürfen. Die Einigung mit den Gegnern wäre hergestellt, wenn er sich entschließen könnte, in seiner These das Wort „unmittelbar" zu streichen. Es wäre dann zugegeben, daß in Preußen der Vorbehalt der Legislative, wiewohl unausgesprochen, durch die sogenannte „Freiheit- und Eigentumformel" abgegrenzt sei und dieses Zugeständnis würde sich — jedenfalls im Ergebnis — damit decken, was die herrschende Meinung behauptet: Rechtssätze dürfen grundsätzlich nur von der Legislative erlassen werden. Denn unter einem „Rechtssatz" ist hier eine Norm verstanden, welche in Freiheit und Eigentum eingreift. Vgl. oben im Text sowie namentlich unten Anm. b und c.

Eine eigenartige Theorie über den „Vorbehalt des Gesetzes im preußischen Verfassungsrecht" stellt Thoma auf: Festschrift für Otto Mayer (1916), 167 ff. Thoma will, hierin mit Arndt, Bornhak, Zorn (s. oben) übereinstimmend, die Begriffe „Gesetz" und „gesetzgebende Gewalt" im Art. 62 preuß. Verf. formell verstanden wissen; danach bestimmt Art. 62 nur die Formation der konstitutionellen Legislative, sagt aber über die ihr ausschließlich vorbehaltene Zuständigkeit nichts aus. Soweit mit Arndt einig, trennt Thoma sich von ihm, indem er ein Gesetz nicht bloß da für erforderlich erachtet, wo die Verfassung den Gesetzgebungsweg ausdrücklich vorschreibt, sondern auch überall, wo eine vor der Verfassung ergangene, in der GS verkündigte, königliche Anordnung — einerlei wie sie sich nennt (Gesetz, Verordnung, Kabinettsorder) und was sie enthält — abgeändert werden will (a. a. O. 197 ff.). Denn „die in der GS verkündigten kgl. Erlasse der absoluten Zeit haben Vorrangskraft (formelle Gesetzeskraft) und können fortan nur mit Zustimmung des Landtags abgeändert oder aufgehoben werden" (S. 209). Eine Auseinandersetzung mit Thoma ist hier nicht möglich; sie darf auch deshalb unterbleiben, weil Thoma selbst seiner Lehre nur geschichtliche Bedeutung beilegt. Die von ihm behauptete Vorbehaltsgestaltung habe sich nämlich, obwohl sie dem Sinne und Willen der Verfassung entspreche, „tatsächlich nicht durchsetzen können" (S. 211); sie sei gewohnheitsrechtlich durch die in den deutschen Mittelstaaten bestehende, auf der Freiheit- und Eigentumformel (s. u. 656, 657) beruhende Gestaltung verdrängt worden (213, 214). Für das geltende preußische Staatsrecht stimmt also Thoma der herrschenden Meinung zu.

— anschließend an den Sprachgebrauch der vorkonstitutionellen Zeit, welche einen formellen Begriff des Gesetzes noch nicht kannte, auch nicht kennen konnte (oben § 156). Jene Bestimmungen enthalten und bewirken ein Zweifaches: sie setzen die neue konstitutionelle Legislative ein (definieren also insofern den Begriff des konstitutionellen, formellen Gesetzes), und bestimmen gleichzeitig den Umfang der dieser Legislative ausschließlich vorbehaltenen Zuständigkeit, dahingehend, daß Gesetze im materiellen Sinne, Normen, welche das Recht des Landes ändern, Rechtsvorschriften, nur von der Legislative (= als formelle Gesetze), von andern Faktoren des Staates dagegen, insbesondere von dem Monarchen und den ihm unterstellten Verwaltungsorganen grundsätzlich nicht, d. h. nur mit Ermächtigung der Legislative erlassen werden dürfen. Der Weg der Verordnung ist also, soweit es sich um den Erlaß von Rechtsvorschriften handelt, prinzipiell ausgeschlossen (vgl. unten § 159 S. 668 ff.). Rechtsvorschriften, Rechtssätze, sind, dem oben (§ 155 II) entwickelten Begriffe des materiellen Gesetzes entsprechend, alle Normen, welche die Willensmacht mehrerer Willensträger gegenseitig abgrenzen und hierdurch die Rechte (das Dürfen und Können) und Pflichten (das Sollen und Müssen) eines jeden bestimmen und begrenzen. Willensträger in diesem Sinne sind einerseits der Staat, andererseits die Individuen; die Rechtssätze sind daher teils solche, welche die Willenssphäre des Staates gegenüber den Individuen, teils solche, welche die Willenssphären der Individuen unter sich abgrenzen (öffentliches Recht — Privatrecht). Gegenstand der formellen Gesetzgebung sind demnach nicht nur etwa einzelne, von der Verfassung aufgezählte Kategorien von Rechtssätzen, sondern alle: überall da, wo der Rechtsstand der Individuen, sei es im Verhältnis unter sich, sei es im Verhältnis zum Staat, anderweit bestimmt werden will, ist grundsätzlich ein formelles Gesetz erforderlich. Im Gegensatz zu diesen Rechtssätzen, Rechtsvorschriften, stehen diejenigen staatlichen Vorschriften, welche, ohne in den Rechtsstand der Individuen oder des Staates einzugreifen, lediglich die Einrichtungen und das Verfahren der Staatstätigkeit ordnen (Verwaltungsvorschriften i. w. S.). Sie sind keine Gesetze im materiellen Sinne und können, soweit nicht durch formelles Gesetz ein anderes bestimmt ist, im Verordnungswege, also ohne Mitwirkung der Volksvertretung erlassen werden, (vgl. das Nähere unten § 159). —

Nicht anders als in den vorstehend betrachteten Staaten, d. h. denjenigen, deren Verfassungen „die gesetzgebende Gewalt“ dem Zusammenwirken von Monarch und Volksvertretung übertragen bezw. die Zustimmung der letzteren für „jedes Gesetz“ fordern, ist die Zuständigkeit der Legislative abgegrenzt in denjenigen, welche die Form des Gesetzes fordern für alle Normen, welche „die Freiheit der Personen und das Eigentum“ betreffen. Der Sinn dieser in mehreren deutschen

Verfassungen[b], namentlich den älteren, mit unbedeutenden Verschiedenheiten im Wortlaut typisch wiederkehrenden formelhaften Wendung ist überall derselbe. Die Formel „Freiheit und Eigentum" will das Gebiet der Gesetzgebung im materiellen Sinne

---

[b] Bayer. Verf. Tit. VII § 2, Bad. Verf. § 65, S.-Weim. RevGrG § 4 Nr. 6, S.-Mein. GrG § 85, S.-Alt. GrG § 201, Lipp. G. vom 8. Dez. 1867 §§ 1, 2. (Ähnlich auch Braunschw. NLO § 98, Anh. LO § 19.) Die Freiheit- und Eigentum-Formel findet sich ferner in den Entwürfen der württembergischen und sächsischen Verfassung von 1815—1817 bezw. 1831 (vgl. Reyscher, Sammlung württembergischer Gesetze 3 308, 370; O. Mayer, Sächs. StR 156 N. 2); auch in der preuß. Verord. vom 22. Mai 1815 über die zu bildende Repräsentation des Volkes, dem preuß. G. vom 5. Juni 1823 über die Provinzialstände und dem preuß. Pat. vom 3. Febr. 1847 die ständischen Einrichtungen betr. war die legislative Zuständigkeit der durch diese Normen geschaffenen bezw. verheißenen ständisch-repräsentativen Versammlungen (vgl. Anschütz, Komm. 1 8, 18, 25) vermittelst jener Formel abgegrenzt.

Die Geschichte der Freiheit- und Eigentum-Formel ist eng verknüpft mit dem Namen des Freiherrn vom Stein. Stein hat die Formel zuerst aufgestellt, und zwar im Jahre 1814, als es sich darum handelte, in die von Preußen in Aussicht genommene, zwischen den deutschen Regierungen zu vereinbarende deutsche Bundesverfassung (oben § 55 S. 150) das Gebot der Einführung konstitutioneller („landständischer") Verfassungen in den Einzelstaaten und die Zusicherung eines Mindestmaßes landständischer Rechte aufzunehmen. Als im Juli 1814 Hardenberg eine solche Bundesverfassung entwarf, wurde dieser Entwurf auch Stein zur Begutachtung mitgeteilt. Stein wollte den in dem Entwurf unbestimmt gelassenen Anteil der künftigen deutschen Stände an der Gesetzgebung näher präzisiert wissen und befürwortete zu diesem Zwecke die Aufnahme folgenden Satzes: „Wichtige, das Eigentum, die persönliche Freiheit und die Verfassung betreffende neue Landesgesetze können ohne den Rat und die Zustimmung der Landstände nicht eingeführt werden" (M. Lehmann, Frhr. v. Stein, 3 394). In dieser Gestalt gelangte die Freiheit- und Eigentum-Formel zunächst in die — gleichfalls von Stein maßgebend beeinflußte — Verfassung des Herzogtums Nassau vom 1./2. Sept. 1814, § 2 (Lehmann, a. a. O. 401), sodann in die (im Auftrage Hardenbergs von W. v. Humboldt 1814 und 1815 verfaßten preußischen Entwürfe einer deutschen Bundesverfassung (vgl. Franz Rosin, Gesetz und Verordnung nach badischem StR 49 ff.), im Zusammenhang damit in die preuß. Verord. vom 22. Mai 1815 (s. oben), weiter in das weimarische GrG vom 5. Mai 1816 und in die übrigen oben (im Eingang dieser Anm.) bezeichneten Entwürfe und Verfassungen, namentlich in die bayerische und badische Verfassung.

Woher Stein die Formel bezw. die ihr immanenten Gedanken genommen hat, ist noch nicht aufgeklärt (die bisher eingehendsten Untersuchungen hierüber bei Franz Rosin, a. a. O. 34 ff., vgl. auch Hubrich, VerwArch 17 48 ff.; Meisner, ArchÖffR 36 253). Er glaubte und beabsichtigte wohl, an Einrichtungen des alten deutschen Ständewesens anzuknüpfen, wobei er sich von der (irrigen, vgl. oben § 156 S. 649) Vorstellung leiten ließ, daß den Landständen alten Stils die Mitwirkung beim Erlaß aller in Freiheit und Eigentum eingreifenden Normen zugestanden habe. In Wahrheit stand er hier unter dem Einfluß naturrechtlicher Ideen und Forderungen, welche, dem 18. Jahrhundert ganz geläufig, bis auf Locke und Althusius, vielleicht noch weiter zurückleiten, und dahin gehen, daß Freiheit und Eigentum der Individuen nicht nach Willkür des Herrschers, sondern nur durch den dem Herrscherwillen übergeordneten allgemeinen Willen — m. a. W. das Gesetz im formellen Sinne — eingeschränkt werden dürfen: als Repräsentant des allgemeinen Willens betrachtete Stein den Landesherrn im Zusammenwirken mit den zur Volksvertretung fortentwickelten Landständen.

nicht zerlegen in einen der konstitutionellen Legislative und einen der Regierung (dem Monarchen) allein gehörigen Teil, sondern sie will, ebenso wie die oben besprochenen Verfassungen von Preußen, Sachsen, Württemberg, Hessen, das Ganze der materiellen Gesetzgebung der Legislative überweisen. Die Formel schränkt den materiellen Gesetzesbegriff nicht ein, sondern sie definiert ihn, und zwar, wie bei näherer Betrachtung zuzugestehen ist, in richtiger und erschöpfender Weise. Denn es ist die Eigenschaft jedes Gesetzes im materiellen Sinne, jeder Rechtsnorm, daß sie der Freiheit der Willensbestimmung im allgemeinen und der Eigentumsfreiheit im besonderen Maß und Schranken setzt (s. oben): jede Rechtsnorm betrifft die Freiheit der Personen oder das Eigentum. Die Formel trennt, noch anders ausgedrückt, nicht gewisse Rechtsnormen von gewissen andern Rechtsnormen, sondern sie trennt alle Normen, die Rechtsnormen sind, von den Normen, die es nicht sind, — nämlich von denen, die nicht in Freiheit und Eigentum (den „Rechtsstand") der Individuen eingreifen, den „Verwaltungsvorschriften" i. w. S. (s. oben)[c].

---

[c] Die im Text vertretene Auffassung der Freiheit- und Eigentumformel, mit der G. Meyer in den Vorauflagen dieses Buches, ferner Seydel, Bayr. StR (2. Aufl.) 2 322 ff.; Seydel-Piloty 1 844 ff.; Anschütz, Gegenw. Theor. 167 ff.; Enzykl. 154, im WStVR 2 214; van Calker, Hess. StR 153, KritVJSch 10 120; Aull, Das landesherrliche Verordnungsrecht im Großherzogtum Hessen 59; Smend, a. a. O. 38; Rosin, PolVR 34 Anm. 2; Walz, Bad. StR 209 und andere (Angaben bei F. Rosin, Gesetz und Verordnung 7 N. 1) übereinstimmen, ist nicht unbestritten. Gegen sie haben sich erklärt u. a. Haenel, Studien 2 286, 288 ff.; Gierke, DPrivR 1 130; Preuss in AnnDR 1903 524, 525; Hubrich, VerwArch 17 48 ff.; Thoma in der Ztschr. für bad. Verw. 1906 83 ff., 86, Der Polizeibefehl im bad. Recht 1 101, 117 ff. (zweifelnd und nicht frei von Widersprüchen, vgl. 120 mit 101), Der Vorbehalt des Gesetzes (Festgabe für Otto Mayer, 1916) 175 ff.; F. Rosin, a. a. O. 62 ff. (dazu wiederum Thoma im ArchÖffR 28 573 ff.); weitere Zitate bei F. Rosin, a. a. O. 10, 11 Anm. 1. Nach der Meinung dieser Schriftsteller decken sich die Begriffe „Rechtsnorm" und „Norm, welche Freiheit und Eigentum betrifft", nicht, sondern der erste ist weiter als der andere. Danach wird der Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne durch die Freiheit- und Eigentumformel nicht definiert oder umschrieben, sondern zerlegt. Es gibt Gesetze im materiellen Sinne, Rechtsnormen, welche von der Formel nicht umfaßt werden; sie bedürfen der Gesetzesform nicht, können im Verordnungswege erlassen werden. Danach wäre in den Staaten, deren Verfassungen die Formel rezipiert bzw. beibehalten haben, namentlich in Bayern und Baden, der Vorbehalt der Legislative enger begrenzt als in Preußen, Sachsen, Württemberg usw., wo die Verfassungen den legislativen Weg für „jedes Gesetz" fordern (oben Anm. a).

Zuzugeben ist, daß die in Rede stehende Formel den Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne nur dann vollständig erfaßt und erschöpfend bestimmt, wenn man sie weit auslegt, und richtig ist ferner, daß die Regierungen der in Betracht kommenden Staaten, (Preußen gehört hierher nur für die Zeit der Herrschaft des Provinzialständegesetzes vom 5. Juni 1823, also 1823—1848) in früheren Zeiten einer solchen Auslegung meist nicht geneigt waren und, gestützt auf eine restriktive Interpretation der Ausdrücke „Freiheit und Eigentum", vielfach Rechtsänderungen, welche ohne Gesetz nicht hätten vorgenommen werden dürfen, im Verordnungswege bewirkten

Bei zusammenfassender Betrachtung ergibt sich: Die Gegenstände der formellen Gesetzgebung, d. h. diejenigen Angelegenheiten, für deren Regelung die Legislative ausschließlich zuständig und der Verordnungsweg infolgedessen nur auf Grund besonderer formellgesetzlicher Bestimmung zulässig ist, sind in allen konstitutionell-monarchischen Staaten des Deutschen Reiches dieselben. Es gilt in dieser Hinsicht übereinstimmendes Recht. Danach ist Gegenstand der Gesetzgebung, — ein formelles Gesetz also notwendig:

1. Zum Erlaß neuer Rechtsnormen (Normen, welche die Freiheit oder das Eigentum der Individuen betreffen), mit Ausnahme derer, welche kraft formellgesetzlicher Ermächtigung auf einem andern Wege, insbesondere dem der Verordnung, erlassen werden dürfen. Dies ist oben 647, 652 ff. dargelegt worden;

2. zur Abänderung, Aufhebung und authentischen Interpretation aller bestehenden formellen Gesetze, einschließlich der Verfassung. Dies folgt aus der formellen Gesetzeskraft (oben 645);

(vgl. für Bayern Seydel (2. Aufl.) 2 321, für Baden F. Rosin, a. a. O. 88 ff., für Preußen 1823—1848 Arndt, ArchÖffR 17 573 ff.). Indessen hat sich das, was hier (und von F. Rosin, a. a. O. 7 ff.) als weite Auslegung der Freiheit- und Eigentumformel bezeichnet wird, und damit die Überzeugung von der grundsätzlichen Notwendigkeit der Gesetzesform für jede Änderung der Rechtsordnung des Landes (im Gegensatz zur Verwaltungsordnung, insbesondere der Behördenorganisation) überall in steigendem Maße und schließlich vollständig Geltung verschafft, sodaß die Staatspraxis in Bayern und Baden von der preußischen, württembergischen, sächsischen gegenwärtig nicht mehr abweicht (vgl. auch Thoma, Vorbehalt des Gesetzes [a. a. O.] 176). Thoma und F. Rosin wollen hierin eine „Verfassungswandlung", ein verfassungsänderndes Gewohnheitsrecht erblicken. M. E. ist das nicht zutreffend; es handelt sich lediglich um das allmähliche Durchdringen einer von Anfang an richtigen Auslegung der Verfassungen und ihrer Freiheit- und Eigentumformel. Aber wie dem sei, jedenfalls hat die Streitfrage über den Sinn der Formel heute ihre praktische Bedeutung verloren. Der Vorbehalt des Gesetzes reicht in Preußen nicht weiter als in Bayern oder Baden. Er erstreckt sich hier wie dort auf das Gesamtgebiet der Rechtssetzung, auf den Erlaß solcher Normen aber, welche ohne in Freiheit und Eigentum einzugreifen, nur die Einrichtung und das Verfahren der Staatsorgane regeln, dort ebensowenig wie hier (a. M. hierin Haenel und Preuß, a. a. O., vgl. auch unten § 159 N. 5). — Es mag schließlich noch hervorgehoben werden, daß die Gleichung Gesetz = Rechtssatz = Norm, welche Freiheit und Eigentum der Individuen betrifft, schon dem preuß. ALR zugrunde liegt (Anschütz, Gegenw. Theor. 122 ff., 162 ff.; a. M. freilich Hubrich, VerwArch 16 441 ff.), daß bei der Revision der preußischen Verfassung 1849/50 der Vorbehalt des Gesetzes, ohne daß man die Freiheit- und Eigentumformel annahm, doch, von Seiten der Regierung wie der Kammern, ganz im Sinne der Formel umschrieben wurde (Anschütz, a. a. O. 136 ff.), — und daß, als man in Württemberg und Sachsen bei Beratung der dortigen Verfassungen die in den Entwürfen enthaltene Freiheit- und Eigentumformel verwarf (oben 656 Anm. b) und durch die Wendung ersetzte, daß ohne Zustimmung des Landtags „kein Gesetz" erlassen werden dürfe, hiermit keine Änderung, sondern nur eine Klarstellung des mit der Formel Gewollten beabsichtigt war.

3. zur Regelung aller Angelegenheiten, die durch ausdrückliche Bestimmung der Verfassung oder eines einfachen formellen Gesetzes zum Gegenstand der Gesetzgebung erklärt sind. Dies bedarf keiner weiteren Ausführung.]

§ 158.

[Der Weg der Gesetzgebung, das heißt das Verfahren, welches beim Zustandebringen eines formellen Gesetzes zu beobachten ist, gliedert sich nach den Vorschriften der Landesverfassungen in folgende Abschnitte und einzelne Akte: die Initiative oder der Gesetzvorschlag, die Feststellung des Gesetzesinhalts, die Sanktion nebst Ausfertigung, die Publikation oder Verkündigung des Gesetzes.]

1. Das Recht der Initiative, d. h. das Recht der Einbringung eines Gesetzvorschlags war in den älteren Verfassungen ursprünglich meist dem Monarchen vorbehalten, weil ein Initiativrecht des Landtages mit dem monarchischen Prinzip nicht für vereinbar erachtet wurde[1]. Dagegen gewähren die neueren, namentlich die seit 1848 entstandenen Verfassungen auch dem Landtage die Initiative. Die entgegengesetzten Bestimmungen der älteren Verfassungen sind später ebenfalls zum größten Teil aufgehoben worden. Die Initiative beider Faktoren bildet jetzt die überwiegende Regel[2]. Nur ausnahmsweise ist die Initiative ausschließliches Recht des Monarchen[3], der Art, daß dann der Landtag hinsichtlich der Anregung zu neuen Gesetzen auf den Weg der Petition beschränkt ist. Auch in denjenigen Staaten, in welchen dem Landtage grundsätzlich das Recht der Initiative zusteht, sind mitunter einzelne Gegenstände davon ausgenommen[4]. Wo und soweit dem Landtage das Initiativrecht zusteht, bleibt es ihm aber selbstverständlich auch unbenommen, im Einzelfalle die Regierung

---

[1] Diese Unvereinbarkeit wird noch behauptet von v. Gerber § 40 S. 131 N. 2; Held, 2 § 413 S. 486 ff.; R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 2 519. Dagegen: Brockhaus, Legitimitätsprinzip 198 ff.; H. Schulze, Preuß. StR § 172.

[2] Preuß. Verf. Art. 64, Bayr. G., die ständische Initiative betr., vom 4. Juni 1848, Sächs. G., die Abänderung der §§ 85 und 120 der Verf.-Urk. betr., vom 31. März 1849; G. über das Recht der Kammern zu Gesetzesvorschlägen vom 31. März 1849, Württ. VerfG vom 23. Juni 1874 Art. 6, Bad. Verf. Art. 65a (G. vom 21. Dez. 1869 Art. 5), Hess. GO vom 17. Juni 1874 Art. 19 Abs. 2, S.-Weim. RGG § 60, S.-Mein. GG § 86, S.-Kob.-Goth. StGG § 105, Braunschw. NLO § 105, Old. StGG Art. 138, Reuß j. L, StGG § 63, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 30.

[3] S.-Alt. G., die Aufhebung der landschaftlichen Initiative bei Gesetzesvorschlägen betr., vom 11. Febr. 1854, Anh. GO vom 24. Jan. 1876 § 21, Schw.-Rud. GG § 35, Reuß ä. L. Verf. § 66, Wald. Verf. § 65.

[4] In Bayern bestimmte Titel der Verfassung (G. vom 4. Juni 1848 Art. 2 und 4), in Württemberg Gesetze über Auflegung von Steuern, Aufnahme von Anleihen, Feststellung des Staatshaushaltsetats und außerordentliche im Etat nicht vorhergesehene Ausgaben (Verf. Art. 172 Abs. 1).

zur Ausübung ihres Initiativrechts aufzufordern, d. h. im Wege der Petition oder Resolution auf Einbringung eines Gesetzentwurfs anzutragen. Wo Zweikammersystem besteht, besitzen beide Kammern das Recht der Initiative. Die Regierung kann ihre Gesetzvorschläge nach Belieben entweder in der ersten oder in der zweiten Kammer, auch in beiden zugleich einbringen[5]. Nur hinsichtlich der Finanzgesetze besteht meist die Verpflichtung, sie zuerst der zweiten Kammer vorzulegen[6]. Wo eine solche Vorschrift existiert, muß auch das Initiativrecht der ersten Kammer auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung für ausgeschlossen erachtet werden[7].

[Das dem Landtag zustehende Initiativrecht kann nur von ihm bzw. seinen beiden Kammern als solchen, nicht aber durch die einzelnen Landtagsmitglieder ausgeübt werden. Anträge auf Erlassung oder Abänderung von Gesetzen, welche von Landtagsmitgliedern oder Gruppen von solchen innerhalb des Landtags gestellt werden, sind keine Gesetzvorschläge im Sinne der Verfassung, sie werden erst zu Gesetzvorschlägen, wenn der Landtag bzw. die betreffende Kammer sie angenommen hat. Sie unterliegen nicht den in manchen Verfassungen (z. B. der preußischen, Art. 64 Abs. 2) enthaltenen Vorschriften, wonach Gesetzvorschläge, welche durch den Landtag oder die Regierungen verworfen worden sind, in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden dürfen[8].]

[2. Auf Grund des Gesetzvorschlags erfolgt die Feststellung des Gesetzesinhaltes, d. h. dessen, was Gesetz werden soll, durch Vereinbarung des Monarchen (der Regierung) und des Landtags. Die Rechte der beiden — beim Zweikammersystem drei — vereinbarenden Faktoren sind in diesem Stadium des Verfahrens grundsätzlich gleich. Keiner von ihnen kann beanspruchen, daß die andern sich seinem Willen fügen. Jedem Faktor, beim Zweikammersystem also jeder Kammer des Landtags steht das Recht zu, den ihnen vorgelegten Gesetzentwurf nicht nur im ganzen zu verwerfen, sondern auch zu „amendieren", d. h. abzuändern oder zu ergänzen und die Zustimmung zu dem

---

[5] v. Gerber § 46 S. 149 N. 2; H. Schulze, Preuß. StR 2 § 171 S. 20, LehrbDStR 1 § 185 S. 524; Bornhak, Preuß. StR 1 525, 526; Schwartz, a. a. O. 204 ff.; Fleischmann, Weg der Gesetzgebung 15 ff.; Anschütz, Enzykl. 156; Schoen im HdbdPol 1 287. — Das Recht der Regierung, einen Gesetzentwurf gleichzeitig beiden Kammern vorzulegen, bestreitet v. Rönne, Preuß. StR (4. Aufl.) 1 § 89 S. 360, ebenso v. Roenne-Zorn 3 14.

[6] Vgl. § 97 S. 336, 337 Anm. 5, 6. Über den Begriff des „Finanzgesetzes", insbesondere im Sinne der preuß. Verf. Art. 62 Abs. vgl. v. Roenne-Zorn, a. a. O. 3 13; Arndt, Komm. z. preuß. Verf. (7. Aufl.) 261; Schwartz, a. a. O. 204; Fleischmann, a. a. O. 100 ff. und DJZ 12 734 ff.

[7] v. Rönne, Preuß. StR (4. Aufl.) a. a. O. 359; H. Schulze, Preuß. StR § 171; Schwartz, a. a. O. 213; Fleischmann, a. a. O. 103 ff. Anderer Ansicht v. Roenne-Zorn 3 13; Bornhak, a. a. O. 1 524; Arndt, a. a. O. 267.

[8] Übereinstimmend v. Roenne-Zorn 3 11, 12.

Entwurf von der Annahme dieser Amendements abhängig zu machen. Nur bezüglich der für jede Finanzperiode ergehenden Gesetze über die Ordnung des Staatshaushalts — Etatgesetze, Budgetgesetze, Gesetze über den Staatsvoranschlag (vgl. unten § 205) — ist in einigen der Einzelstaaten mit Zweikammersystem der Ersten Kammer die Befugnis der Amendierung — ganz oder doch teilweise — versagt und ihr nur das Recht der Annahme oder Ablehnung im ganzen gewährt[9].

Das Verfahren bei der Beratung der Gesetzesvorlagen und bei der Beschlußfassung über dieselben im Landtage bezw. den Kammern richtet sich nach den Vorschriften der Verfassung und der Geschäftsordnungen (oben § 104). Die Beschlußfähigkeit der Kammern ist durch die Anwesenheit der verfassungsmäßigen Mindestzahl von Mitgliedern[10] bedingt, die Anwesenden beschließen mit einfacher Stimmenmehrheit.

Erschwerende Formen sind in den meisten Ländern für die Feststellung des Inhalts solcher Gesetze vorgeschrieben, welche die Verfassung ändern[11]. Solche Erschwerungen sind: das Erfordernis einer erhöhten Beschlußfähigkeitsziffer oder einer qualifizierten Mehrheit im Landtage (den Kammern) oder einer wiederholten Abstimmung innerhalb eines bestimmten Zeitraumes[12]. Soll

---

[9] So vor allem in Preußen, Verf. Art. 62 Abs. 3. Hier fehlt der Ersten Kammer, dem Herrenhause, das Amendierungsrecht völlig. Dagegen besitzen die Ersten Kammern in Württemberg, Baden, Hessen das Recht der Amendierung des Etats, wenngleich nur in sehr abgeschwächter und bedingter Gestalt. Vgl. oben § 97 S. 336, 337 Anm. 7 und die dort zitierte Abhandlung von Rehm, WStVR 2 728 ff., dazu jetzt noch für Preußen v. Roenne-Zorn 3 17, 18, 94 ff.

[10] Oben § 104 S. 368 Anm. 22.

[11] Vgl. Fleischmann, a. a. O. 113 ff.; F. W. v. Rauchhaupt, Verfassungsänderungen nach deutschem Landes-Staatsrecht, insbesondere in Preußen (1908).

[12] Die Bayr. Verf. Tit. X § 7 verlangt die Gegenwart von drei Viertel der bei der Versammlung anwesenden Mitglieder und die Zustimmung von zwei Drittel in jeder Kammer, die Sächs. Verf. § 152 die Gegenwart von drei Viertel der Anwesenden, ebenso das S.-Weim. RGG § 64, das Schw.-Rud. GG § 46, die Reuß ä. L. Verf. § 90. Außerdem wird, wenn der Abänderungsvorschlag aus der Initiative des Landtages hervorgegangen ist, in Bayern eine dreimalige Beratung und Abstimmung [G., die ständische Initiative betr., vom 4. Juni 1848 Art. 6), in Sachsen ein übereinstimmender Beschluß in zwei ordentlichen Sitzungsperioden des Landtages erfordert (Verf. § 152). In S.-Weim. muß bei Verfassungsänderungen zwischen Beratung und Abstimmung ein Zeitraum von 8 Tagen liegen, in Reuß ä. L. ist eine zweimalige Abstimmung mit einem Zwischenraume von 8 Tagen erforderlich. — In Schw.-Sondh. (LGG § 38, G. vom 19. Aug. 1896) und Waldeck (Verf. § 95) müssen der Verfassungsänderung zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten in zwei Abstimmungen zugestimmt haben, zwischen denen ein Zeitraum von 14 Tagen, der aber durch Beschluß des Landtags abgekürzt werden kann (Schw.-Sondh.), bezw. 3 Tagen (Wald-) liegt. — Die Zustimmung von zwei Drittel der anwesenden Mitglieder fordern die Württ. Verf. § 176, die Bad. Verf. § 64 (nach dieser Verf. § 73, außerdem noch in beiden Kammern die Anwesenheit von drei Vierteln der

in einem Spezialgesetze etwas angeordnet werden, was einer Vorschrift der Verfassung zuwider ist, so erfordert die staatsrechtliche Korrektheit, daß zuvor — oder mindestens gleichzeitig — der Text der Verfassung ausdrücklich abgeändert wird. Wird dies aber im Einzelfalle unterlassen, so ist das von der Verfassung materiell abweichende Spezialgesetz um dessentwillen nicht ungültig[13]. Weicht ein nach der Verfassung erlassenes einfaches Gesetz von der Verfassung ab, so ist dieses Gesetz, nicht die Verfassung anzuwenden; die Verfassung gilt insoweit als abgeändert. Auch der Verfassung gegenüber gilt der Satz lex posterior derogat priori[14].

3. Der zwischen Regierung und Landtag vereinbarte Gesetzesinhalt ist, insbesondere auch dann, wenn die Regierungsvorlage unverändert die Genehmigung des Landtags erhalten hat, noch nicht Gesetz. Um es zu werden, bedarf er der Sanktion durch den Monarchen[15]. Die Sanktion ist der bedeutsamste Schritt auf dem Wege der Gesetzgebung, der eigentlich zentrale Akt des Gesetzgebungsverfahrens: durch die Sanktion wird der Gesetzesinhalt mit Gesetzeskraft ausgestattet[a], wird Gesetz, was bis dahin nur Entwurf eines Gesetzes war.

Mitglieder nötig), die Braunschw. NLO § 141, das Lipp. G. vom 3. Juni 1876 § 5 (zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten) und die Schaumb.-Lipp. Verf. Art 76, letztere außerdem eine zweimalige Abstimmung in einem Zeitraum von 8 Tagen. Auch in Hessen (Verf. Art. 110) besteht dieselbe Bestimmung, doch müssen in der Ersten Kammer wenigstens 12, in der zweiten wenigstens 26 Mitglieder sich zustimmend erklärt haben. — In S.-Kob.-Goth. (G., einige Abänderungen des StGG betr., vom 31. Jan. 1874 Art. 7) ist zur Abänderung des gemeinsamen StGG die Zustimmung der Mehrheit der Abgeordneten aus jedem Herzogtum erforderlich. — In Oldenburg (StGG Art. 212) wird verlangt: 1. ein Beschluß auf zwei Landtagen, zwischen denen eine neue Wahl vorgenommen ist, 2. die Verkündigung der Abstimmung 8 Tage vorher, 3. die Teilnahme von drei Viertel der Abgeordneten an der Abstimmung. — Nach der Preuß. Verf. Art. 107 genügt zu Verfassungsänderungen eine zweimalige Abstimmung in beiden Häusern des Landtages, zwischen welcher je ein Zeitraum von 21 Tagen liegt. — Keine besonders erschwerenden Formen für Verfassungsänderungen bestehen in S.-Meiningen, S.-Altenburg, Anhalt, Reuß j. L.

[13] So die heute herrschende Meinung; vgl. z. B. v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 89 (a. M. früher v. Roenne); Laband, StR 2 39 ff.; Fleischmann, a. a. O. 118, 119; weitere Zitate bei v. Roenne-Zorn a. a. O. [In der Voraufl. stellte G. Meyer bedingungslos die Forderung auf: „Soll in einem einfachen Gesetze etwas festgesetzt werden, was einer Bestimmung der Verfassung zuwider ist, so muß zunächst der betreffende Artikel der Verfassung geändert werden."]

[14] Laband 2 40. — Über die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einfacher Gesetze vgl. unten § 173.

[15] Vgl. oben § 157 S. 652. Über den Begriff der Sanktion vgl. Laband, StR 2 29 ff.; G. Meyer, Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung 18 ff.; Bornhak, Preuß. StR 1 528; Fleischmann, a. a. O. 54 ff.; Schoen im HdbPol 1 288, 289; v. Seydel-Piloty, Bay. StR 1 839, 840.

[a] Man kann das auch, wie es meistens (im Anschluß an Laband) geschieht, so ausdrücken: die Sanktion ist der Gesetzesbefehl, wodurch der vorher in Gemeinschaft mit der Volksvertretung festgestellte Gesetzesinhalt

Der Landtag hat an der Sanktion keinen Anteil, sie steht dem Monarchen ausschließlich zu. Als Regierungsakt bedarf sie ministerieller Gegenzeichnung. Gegenstand der Sanktion kann nur der ganze mit dem Landtage vereinbarte Gesetzesinhalt sein: sie kann nur ganz erteilt oder ganz verweigert, nicht aber teilweise gegeben werden. Unzulässig ist es auch, sie mit Nebenbestimmungen (Bedingungen, Befristungen, Auflagen) zu verbinden. Der Monarch ist niemals rechtlich verpflichtet, die Sanktion zu erteilen, er hat das — formell unbeschränkte — Recht, die Sanktion zu verweigern[b]. In diesem Recht ist das mindere Recht enthalten, die Sanktion zur Zeit zu verweigern, sie aufzuschieben, und zwar beliebig lange, es sei denn, daß das Gesetz die Erteilung bzw. Versagung der Sanktion ausdrücklich an bestimmte Zeitschranken bindet, etwa durch die Vorschrift, daß die Sanktion, wenn sie nicht bis zu einem gewissen Zeitpunkte erteilt ist, als verweigert gilt[c]. Zurücknahme der Sanktion ist zulässig, aber

---

Gesetz wird. So Laband, StR 2 29 ff., dem sich v. Seydel (vgl. v. Seydel-Piloty, Bayr. StR 1 838 ff.); Zorn, StR 1 411; v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 41; Anschütz, Enzykl. 157; Schoen, a. a. O. 288, 289; Fleischmann, a. a. O. 34 ff. und viele andere angeschlossen haben. Keinen wesentlichen Unterschied von der Laband'schen Ansicht bedeutet es, wenn Jellinek, Ges. u. Verord. 316 und G. Meyer, — Voraufl. § 157 Anm. 4 — hervorheben, daß der Landtag nicht nur über den Gesetzesinhalt zu beschließen, sondern auch dem Gesetzesbefehl (also der Sanktion) seine Zustimmung zu erteilen habe. Denn wenn der Landtag der bevorstehenden Sanktion lediglich zuzustimmen, d. h. zu erklären hat, ob die Sanktion erfolgen dürfe, so ist er doch eben bei der Sanktion selbst nicht beteiligt, diese steht dem Monarchen ausschließlich zu. Abweichend von Laband (und Jellinek) dagegen Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments (1901) 111 ff., 120 ff. und Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre 416 ff. Gegen Lukas: Laband, ArchÖffR 17 589 ff.

[b] Das ist heute ganz unbestritten. Lit. vgl. in der Voraufl. § 158 N. 15. Die Erteilung und Verweigerung der Sanktion ist also Ermessenssache. Das dem Monarchen zustehende freie Ermessen ist aber hier wie stets so zu handhaben, daß dadurch dem Staate kein Nachteil erwächst; die Minister sind entsprechend verantwortlich und können die Verantwortlichkeit für die Verweigerung der Sanktion durch den Monarchen nicht etwa a limine ablehnen, weil es sich um ein nach Ermessen auszuübendes Kronrecht handle. Vgl. oben § 84 S. 278 und Bismarck, Ged. u. Erinn. 2 306, 307.

[c] In Bayern muß die königliche Sanktion spätestens bei Schluß der Versammlung im Landtagsabschiede verweigert oder erteilt werden (G. betr. den Geschäftsgang des Landtages, vom 19. Jan. 1872 Art. 40). Bei Gesetzentwürfen, welche aus der Initiative der Stände hervorgehen, darf jedoch der König seine Entschließung um ein Jahr verlängern (G., die ständische Initiative betr., vom 4. Juni 1848 Art. 7). Nach dem S.-Kob.-Goth. StGG § 109 gilt die Bestätigung des Herzogs als verweigert, wenn die Publikation des Gesetzes nicht binnen 8 Wochen von der Zeit an gerechnet, wo der Beschluß des Landtages der Regierung mitgeteilt ist, erfolgt. Weitere partikularrechtliche Einzelheiten führt an Müller in den AnnDR 1904 305. Die meisten Verfassungen und Landesgesetze enthalten über die vorliegende Frage keine Bestimmungen. Die Meinungen der Schriftsteller gehen auseinander. v. Roenne, Preuß. StR (4. Aufl.) 1 392 (anders jetzt v. Roenne-Zorn 3 19, 43, 44) behauptet, die Sanktion müsse spätestens bis zum Beginn der Sitzungsperiode erfolgen, welche auf die Session, in welcher die Zustimmung des Landtags zu dem Gesetz erteilt wurde, folgt, da mit diesem Zeitpunkte die

nur solange, als das Gesetz noch nicht für den Monarchen selbst bindend, m. a. W., solange es noch nicht verkündigt ist[d] (s. unten 4).

---

staatsrechtliche Wirksamkeit des Zustimmungsbeschlusses erlösche. Diese (früher auch von Laband — bis zur 3. Aufl. seines Staatsrechts — geteilte) Ansicht ist unrichtig: der von Roenne herangezogene Grundsatz der Diskontinuität der Sitzungsperioden (oben § 103 S. 360) bezieht sich nur auf die Behandlung einer Angelegenheit innerhalb des Landtags (der einzelnen Kammer), nicht auf das Verhältnis des Landtags zur Regierung. — Nach G. Meyer (Voraufl. 569, 570); Rosin, PolVerordR 254 N. 3; Schulze, Preuß. StR 2 23; Scheibke, Die Frist für Sanktion und Publikation von Gesetzen (1909); Bornhak, Preuß. StR 1 530; Müller, AnnDR 1904 306 und den in der Voraufl. § 158 N. 19 noch zitierten weiteren Schriftstellern kann die Sanktion zwar über den Schluß der Session hinaus verschoben werden, muß aber spätestens bis zum Schluß der betreffenden Legislaturperiode erteilt werden (widrigenfalls sie als verweigert gelte). Denn der neugewählte Landtag sei ein anderer als der, welcher die Zustimmung zu dem Gesetze erteilt hatte. „Das Parlament ist nicht unabhängig von den Personen, aus denen es gebildet wird ... Jeder nicht sanktionierte Gesetzesbeschluß erlischt mit Wegfall desjenigen Parlamentes, welches ihn gefaßt hat" (Scheibke, a. a. O. 124, 127). Diese Meinung verwechselt den Individualwillen der einzelnen Landtagsmitglieder mit dem Organwillen des Landtags. Nur auf den letzteren, nicht auf ersteren kommt es an. Die Ansicht der jeweiligen Landtagsmitglieder kann wechseln — übrigens nicht nur von Legislaturperiode zu Legislaturperiode, sondern von Session zu Session, ja von Sitzung zu Sitzung —, der einmal gefaßte Beschluß des Landtags aber bleibt hiervon unberührt; er verliert seine Kraft nicht dadurch, daß an Stelle der Menschen und Meinungen, welche ihn zustande brachten, andere treten. Vgl. auch unten § 163 S. 679 ff. (Reichsgesetzgebung).

Die legislativen Parlamentsbeschlüsse bleiben mithin, sofern das Gesetz nicht ausdrücklich ein anderes bestimmt, dauernd und ohne Endtermin sanktionsfähig. Die ausdrückliche Bestimmung eines Endtermins kann auch im Einzelfalle, dadurch erfolgen, daß das Gesetz den Tag seines Inkrafttretens entsprechend festsetzt („Dieses Gesetz tritt spätestens am ... in Kraft"). — Die vorstehend und im Text vertretene Ansicht ist jetzt die herrschende. Vgl. Laband, StR 2 35 ff.; v. Roenne-Zorn 3 19, 43 (nicht völlig widerspruchsfrei); Jellinek, Ges. u. Verordn. 300 ff, 330; Anschütz, Enzykl. 157; Fleischmann a. a. O. 86 ff.; Göz, Württ. StR 86, 214; „Tägliche Rundschau" 1904 Nr. 127, 135 (Gutachten von Kahl, Anschütz, Arndt); Schoen im HdbPol 1 288; v. Sarwey, Württ. StR 2 62; Seydel, RV 118 ff.; Dambitsch, Komm. z. RV 177 ff.; Pabst, Die Sanktions- und Publikationsfrist für Gesetze (1909); A. Kleine, Besteht eine Zeitgrenze usw. (Leipz. Diss. 1905); Rauschenberger, Der Anteil des Bundesrats an der Reichsgesetzgebung (Heidelb. Diss., 1906), 44 ff. Diese Ansicht entspricht auch der Staatspraxis. Die Meinung Frormanns, ArchÖffR 14 513: „Man muß dem monarchischen Organe ein je nach den Umständen zu bemessendes modicum tempus belassen, innerhalb dessen es seine Sanktion zu erteilen vermag; läuft diese Frist ab, ohne daß die Sanktion erklärt worden ist, so verliert die gesetzgeberische Willenserklärung der Volksvertretung über den Gesetzentwurf ihre Wirksamkeit" ist willkürlich und außerdem praktisch unbrauchbar, denn was ist „modicum tempus" und wer soll darüber entscheiden, ob der mit diesem Ausdruck bezeichnete Tatbestand vorliegt?

[d] Übereinstimmend G. Meyer in der Voraufl. 568, 569 und in seiner Schrift Anteil der Reichsorgane 39 ff.; Anschütz, Enzykl. 157; Seydel-Piloty, Bay. StR 1 842; Fleischmann, a. a. O. 62 ff.; Schoen, a. a. O. 289. A. M. Marschall von Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn 523, 524.

Die Sanktion geschieht, indem der Monarch die den vereinbarten Gesetzestext enthaltende, in der Regel von den Ministern bereits gegengezeichnete (andernfalls nachher gegenzuzeichnende) Urkunde unterzeichnet. Diese Unterzeichnung schließt zugleich die Ausfertigung des Gesetzes in sich[e]. Ausfertigen heißt mit öffentlichrechtlicher Wirksamkeit beurkunden. Durch den Akt der Gesetzesausfertigung wird, und zwar unanfechtbar gegenüber allen denen, die das Gesetz zu befolgen und anzuwenden haben (Individuen, Gerichte, Verwaltungsorgane), beurkundet, daß das Gesetz wörtlich mit dem, was zwischen Monarch und Landtag als Gesetzesinhalt vereinbart wurde, übereinstimmt und daß die für die Initiative, Feststellung des Gesetzesinhalts, Sanktion und Ausfertigung maßgebenden Vorschriften der Verfassung und der Gesetze beobachtet worden sind.

4. Das durch die Sanktion entstandene, durch die Ausfertigung in eine Urkunde gefaßte Gesetz bedarf zur Erlangung seiner Wirksamkeit nach außen, gegenüber allen, die es angeht, noch der Verkündigung, der Publikation. Auch dieser Schlußakt des Gesetzgebungsverfahrens ist, wie Sanktion und Ausfertigung, Prärogative des Monarchen[16]. Die Anordnung der Publikation fällt in der Regel mit der Sanktion und Ausfertigung in einen einzigen, äußerlich nicht geschiedenen Akt zusammen. Eine Frist für die Vornahme der Publikation besteht ebensowenig wie bei der Sanktion (s. oben 663).] In der Publikationsformel wird regelmäßig die Zustimmung des Landtages erwähnt; einige Ver-

---

[e] Die beiden staatsrechtlich verschiedenen Handlungen der Sanktion und der Ausfertigung (Erlaß und Beurkundung des Gesetzes), welche nach Reichsstaatsrecht auch äußerlich getrennt erscheinen (die Sanktion steht dem Bundesrat, die Ausfertigung dem Kaiser zu, vgl. unten § 163), fallen also nach Landesstaatsrecht in einen Akt zusammen. Über Wesen und Wirkungen der Ausfertigung vgl. weiterhin unten § 163 S. 682 ff.

Fleischmann, a. a. O. 70 ff. behauptet im Gegensatz zu der im Text vertretenen und herrschenden Meinung, daß die Ausfertigung (insbesondere nach preußischem Staatsrecht) der Sanktion vorausgehe. Diese Behauptung erklärt sich daraus, daß Fleischmann unter „Ausfertigung" etwas anderes versteht als was sonst so genannt wird: „Ausfertigung" ist ihm nicht die Beurkundung des Gesetzes, sondern die der Beurkundung notwendigerweise voraufgehende Prüfung der Authentizität des Gesetzestextes und der Legalität des Gesetzgebungsverfahrens (vgl. a. a. O. 69: „Die Ausfertigung wird . . . in der Prüfung bestehen, ob über den Gesetzesinhalt Übereinstimmung zwischen Kammer und König herrscht" usw.). Gegen diesen Versuch, den Begriff der Ausfertigung zu verschieben, muß Widerspruch erhoben werden. „Ausfertigen" heißt nicht prüfen, sondern (nach erfolgter und den Prüfenden zufriedenstellender Prüfung) fertig machen. Die Ausfertigung eines Gesetzes also besteht in der Fertigmachung der es enthaltenden Urkunde; sie geschieht durch unterschriftliche Vollziehung (hin- und wieder auch wohl „Fertigung" genannt).

[16] Preuß. Verf. Art. 45, Bayr. Verf. Tit. VII § 30, Sächs. Verf. § 87, Württ. Verf. § 172, S.-Kob.-Goth. StGG § 108, Braunschw. NLO § 100, Old. StGG Art. 140, Schw.-Sondh. LGG § 40, Reuß ä. L. Verf. § 67; Reuß j. L. StGG § 65, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 7, Wald. Verf. § 8.

fassungen schreiben dies sogar ausdrücklich vor[17]. — Für die Publikation, welche in früheren Zeiten durch Ablesen von den Kanzeln und Anschlagen an öffentlichen Orten erfolgte, sind im Laufe des 19. Jahrhunderts in allen deutschen Staaten besondere Gesetzblätter eingeführt worden[f]. — Das Gesetz tritt in Ermangelung einer anderweiten Bestimmung gleichzeitig mit der Publikation in Kraft. In vielen Staaten besteht jedoch die ausdrückliche Vorschrift, daß die Gesetze erst mit Ablauf eines bestimmten Tages nach der Publikation in Kraft treten sollen[18]. Auch kann in dem Gesetze selbst ein Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft festgesetzt sein.

[Die Wiedergabe der Gesetzesurkunde im Gesetzblatt hat die Eigenschaft der Authentizität: der publizierte[g] Gesetzestext

---

[17] Bayr. Verf. Tit. VII § 30, Sächs Verf. § 87, Württ. Verf. § 172, S.-Weim. RGG § 62, S.-Kob.-Goth. StGG § 108, Braunschw. NLO § 100, Old. StGG Art. 140, Schw.-Sondh. LGG § 40, Reuß ä. L. Verf. § 67, Reuß j. L. StGG § 65, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 32, Wald. Verf. § 8.

[f] Über die älteren Publikationsmethoden unterrichtet am besten Lukas, Über die Gesetzespublikation in Österreich und dem Deutschen Reiche (1903) 15 ff., der sodann 77 ff., zeigt, daß das erste Gesetzblatt im modernen Sinne (d. h. eine periodische Druckschrift, welche ausschließlich mit der Eigenschaft bekleidet ist, der rechtserheblichen Publikation der Staatsgesetze zu dienen) durch das französische Gesetz vom 4. Dez. 1793 geschaffen wurde in Gestalt des Bulletin des lois de la République (seit dem Dekret vom 5. Nov. 1870 in seiner staatsrechtlichen Bedeutung ersetzt durch das Journal officiel). Nach dem Vorbilde des Bulletin des lois wurde die Einrichtung des Gesetzblattes („Regierungsblatt", „Gesetzsammlung") zunächst in den süddeutschen Staaten eingeführt: Bayern (1799), Baden (1803), Württemberg (1807), denen 1810 Preußen folgte durch Begründung der „Gesetzsammlung für die Königlich Preußischen Staaten" (K. Verordnung vom 27. Okt. 1810, abgeändert durch G., betr. den Beginn der verbindlichen Kraft der durch die Gesetzsammlung verkündeten Erlasse, vom 16. Febr. 1874, vgl. die nächste Anm. Durch den Königl. Erlaß vom 24. Nov. 1906 wurde der frühere Titel dieses Publikationsorgans abgeändert in „Preußische Gesetzsammlung"; vgl. hierüber Anschütz im JahrbÖffR 1 205, 206.

[18] Preuß. G. vom 16. Febr. 1874 (Ablauf des 14. Tages). Sächs. G., die Bekanntmachung von Gesetzen und Verordnungen betr., vom 1. Mai 1884 (Beginn des 14. Tages). Bad. AusfG zum BGB vom 17. Juni 1899, Art. 1 (Ablauf des 14. Tages). Hess. V. betr. Einführung eines Regierungsblattes vom 14. Juni 1819 (Ablauf des 14. Tages). S.-Kob.-Goth. StGG § 110 (Ablauf des 4. Tages). Schw.-Rud. G. vom 24. Febr. 1854 (Ablauf des 8. Tages). Schw.-Sondh. G. vom 13. März 1850 § 6. Reuß j. L. vom 2. Jan. 1849 (Anfang des 8. Tages), Reuß ä. L. G. vom 28. Jan. 1852 (Ablauf des 6. Tages), Braunschw. V. vom 5. Jan. 1814 (Anfang des 8. Tages).

[g] Maßgebend nach außen ist also der verkündigte Text, der Abdruck der Gesetzesausfertigung (der Originalurkunde des Gesetzes), nicht die letztere selbst. Übereinstimmend Anschütz, Enzykl. 166; v. Roenne-Zorn, a. a. O. 3 54; Lukas, Fehler im Gesetzgebungsverfahren (1907) 10, 12 (auch in der Zeitschrift: „Das Recht", 1907, 669 ff.); a. M. Tezner in den Wiener juristischen Blättern 1887 37 ff., 49 ff., welcher lediglich der Originalurkunde Authentizität zuschreiben will. Welchen Sinn und Zweck hätte aber, wenn Tezners Ansicht richtig wäre, die Publikation? — Laband erklärt sich, StR 2 52 mit Tezner einverstanden (ebenso auch ArchÖffR 18 266 und DJZ 1903 304), sagt aber andrerseits, StR 2 57: „Der durch die Verantwortlichkeit des

gilt für jeden, den er angeht (Gerichte, Verwaltungsbehörden, Untertanen) mit einer unwiderleglichen Rechtsvermutung als echt, bis er berichtigt ist[h]. Die Frage, wer zuständig ist, solche Berichtigungen zu bewirken, ist im allgemeinen dahin zu beantworten: der, welcher den Fehler begangen hat[i]. Danach ist zu unterscheiden, ob der Fehler bei dem Abdruck oder schon bei der An- und Ausfertigung der Gesetzesurkunde unterlaufen ist. Die Publikation im engeren (technischen) Sinne, Satz, Korrektur, Druck der Gesetzesurkunde vollzieht sich unter verantwortlicher Leitung des der Verwaltung des Gesetzblattes vorgesetzten Ministeriums (im Reiche: des Reichskanzlers). Den in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens vorgekommenen Fehler, also den fehlerhaften Abdruck einer fehlerfreien Gesetzesurkunde (Publikationsfehler) richtig zu stellen, ist der zuständige Minister (Reichskanzler) so befugt wie verpflichtet, demnach eine ministerielle Erklärung im Gesetzblatt zur Erreichung des Berichtigungszwecks Dritten wie der Volksvertretung gegenüber erforderlich und ausreichend[k]. Anders liegt die Sache, wenn das Versehen weiter zurückliegt, es sich also nicht um einen Publikations-, sondern um einen Redaktionsfehler handelt. Zur Berichtigung von Fehlern dieser Art ist der die Publikation voll-

---

Reichskanzlers gesicherte Abdruck des Gesetzes im RGBl hat die Eigenschaft der Authentizität . . . Die Prüfung, welche den Behörden und Angehörigen des Reiches hinsichtlich der Existenz der Reichsgesetze obliegt, beschränkt sich daher darauf, daß sie sich überzeugen, daß das Reichsgesetz im RGBl . . . abgedruckt ist." Das ist sehr richtig, steht aber, worauf bereits Lukas, a. a. O. 10 hingewiesen hat, mit jenen andern Äußerungen Labands im Widerspruch.

[h] Es steht daher den Gerichten, auch dem Reichsgericht, nicht zu, den Abdruck eines Reichsgesetzes im Reichsgesetzblatt zu „berichtigen". A. M. das Reichsgericht, Entsch. in Zivilsachen 41 34; dagegen mit Recht Laband in der DJZ 8 303; Lobe in DJZ 21 874, auch das preuß. OVG, Entsch. vom 7. Okt. 1915, PrVBl 37 521 („es ist nicht Sache der Gerichte, Versehen bei der Redaktion der Gesetze zu heilen"), während Sonntag, Redaktionsversehen des Gesetzgebers (Freiburg 1874) 33 und Lindemann im ArchÖffR 14 161 ff. ein Recht des Richters zur „Korrektur" von Redaktions- und Publikationsversehen annehmen. — Die Frage ist nicht zu verwechseln 1. mit dem unbestrittenen Recht des Richters zur Klarstellung unklarer Gesetzesvorschriften nach den Regeln grammatischer und juristischer Interpretation und 2. mit dem sehr bestreitbaren und bestrittenen Recht zur Prüfung des verfassungsmäßigen Zustandekommens der Gesetze (hierüber vgl. unten § 173).

[i] Übereinstimmend Laband, StR 2 58 ff., derselbe, DJZ 8 301 ff.; Lukas, Gesetzespublikation 232 ff., Fehler im Gesetzgebungsverfahren 15 ff.; v. Seydel-Piloty 1 841, 842; Fleischmann, a. a. O. 98 ff. Teilweise abweichend Dambitsch, Komm. z. RV 51 ff.

[k] Die im Reiche wie in Preußen herrschende nachlässige Gepflogenheit, solche Berichtigungen ohne Datum und Unterschrift, also vollkommen formlos und anonym im RGBl bzw. der GS erscheinen zu lassen, wird mit Recht getadelt von Laband, StR 2 60 und Fleischmann, a. a. O. 98 ff., verteidigt dagegen (im Anschluß an die Erklärung des Staatssekretärs des Reichsjustizamts im Reichstage, 1898 Sten. Ber. 1868 D) von Dambitsch, a. a. O. 52.

ziehende Minister (Reichskanzler) weder verpflichtet, noch auch nur berechtigt[l]. Ist der Fehler bei der An- bezw. Ausfertigung der Gesetzesurkunde vorgekommen, z. B. sind die Weglassung eines in dem festgestellten Gesetzestext enthaltenen Satzes oder ein sonstiger Schreibfehler übersehen worden, so liegt die Korrektur dem für die Ausfertigung zuständigen Organ — dem Monarchen, im Reiche (unten § 163) dem Kaiser — ob (Gegenzeichnung!)[m]. Stellt sich heraus, daß der als Gesetzesinhalt mit dem Parlament festgestellte, demnächst sanktionierte und ausgefertigte Text dem, was das Parlament (Landtag, Reichstag) in Wahrheit gewollt und beschlossen hat, nicht entspricht, so kann die Berichtigung nur mit Zustimmung oder auf Antrag (Resolution) des Parlaments bezw. der betreffenden Kammer erfolgen[n]. Endlich ist die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den gesetzgebenden Faktoren über die Korrektheit eines sanktionierten und publizierten Gesetzestextes nur im Wege der authentischen Interpretation auf Grund einer Einigung der Streitenden möglich.]

c. Verordnungen[1].

§ 159.

Verordnungen heißen diejenigen allgemeinen Anordnungen der Staatsgewalt, welche von dem Monarchen oder den Verwaltungsbehörden erlassen werden. Der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung ist dem älteren Staatsrecht unbekannt und erst mit Einführung der konstitutionellen Verfassungen praktisch geworden[2]. Die Verordnungen unterscheiden sich von den (formellen) Gesetzen durch die fehlende Mitwirkung der Volksvertretung, von den Verfügungen durch die Allgemeinheit ihrer Fassung[3]. Die Verordnungen zerfallen in zwei Gruppen: Verwaltungsverordnungen und Rechtsverordnungen[4].

---

[1] A. M. die Praxis im Reiche; vgl. Erkl. des Schatzsekretärs im Reichstage, 1897, Sten. Ber. 1673 D, der Dambitsch, a. a. O. 53 ff., gegen Laband, StR 2 58 ff. und DJZ 8 301 ff. zustimmt.

[m n] Die Berichtigung ist selbstverständlich auch in diesen Fällen, wie bei bloßen Publikationsfehlern, im Gesetzblatt zu verkündigen.

[1] Jellinek, Ges. u. Verord. 366 ff.; Laband, StR 2 85 ff., 165 ff., 182 ff; v. Seydel-Piloty, Bay. StR 1 852 ff.; Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen; Anschütz, Gegenwärtige Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des Königl. Verordnungsrechts; Derselbe, Enzykl. 161 ff.; Derselbe im WStVR 3 673 ff.; Schoen, HdbPol 1 292 ff; O. Mayer, VR 1 (2. Aufl.) 84 ff.; Fleiner, Instit. 62 ff., 70 ff.; Zorn, StR 1 481 ff.; Seydel, Komm. z. RV 138 ff.; Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs auf der Grundlage des preußischen (1884), Derselbe, Das selbständige Verordnungsrecht (1902); Gneist, Art. Verordnungsrecht in v. Holtzendorffs Rechtslex., 3 1059 ff.

[2] Als völlig identisch behandelt beide Begriffe das PrALR Einl. §§ 1—13.

[3] Vgl. Haenel, Organisatorische Entwicklung der Reichsverfassung 62; Jellinek, a. a. O. 367 N. 3; Anschütz, Enzykl. 161.

[4] Der Unterschied von Verwaltungsverordnungen und Rechtsverord-

[1. Die Verwaltungsverordnungen heißen so, nicht weil sie von der Verwaltung erlassen werden — denn das ist bei jeder Verordnung der Fall, sondern weil sie auch inhaltlich, materiell das sind, als was sie nach Ursprung und Form erscheinen: Verwaltungsakte. Verwaltungsverordnungen sind solche Verordnungen, mit denen die Verwaltung nicht das ihr übertragene Recht des Gesetzgebers, die rechtsetzende Gewalt, sondern ihr eigenes Recht, die vollziehende Gewalt, geltend macht, indem sie die Einrichtungen und die Tätigkeit des Staates innerhalb der Schranken des geltenden Rechts regelt. Arten der Gattung Verwaltungsverordnung sind: die Verordnungen, welche

---

numgen ist namentlich von Laband, StR a. a. O. (s. Anm. 1) entwickelt worden und jetzt nahezu allgemein anerkannt. Vgl. z. B. H. Schulze, Deutsches StR 1 § 187 S. 529 ff., Preuß. StR 2 § 173 S. 25 ff.; Rosin, Polizeiverordnungsrecht 28; Ulbrich, Österreichisches StR 391; v. Stengel, Organisation der preußischen Verwaltung 28; Jellinek, a. a. O. 384 ff.; Anschütz, Kritische Studien 55, 70 ff., Gegenwärtige Theorien 8 ff., 19 ff., 62 ff., Enzykl. 162 ff.; Hubrich in den AnnDR 1904 770 ff., 801 ff., 911 ff. (im folgenden zitiert: „Hubrich, a. a. O."); Derselbe, Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht, Berlin 1905 (im folgenden zitiert: Hubrich, Reichsgericht)]; ferner v. Seydel-Piloty, a. a. O. (s. Anm. 1); Schoen im HdbPol 294; v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 20; Göz, Württ. StR 215; Fleiner, Institut. 62 ff., 70 ff.; W. van Calker, Hess. StR 162 ff. und Hess. Verf.-Gesetze 83 ff., 134. Für die Unterscheidung, aber gegen die herrschende Terminologie: Arndt, VerordR 6, VerwArch 13 207 selbständ. VR 241 ff., RStR 199 ff., 207. [O. Mayer, VerwR (2. Aufl.) 1 85 ff. unterscheidet Verwaltungsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Seine „Verwaltungsverordnung" ist aber etwas anderes als das, was die herrschende Lehre so nennt, nämlich eine Verordnung, welche Rechtssätze enthält — also eine Rechtsverordnung. Die Verwaltungsvorschrift im Sinne O. Mayers macht eine „besondere Abhängigkeit" geltend, „in welche die Einzelnen gegenüber der Verwaltung getreten sind" (a. a. O. 86, 87). Die Unterscheidung Mayers deckt sich nicht, oder doch nicht genau mit der herrschenden Zweiteilung (a. a. O. 86 Anm. 6 a. E.).] Den Unterschied von Rechts- und Verwaltungsverordnungen verwerfen oder erklären für bedeutungslos: Zorn, StR 1 485, AnnDR 1885 311; v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsens Handbuch 30; Zolger, a. a. O. 47 ff.; Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat (Bonner Diss. 1902), 65 ff. [Wenn die letzteren Schriftsteller, namentlich Zorn und Zolger, sowie auch Arndt an vielen Stellen seiner Schriften (vgl. z. B. Selbständ. VerordR 241 ff.) behaupten, auch die Verwaltungsverordnungen brächten Rechtswirkungen hervor, enthielten also Rechtssätze, so verkennen sie, daß es sich dabei doch nur um Rechtswirkungen innerhalb der Verwaltung, nicht um solche gegenüber den Untertanen, um rechtssatzmäßige Wirkungen handelt. Rechtswirkung und rechtssatzmäßige Wirkung ist nicht dasselbe. (Vgl. hierüber auch Anschütz, Gegenwärtige Theorien 62—102). — Die mehrfach angezogenen Abhandlungen von Hubrich erbringen den Nachweis, daß die in der Wissenschaft herrschende Unterscheidung von Rechts- und Verwaltungsverordnungen auch vom Reichsgericht und von dem preußischen Oberverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung anerkannt wird. Die entgegenstehende Ansicht Arndts (vgl. Hubrich, a. a. O. 773 und Reichsgericht 21 ff.) ist hierdurch widerlegt. Gegen Arndts Versuch, die Judikatur des Reichsgerichts für seine Theorie zu verwerten vgl. auch O. Mayer im ArchÖffentlR 18 97, Vierhaus im VerwArch 12 262, Delius in der DJZ 1906 497.]

die Organisation der Staatsbehörden regeln (Organisationsverordnungen)[5], diejenigen, welche sich auf die Einrichtung,

---

[5] Da durch die Organisation der Behörden in den Rechtszustand der Untertanen nicht eingegriffen, sondern nur die Verteilung der Geschäfte unter die einzelnen Staatsorgane berührt wird, so sind Organisationsveränderungen grundsätzlich im Wege der Verordnung, namentlich durch Anordnungen des Monarchen, möglich. Doch kann die Organisationsgewalt des letzteren durch gesetzliche Vorschriften oder das Budgetrecht des Landtages beschränkt sein, sie ist selbstverständlich außerdem da ausgeschlossen, wo es sich nicht bloß um die Organisation der Behörden, sondern um Feststellung der ihnen gegenüber den Untertanen zustehenden Befugnisse handelt. [Genau in diesem Sinne hat sich die preußische Staatsregierung in der Sitzung des Herrenhauses vom 30. Jan. 1869 ausgesprochen. Über diese höchst beachtenswerte, eine vollständige Formulierung der in der Wissenschaft herrschenden Anschauungen über Gesetz und Verordnung in sich schließende Erklärung (deren Bedeutsamkeit Arndt, ArchÖffR 16 194 und Selbständ. VerordR 172 vergeblich abzuschwächen versucht) vgl. Anschütz, Gegenwärt. Theorieen 153 ff. Vgl. ferner: Franz Schmidt, Die Errichtung und Einrichtung der Staatsbehörden nach preußischem Recht (1905). Daß in Baden die gleichen Grundsätze gelten und von der Regierung festgehalten werden, bestätigt van Calker, KritVJSchr N. F. 10 119, auch Walz, Bad. StR 209, 210 (der die organisatorischen Normen abweichend von der Auffassung des Textes für Rechtssätze hält). Über Württemberg vgl. v. Sarwey, Württ. StR 2 8 ff., 64 ff.; Göz, a. a. O. 212; über Hessen: van Calker, Hess. StR 31, 199 und Hess. VerfG 135 Anm. 3; Aull, Das landesherrliche Verordnungsrecht im Großherzogtum Hessen (Gießener Diss. 1909) 90 ff., 116. Übereinstimmend ferner: Gneist, Gesetz und Budget (1879) 36 ff., 215 ff.; v. Rönne, Preuß. StR 1 § 98 S. 423 ff.; H. Schulze, Preuß. StR 2 § 173 S. 31; Rosin, a. a. O. 191; E. Loening, DVe.wR § 11 S. 57; v. Seydel-Piloty, Bay. StR 1 319 ff.; v. Stengel, VerwR 158; Jellinek, a. a. O. 387, System der subjektiven öffentlichen Rechte 238 ff.; [mit Vorbehalten, vgl. weiter unten], Bornhak, Preuß. StR 1 482 ff. (erklärt die organisatorischen Normen für Rechtssätze), Allg. Staatsl. 150 ff.; Zorn, a. a. O. 289; Schwartz, a. a. O. 129; Hübler, Organisation der Verwaltung 6; Anschütz, Krit. Studien 74 ff., Gegenwärtige Theorieen 65 ff., Enzykl. 163; Schoen im HdbPol 1 298, 299; Kormann, AnnDR 1911 867. — Dagegen halten die Organisation der Behörden grundsätzlich für einen Gegenstand der Gesetzgebung: Haenel, Gesetz im formellen und materiellen Sinne 223 ff., 284 ff.; Brie, a. a. O. 15. [Die Haenelschen Ausführungen kehren in verstärkter Betonung wieder bei Preuß, AnnDR 1903 525, der die organisatorischen Normen für „Rechtssätze im eminentesten Sinne des Wortes" erklärt und ihre Schaffung daher grundsätzlich der Legislative vorbehalten will. Das Umgekehrte ist richtig: Organisation ist Verwaltungssache, der Erlaß aller, auch der organisatorischen Normen, welche dem Vollzug der Gesetze und der Handhabung der bestehenden Staatshoheitsrechte dienen, gehört daher grundsätzlich zum Vorbehalt der Exekutive. Es bedarf eines besonderen Rechtsgrundes, um dem Träger der letzteren die Organisationsgewalt im einzelnen Falle abzustreiten; solche Gründe können sich, wie bereits oben hervorgehoben, aus der Tatsache ergeben, daß ein Stück der Staatsorganisation gesetzlich festgelegt oder durch die Verfassung ausdrücklich der Regelung durch Gesetz überwiesen ist, oder daß das Budgetrecht des Landtages eingreift. Die Haenel-Preußsche Lehre läßt sich keinesfalls mit dem positiven Recht derjenigen Staaten (es sind die meisten) vereinigen, deren Verfassungen dem Monarchen das Ausführungsverordnungsrecht (s. weiter unten im Text) ausdrücklich zusprechen; denn mit dieser Verordnungsgewalt ist ganz wesentlich auch die Befugnis zum Erlaß von Organisationsverordnungen gemeint. Im übrigen erscheint diese Befugnis als ein selbstverständlicher Bestandteil und Ausfluß der vollziehenden Ge-

Verwaltung und Benutzung der öffentlichen Anstalten beziehen (Anstaltsordnungen)[a]; endlich diejenigen, in denen ein höheres Staatsorgan einem ihm untergeordneten, zu dienstlichem Gehorsam Verpflichteten vorschreibt, wie es die ihm übertragenen Funktionen auszuüben habe: Dienstanweisungen, Instruktionen. Die Dienstanweisung ist nichts anderes als ein allgemein gefasster, im Gewande einer Verordnung erscheinender Dienstbefehl[b]. Wie jeder Dienstbefehl, so schreibt auch die Dienstanweisung der Stelle, an welche sie sich richtet, ein bestimmtes Verhalten vor. Aber die Pflicht zur Befolgung dieser Vorschrift ist lediglich dienstlicher Natur, d. h. sie ist eine Pflicht nur gegenüber dem Dienstvorgesetzten, welcher die Vorschrift erlassen hat, nicht eine Pflicht gegenüber Dritten (dem Publikum). Die Dienstanweisungen wirken, anders ausgedrückt, nur innerhalb des staatlichen Organismus, Rechte und Pflichten Dritter werden durch sie weder begründet noch berührt.

Eine Publikation, wie sie bei Gesetzen stattfindet, ist bei Verwaltungsverordnungen weder durch das Wesen der Sache noch durch das positive Recht geboten. Insbesondere ist eine Verkündigung im Gesetzblatt nicht erforderlich. Es genügt, wenn die Verwaltungsverordnung diejenigen, die sie angeht, also die Dienst-

---

walt: so namentlich nach den in Frankreich und Belgien herrschenden, gewiß nicht „antikonstitutionellen" Anschauungen, worüber Jellinek, VerwArch 12 267, 268. — Es ist hier, wohlverstanden, nur von rein organisatorischen Normen die Rede. Diese haben den Charakter von Verwaltungsvorschriften und können im Verordnungswege erlassen werden. Sofern eine solche Norm nicht nur „organisieren", d. h. Interna von Amt und Dienst regeln, sondern zugleich auch, durch Begründung von Rechten und Pflichten der Untertanen, nach außen wirken will, stellt sie Rechtssätze dar und fällt unter die Gegenstände der Gesetzgebung. Insoweit ist den Ausführungen Jellineks, Syst. der subj. öff. R. 238 ff. (vgl. auch VerwArch 12 266), wonach „in einem großen Teile der Anordnungen über die staatliche Organisation Rechtssätze zu erblicken sind", zuzustimmen. So ist vor allem der Inhalt der Verfassungen, ferner das weitaus Meiste, was im GVG und den Prozeßordnungen steht, rechtssatzmäßige Regulierung, d. h. nicht nur als objektive Norm, sondern auch als Inbegriff subjektiver Rechte der Individuen ausgestaltet. Vollkommen zutreffend auch O. Mayer im ArchÖffR 18 98: der Angeklagte hat ein Recht darauf, von dem vorschriftsmäßig besetzten Gericht abgeurteilt zu werden. — Arndt, Selbständ. VR 159 ff. (und sonst vielfach) nennt alle organisatorischen Normen „Rechtssätze" (gegen die Berechtigung, dies zu tun: Anschütz, Gegenwärt. Theorieen 62 ff. und besonders scharf O. Mayer, VR (1. Aufl.) 1 14 und ArchÖffR 18 98, 99), vindiziert aber die Befugnis, sie zu erlassen, trotzdem der Krone, gestützt auf seine oben 653, 654 erwähnte Theorie; ebenso Bornhak, Preuß. StR 1 482 ff. — Auch Fleiner, Institt. (3. Aufl.) 63 Anm. 38 erklärt die Normen über die Organisation der Behörden allgemein für Rechtssätze, spricht sich jedoch darüber, ob der Erlaß solcher Normen Gegenstand der formellen Gesetzgebung oder des Verordnungsrechts ist, nicht aus.]

[a] Über diese Kategorie vgl. O. Mayer, VR (1. Aufl.) 1 320, 338; Anschütz, Enzykl. 163, 164, WStVR 8 675; Fleiner, Institt. 67, 313; Schoen im HdbPol 1 299.

[b] Vgl. oben § 146 S. 595.

anweisung den Stellen, an die sie sich richtet, amtlich bekanntgegeben wird, sei es durch Vorlegung des handschriftlichen Originals, sei es durch Zustellung einer Abschrift oder eines Abdrucks, sei es durch Veröffentlichung in den periodischen Druckschriften, welche die nachgeordneten Stellen zufolge Anweisung der verordnenden oder einer andern vorgesetzten Stelle zu halten verpflichtet sind[c].]

2. Rechtsverordnungen heißen diejenigen Verordnungen, welche sich nicht innerhalb des Organismus der Verwaltung bewegen, sondern in Freiheit und Eigentum („den Rechtsstand") der Untertanen eingreifen. Da nach den früheren Auseinandersetzungen (§ 157) allgemeine Vorschriften, welche die Rechtsverhältnisse der Untertanen zum Gegenstande haben, nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden können, so sind Rechtsverordnungen grundsätzlich für ausgeschlossen und nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung für zulässig zu erachten[6]. Diese Ermächtigung kann entweder in bezug auf einen einzelnen Gegenstand durch ein spezielles Gesetz oder für gewisse Klassen von Fällen durch eine allgemeine gesetzliche Vorschrift erteilt werden[7]. Allgemeine gesetzliche Ermächtigungen bestehen namentlich in bezug auf: a) Ausführungsverordnungen, d. h. solche Verordnungen, welche nähere Vorschriften über die Vollziehung und Handhabung von Gesetzen enthalten[8]; b) Polizeiverord-

---

[c] Schoen, HdbPol 296, 297; Fleiner 64; v. Seydel-Piloty, Bayr. StR 1 853.

[6] Anderer Ansicht die § 157 Anm. a (S. 653) erwähnten Schriftsteller, insbesondere Arndt, Bornhak, Zorn. Übereinstimmend: v. Holtzendorff in EnzyklRWiss (5. Aufl.) 1122; Rosin, a. a. O. 32 ff.; v. Sarwey, Württ. StR 2 10; P. Roth, Deutsches PrivR 1 252 und 253; Haenel, Organisatorische Entwicklung 64; H. Schulze, Preuß. StR 2 27; Seligmann, Begriff des Gesetzes 113 ff.; Seydel-Piloty, Bayr. StR 1 853 ff.; Anschütz, Krit. Stud. 88, Gegenw. Theorieen 19, Enzykl. 162; O. Mayer, VR (2. Aufl.) 1 85; Fleiner, a. a. O. 72 ff.; Schoen, HdbPol 1 294; und die § 155 N. 1 Abs. 1, § 157 N. a zitierten Schriftsteller.

[7] Völlig unbegründet ist die Behauptung v. Rönnes, Preuß. StR 1 § 89 S. 356, StRDR 2 § 65 S. 13, daß eine derartige Ermächtigung verfassungsmäßig unzulässig sei. Vgl. dagegen auch Laband, StR 2 96; Rosin, a. a. O. 32 N. 1; Arndt, VerordR 16 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung 333; Haenel, Deutsches StR 1 297; Schwartz, a. a. O. 199 ff.; Anschütz, Gegenwärt. Theorieen 17; Fleiner, a. a. O. 71. [Die Ermächtigung kann auch in allgemeinen Rechtsvorschriften aus der Zeit vor der Verfassung — vorkonstitutionellen Gesetzen — enthalten sein. Vgl. Anschütz, Gegenw. Theor. 69, 70, 174, 175 und die dort, 174 N. 173 zitierten; dazu Hubrich, AnnDR 1907 82, v. Martitz in der Berliner Festgabe für Gierke (1910) 1 202.]

[8] Preuß. Verf. Art. 45, Sächs. Verf. § 87, Württ. Verf. § 89, Bad. Verf. § 66, Hess. Verf. Art. 73, S.-Kob.-Goth. StGG § 128, Braunschw. NLO § 101, Old StGG Art. 5, Reuß ä. L. Verf. § 67, Reuß j. L. StGG § 42, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 7, Wald. Verf. § 8. Diese Bestimmungen sind in der ersten Auflage des vorliegenden Werkes lediglich auf Verwaltungsverordnungen bezogen worden. Tatsächlich werden die Ausführungsverordnungen allerdings überwiegend den Charakter von Verwaltungsverordnungen besitzen. Aber nach dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte der betreffenden

nungen (§ 160); c) Notverordnungen (§ 161). [Die Rechtsverordnungen bedürfen, da sie verbindliche Kraft für die Untertanen haben sollen, der Verkündigung, welche indessen nicht mit begrifflicher Notwendigkeit in derselben Weise erfolgen muß, wie die Publikation der formellen Gesetze (oben 665). Soweit die Publikation der Rechtsverordnungen nicht durch Gesetz oder durch Verordnung einer höheren Stelle geregelt ist, steht es dem verordnenden Organ frei, über Ort und Art der Verkündigung seiner Verordnungen allgemein oder im Einzelfalle Bestimmung zu treffen[d].]

§ 160.

Polizeiverordnungen[1] sind allgemeine Anordnungen der Polizeibehörden, welche den ihrer Herrschaft unterworfenen Personen unter Androhung von Strafen gewisse Handlungen ge-

---

Verfassungsvorschriften ist es nicht möglich, sie darauf zu beschränken. [Die Ausführungsverordnung kann auch Rechtsverordnung sein: sie darf sich nicht nur instruktionsmäßig an die Staatsorgane, sondern auch rechtssatzmäßig an die Individuen wenden. Dabei sind indessen die aus ihrem Wesen folgenden Schranken innezuhalten: die Ausführungsverordnung darf immer nur wollen, was das sie veranlassende Gesetz will, alles das, aber nichts anderes und nicht mehr.] Vgl. auch Rosin, a. a. O. 35 N. 5; Arndt, a. a. O. 76 ff., Komm. z. preuß. Verf. (7. Aufl.) 188 ff.; H. Schulze, Preuß. StR 2 28; O. Mayer, VR 1 (2. Aufl.) 85; Schwartz, a. a. O. 131; Anschütz, Gegenwärtige Theorien 17 ff., Enzykl. 165; van Calker, KrVJSchr a. a. O. 103, 104; Schoen, HdbPol 1 299, 300; v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 20. Dieser Meinung neigen wohl auch Jellinek, VerwArch 12 266 ff., sowie (mit Vorbehalten) Bornhak, Preuß. StR 1 476, 477 zu. Dagegen verlangen für den Erlaß von Rechtssätzen in Ausführungsverordnungen eine speziell gesetzliche Delegation: Haenel, Gesetz 283; Jellinek, a. a. O. 379 ff.

[d] A. M. G. Meyer in der Vorauflage (574); danach sind alle Rechtsverordnungen, soweit das Gesetz nicht ausdrücklich ein anderes vorschreibt, ebenso zu verkündigen wie die formellen Gesetze: durch Abdruck in dem für die Publikation der letzteren bestehenden Organ (Gesetzsammlung, Gesetzblatt usw.). Diese Ansicht unterstellt, daß in den Gesetzen, welche die Verkündigung der „Gesetze" im Gesetzblatt anordnen, das Wort „Gesetz" im materiellen Sinne gemeint sei (vgl. oben § 155 S. 673 ff.), eine Unterstellung, die mit dem Willen des Gesetzgebers nicht im Einklang steht. Hauptvertreter dieser, außer von G. Meyer u. a. noch von Haenel, Organisatorische Entwickl. 65, 77 ff.; Binding, StrR 1 207; Jellinek, Ges. und Verord. 394; Gierke, DPrivR 1 133; Piloty (bei v. Seydel-Piloty), Bayr. StR 1 867 Anm. 15 geteilten Auffassung ist Laband, StR 2 108 ff., ArchÖffR 18 305 ff. Dagegen wie jetzt im Text: Loening, VR 239 Anm. 1; Arndt, VerordR 182 ff., Komm. z. preuß. Verf. (7. Aufl.) 364, 365, RStR 206; Rosin, Recht der Arbeiterversicherung 1 104 N. 9; Seydel, Bayr. StR (2. Aufl.) 2 345, Komm. z. RV, zu Art 2 N. III; Schwartz, Preuß. Verf. 335; Anschütz, WStVR 3 675; Schoen, HdbPol 1 296; das Reichsgericht, RGZ 40 68 ff., 48 84 ff. (beide Entscheidungen betreffen Verordnungen des Bundesrates: deren Publikation im „Zentralblatt für das Deutsche Reich" wird für ausreichend, die — von Laband geforderte — Verkündigung im RGBl nicht für erforderlich erachtet; gegen die Entscheidungen richtet sich die oben zit. Abhandlung Labands, ArchÖffR 18 305 ff.).

[1] Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen (2. Aufl. 1895), WStVR 3 119 ff., VerwArch 3 249 ff.; Gneist, Art. Polizeiverordnungen in v. Holtzen-

bieten oder verbieten. Ein solches Gebietungs- und Verbietungsrecht in der Form allgemeiner Anordnungen mit Strafandrohung stand den Polizeibehörden bis zum Beginn des neunzehnten Jahrhunderts in sehr umfassendem Maße zu[2]. Infolgedessen hatte sich neben dem „peinlichen Recht" ein besonderes sogenanntes „Polizeistrafrecht" entwickelt. Während jenes mehr die Aufgabe hatte, die Rechtsordnung aufrechtzuerhalten, sollte dieses den Zwecken der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt dienen. Auf Erlassen der einzelnen Polizeibehörden beruhend, wies es die größten örtlichen Verschiedenheiten auf. Mit der Einführung verfassungsmäßiger Institutionen trat das Bestreben hervor, dasselbe gesetzlich zu fixieren. Dies geschah in Frankreich durch das vierte Buch des code pénal, in Deutschland teils durch besondere Polizeistrafgesetzbücher[3], teils durch bestimmte Abschnitte der allgemeinen Strafgesetzbücher[4].

Die gesetzlichen Vorschriften reichten jedoch nirgends aus, weil die Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse überall das Bedürfnis besonderer Bestimmungen mit lokaler Geltung hervortreten ließ. Deshalb ist in den Gesetzgebungen der meisten Staaten den Ortspolizeibehörden und höheren Verwaltungsbehörden das Recht beigelegt, innerhalb der Grenzen ihres polizeilichen Amtsauftrags[a] für die ihnen unterstellten Bezirke oder Teile derselben allgemeine Vorschriften zu erlassen[5]. [Der Umfang der den zu-

---

dorffs RLex; Meyer-Dochow, VR (4. Aufl.) 1 19 ff.; Fleiner, Institut. 75 ff.; v. Rocnne-Zorn, Preuß. StR 3 32 ff.; Thoma. Der Polizeibefehl im badischen Recht, insbesondere 325 ff.; Schoen in der Enzykl. 4 261 ff., HdbPol 1 300 ff.; Julius Friedrich, Das Recht der Polizeiverordnung und der Polizeiverfügung, im Handbuch des kommunalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in Preußen; Friedrichs, Das Polizeigesetz (Komm. z. preuß. G. über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850), insbesondere 72 ff., Komm. z. LandesverwG (1910) 324 ff.; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung (1913). — Literatur über das Polizeiverordnungsrecht der deutschen Mittelstaaten gibt Rosin, WStVR 3 123; dazu noch v. Seydel-Piloty, Bayr. StR 1 854 ff.

[2] L. v. Stein, VerwL T. IV 36 ff.; Gneist, Rechtsstaat 113 ff.; Rosin, a. a. O. 37 ff.

[3] So in den süddeutschen Staaten. Bayr. PolizeiStrGB vom 26. Dez. 1871. Ergänzung durch G. vom 12. Mai 1898. Württ. PolizeiStrGB vom 2. Okt. 1839, AbändGG vom 27. Dez. 1871, 4. Juli 1898, Bad. PolizeiStrGB vom 31. Okt. 1863 mit zahlreichen späteren Abänderungen, Hess. PolizeiStrGB vom 10. Okt. 1871, Nachtr. vom 27. Nov. 1872, Ergänzung durch GG vom 21. Dez. 1881, 26. Juni 1889, 25. Febr. 1895.

[4] Preuß. StrGB vom 14. April 1851 §§ 332 ff.

[a] Über den Begriff der Polizei vgl. unten §§ 176, 178.

[5] Preuß. G. über die Polizeiverwaltung vom 11. März. 1850 §§ 5, 6, 11, V. über die Polizeiverwaltung in den neu erworbenen Landesteilen vom 20. Sept. 1867 §§ 5—17, KrO vom 19. März 1881 § 62, Preuß. G. über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883 §§ 136—145, G. vom 12. Juni 1889 § 3; Lauenb. G. über die Polizeiverwaltung vom 7. Jan. 1870 §§ 6, 8, 11; Bayr. PolStrGB vom 26. Dez. 1871 Art. 1—15; Sächs. G. vom 28. Jan. 1835 § 2. StO §§ 101, 102, StO für mittlere und kleinere Städte Art. IV § 8, LGO § 72; Württ. G. vom 27. Dez. 1871 Art. 51—57; Bad.

ständigen Behörden übertragenen Verordnungsgewalt ist verschieden. Nach manchen Gesetzgebungen[b] erstreckt sich die Ermächtigung zum Erlaß von Polizeiverordnungen nur auf bestimmte Angelegenheiten und Tatbestände, welche das ermächtigende Gesetz einzeln und namentlich aufzählt; z. B. Straßenverkehr, Handel mit Nahrungsmitteln, Theateraufführungen, Sonntagsruhe (System der Spezialdelegationen)[c], nach andern[d] ohne solche gegenständliche Beschränkung auf alles, was überhaupt und soweit es polizeilicher Regelung und Fürsorge unterliegt (System der Generaldelegation)[e]. Auch insofern waltet eine Verschiedenheit ob, als nach den dem Prinzip der Spezialdelegationen folgenden Gesetzen die Verordnung sich auf die Normfeststellung, d. h. auf den Ausspruch des polizeilichen Ge- bezw. Verbots zu beschränken hat (die Strafdrohung für den Übertretungsfall ist in dem ermächtigenden Gesetz selbst enthalten), während das System der Generaldelegation den verordnungsberechtigten Stellen außer der Normfeststellung auch die Androhung der Strafe innerhalb der gesetzlich bestimmten Grenzen überläßt[f].

PolStrGB vom 31. Okt. 1863 §§ 23—29; Hess. KrO und PrO vom 8. Juli 1911 Art. 64, 65, 93, 117, StO Art. 126b; S.-Weim. G. über das Strafandrohungsrecht der Polizeibehörden vom 7. Januar 1854, Nachtrag vom 7. April 1869; S.-Mein. GO vom 10. März 1897 Art. 8; S.-Alt. V, die Erweiterung des Geschäftskreises und der Kompetenzen der Kreishauptleute betr., vom 17. Okt. 1865, G., die Organisation der Verwaltung in den unteren Instanzen betr., vom 13. Juni 1876 § 5, G.. betr. die Einführung des Instituts der Amtsvorsteher, vom 13. Juni 1876 § 10, StO vom 10. Juni 1897 § 62, S.-Goth. G. über die Organisation der Verwaltungsbehörden vom 11. Juni 1858 §§ 8, 28, 31, 34; S.-Kob. G. über die Organisation der Verwaltungsbehörden vom 17. Juni 1858 §§ 8, 27, 30, 33; Braunschw. KrO § 7, StO §§ 2, 100, LGO §§ 4, 74; Old. G., die Organisation des Staatsministeriums uud einiger demselben untergeordneten Behörden betr., vom 5. Dez. 1868, G., betr. die Einrichtung der Ämter, vom 7. Jan. 1879 Art 4. GO Art. 35; Anh. G. über die Polizeiverwaltung vom 1. Juli 1864 §§ 10, 18, 22, 23, G., die Bildung von Amtsbezirken betr., vom 7. April 1878 § 8; Schw.-Sondh. V., betr. die Befugnis der Polizeibehörden, allgemeine Strafandrohungen zu erlassen, vom 29. März 1854; Schw.-Rud. G., betr. das Strafandrohungsrecht der Polizeibehörden und den Erlaß polizeilicher Verordnungen, vom 6. Dez. 1892 §§ 3—10; Reuß j. L. G. betr. das polizeiliche Verordnungsrecht. vom 7. Jan. 1902; Schaumb.-Lipp. StO § 52, G. vom 18. Dez. 1873, G. über die Polizeiverwaltung vom 22. Mai 1882 §§ 1—5; Lipp. StO § 73; Wald. KrO §§ 29, 88, 89, G., betr. die Befugnisse der Landespolizeibehörden zum Erlaß von Polizeiverordnungen, vom 13. Jan. 1875.

[b] So insbesondere nach den Polizeistrafgesetzbüchern Bayerns, Württembergs, Badens; vgl. die Angaben in Anm. 5.

[c] Vgl. Rosin PolVR § 16 S. 82 ff.

[d] So namentlich in Preußen und Sachsen. Vgl. Anm. 5.

[e] Rosin, a. a. O. 84 ff.

[f] Rosin, a. a. O. 74 ff.; Fleiner, Instit. 76 ff. — Beispiel: Preuß. G. über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850, § 5: „Die mit der örtlichen Polizeiverwaltung beauftragten Behörden sind befugt ... Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 9 Mark anzudrohen".

In den mittleren und kleineren deutschen Staaten steht das Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen auch den Zentralbehörden und dem Monarchen zu. Nach der preußischen Gesetzgebung ist das einschlägige Recht der Zentralbehörden (d. h. der Minister sehr eng begrenzt[6] und an einem polizeilichen Verordnungsrecht des Königs fehlt es in Preußen ganz.]

Die orts- bzw. bezirkspolizeilichen Verordnungen dürfen nichts bestimmen, was den bestehenden Gesetzen oder den Verordnungen höherer Behörden widerspricht. Sie müssen den höheren Behörden zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Nach einzelnen Gesetzgebungen sind sie überhaupt erst vollstreckbar, wenn die höhere Behörde binnen bestimmter Zeit entweder keinen Widerspruch erhoben oder sie ausdrücklich bestätigt hat. Überall besitzen die höheren Behörden die Befugnis, Verordnungen der niederen Stellen außer Kraft zu setzen.

Durch diese Gesetzgebungen hat der Unterschied zwischen kriminellem und polizeilichem Strafrecht alle Bedeutung verloren[8]. Das Reichsstrafgesetzbuch enthält neben den strafrechtlichen Bestimmungen solche von unzweifelhaft polizeilichem Charakter[7]. Durch polizeiliche Verordnungen werden nicht bloß Handlungen, welche eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit enthalten, sondern auch solche, welche wirkliche Rechtsverletzungen sind, mit Strafe bedroht. Die Schranke für Verordnungen dieser Art liegt lediglich in der örtlichen Ausdehnung des Geltungsbereiches und in der Höhe des Strafmaßes. Ebenso ist das abgekürzte Verfahren, welches für die Aburteilung gewisser Vergehen besteht, nicht durch die besondere materielle Beschaffenheit derselben, sondern lediglich durch die Höhe der Strafe bedingt.

§ 161.

[Notverordnungen[1] sind Verordnungen mit formeller Gesetzeskraft (gesetzvertretende Verordnungen), welche vom Monarchen erlassen werden, wenn ein dringender Notstand das Tätigwerden

---

[6] LVG vom 30. Juli 1883, § 136; vgl. Rosin, a. a. O. 188 ff.

[8] Vgl. Rosin, Art. Polizeistrafrecht im WStVR 3 112 ff. (Literatur das. 118). — J. Goldschmidt, Das Verwaltungsstrafrecht, 1902, vgl. auch desselben Verfassers Beitrag zur Festgabe der Berliner Juristen-Gesellschaft für Dr. Richard Koch, 1903 [weitere Schriften Goldschmidts siehe bei Rosin, a. a. O. 128] hat den Versuch unternommen, die herrschende Theorie über die rechtliche Natur des sogenannten Polizeiunrechts zu widerlegen und den sonst fast allgemein geleugneten begrifflichen Gegensatz zwischen „Justiz-" und „Verwaltungsstrafrecht" auf neuer Grundlage zu rekonstruieren. Vgl. hingegen aber die schwerwiegenden kritischen Bedenken O. Mayers, VerwArch 11 348 ff.; Lamps, ArchÖffR 18 104 ff.; Fleiners, Instit. 206; Schultzensteins, VerwArch 11 149; Thoma, Polizeibefehl im badischen Recht 1 85.

[7] Namentlich im Abschnitt 27 „gemeingefährliche Verbrechen und Vergehen" und im Abschnitt 29 „Übertretungen".

[1] Bischof, Das Notrecht der Staatsgewalt in Gesetzgebung und Regie-

der Legislative gebietet, indessen derart Gefahr im Verzuge ist, daß die Legislative für die Bedürfnisse der Lage zu langsam arbeiten würde.] Das Recht Notverordnungen zu erlassen, ist dem Monarchen durch die meisten Verfassungen ausdrücklich beigelegt, fast überall aber dahin beschränkt worden, daß Notverordnungen nur in Zeiten erlassen werden dürfen, wo der Landtag nicht versammelt ist und daß sie dem nächsten Landtage zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen sind[2]. Die Notverordnungen bedürfen in der Regel der Gegenzeichnung aller Minister. Sie haben die Kraft von Gesetzen und werden auch als provisorische Gesetze bezeichnet. [Der gegenständliche Umfang des Notverordnungsrechts ist partikularrechtlich verschieden. Als Durchschnittszustand läßt sich bezeichnen, daß das Notverordnungsrecht sich auf alle Gegenstände der einfachen — nicht verfassungändernden — Gesetzgebung erstreckt, sonach bei sonst zutreffenden Voraussetzungen (Notstand, nicht versammelter Landtag) durch Notverordnung alle Vorschriften erlassen werden können, welche im gewöhnlichen Verlauf der Dinge der Form des (einfachen) Gesetzes bedürfen. So das geltende Recht insbesondere in Preußen und Sachsen[3]. Weiter reicht das Notverordnungsrecht in Württemberg, Baden und Hessen, wo auch verfassungändernde Bestimmungen im Wege der Notverordnung getroffen werden können[4] — enger ist es begrenzt in Bayern, wo es

---

rung, historisch und dogmatisch dargestellt (1860); L. Spiegel, Die kaiserlichen Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft nach österreichischem Staatsrecht (1893); F. Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung, insonderheit nach preußischem Staatsrecht (1899); Hatschek, Der Ursprung der Notverordnung. Ein Beitrag zur Rezeptionsgeschichte des englischen Staatsrechts, in Grünhuts Ztschr., 27 1 ff.; Friedmann, Geschichte und Struktur der Notstandsverordnungen, unter besonderer Berücksichtigung des Kirchenrechts. (1903); Hansel, Die Notverordnung nach deutschem Staatsrecht (Rostocker rechtswissenschaftliche Studien, II, 2, 1904); Schoen im HdbPol 1 302 ff.; Menzel in der Festgabe f. Laband (1908), 1 367 ff., v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 21 ff.; Neubürger, Die Notverordnung nach bayr. StR (1905); Rob. Held, Das württembergische Notverordnungsrecht unter Vergleich mit dem Notverordnungsrecht anderer Staaten (Diss. Tübingen, 1905); Glockner, Über provisorische Gesetze (Notverordnungen), Ztschr. für badische V. 1916, Nr. 13—16 (auch besonders erschienen).

[2] Preuß. Verf. Art. 63, Bayr. PolStrGB vom 21. Dez. 1871 Art. 9, Sächs. Verf. § 88, Württ. Verf. § 89, Bad. Verf. § 66, Hess. Verf. Art. 73, S.-Weim. RGB § 61, S.-Kob.-Goth. StGG § 130, Old. StGG Art. 137, Braunschw. NLO § 120, Anh. LO § 20, Schw.-Sondh. LGG § 39, Schw.-Rud. GG § 25, Reuß ä. L. Verf. § 67, Reuß j. L. StGG §§ 66 und 67, Lipp. G. vom 8. Dez. 1867 § 3, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 31, Wald. Verf. § 7.

[3] Preuß. Verf. Art. 63, Sächs. Verf. § 88. — In Preußen nimmt die herrschende Meinung an, daß der Weg der Notverordnung in den Fällen ausgeschlossen sei, wo die Verfassung ausdrücklich ein „mit vorheriger Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz" fordert, wie z. B. in den Art. 94, 95. Vgl. unten N. 6.

[4] Württ. Verf. § 89, Bad. Verf. § 66, Hess. Verf. Art. 73. Vgl. Göz, Württ. StR 218; a. M. Glatzer, a. a. O. 30 Anm. 5; Wielandt, Bad. StR 168 trägt in den § 66 der Bad. Verf. Unterschiede hinein, welche dieser Gesetzestext nicht kennt. Richtig Walz, Bad. StR 216; Glockner, a. a. O. (Sonderabdruck) 17 ff.

nicht mehr und nichts anderes darstellt als ein qualifiziertes Polizeiverordnungsrecht, der Art, daß die Notverordnung nur polizeiliche Vorschriften mit Strafandrohung, nicht aber z. B. privatrechtliche Normen enthalten darf[5].

Das Verordnungsrecht erstreckt sich auch auf solche Gegenstände, welche die Verfassung ausdrücklich der Regelung „durch Gesetz" oder „im Wege der Gesetzgebung" überweist; es ist in dieser Beziehung staatsrechtlich gleichgültig, ob der Vorbehalt des Gesetzes auf allgemeinen Grundsätzen (oben § 157) oder auf speziellen Vorschriften der Verfassung beruht[6].

Die Notverordnungen sind unter Kenntlichmachung ihrer Eigenschaft als Notverordnung, z. B. unter Bezugnahme auf die zum Erlaß solcher Verordnungen ermächtigende Verfassungsbestimmung, wie formelle Gesetze zu verkündigen. Sie sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen[a]. Erteilt der Landtag die Genehmigung, so bleibt die Verordnung als ein nunmehr vollwertiges, von der Volksvertretung gutgeheißenes formelles Gesetz in Kraft. Wird die Genehmigung vom Landtag, in den Ländern mit Zweikammersystem auch nur von einer Kammer, verweigert, so tritt nach einigen Verfassungen[b] die Verordnung von selbst außer Kraft, während andere[c] die Regierung verpflichten, die Verordnung unverzüglich aufzuheben, sie aber bis zur erfolgten Aufhebung in Kraft belassen. Letzteres Prinzip gilt, schon aus Gründen der Rechtssicherheit, auch in den

---

[5] Bayr. PolStrGB Art. 9. Vgl. v. Seydel-Piloty, Bayr. StR 1 855 ff.

[6] [Für das preußische Staatsrecht ist dies bestritten. v. Roenne, Preuß. StR (4. Aufl.) 1 371 ff.; Schulze, Preuß. StR 2 35, 36; Schwartz, Komm. zur preuß. Verf. 208 ff. nehmen an, daß in den (sehr zahlreichen) Fällen, in denen die preuß. Verfassung ein Gesetz vorbehält bzw. verheißt (z. B. Art. 5, 6, 8, 9, 13, 17, 19, 27, 30, usw.) der Notverordnungsweg unzulässig sei. Gegen diese, von der Staatspraxis niemals anerkannte nnd offensichtlich unrichtige, Meinung mit Recht: v. Gerber, Grundz. 153 N. 3, G. Meyer in der Voraufl. 578, v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 24 ff.; Arndt, ArchÖffR 4 438 ff. und Komm. z. preuß. Verf. (7. Aufl.) 264; Bornhak, Preuß. StR 1 540 ff.; Glatzer, a. a. O. 34 ff. — Die Notverordnung ist auch da nicht ausgeschlossen, wo die Verfassung den Weg der „ordentlichen Gesetzgebung" oder ein „mit vorheriger Zustimmung der Kammern zu erlassendes Gesetz" fordert, denn auch diese Ausdrücke umschreiben lediglich den Vorbehalt des (einfachen) Gesetzes. A. M. in diesem Punkte die Voraufl., 578; Arndt, Glatzer, Bornhak, a. a. O. (544); übereinstimmend (anscheinend) v. Roenne-Zorn, StR 3 25 Anm. 1.]

[a] Dieses Erfordernis besteht nicht in Württemberg und Baden. Vgl. für Württemberg Göz, a. a. O. 218 (a. M. v. Mohl, Württ. StR § 33; v. Sarwey. Württ. StR 2 19 ff.), für Baden Walz, a. a. O. 216; Thoma, Ztsch. bad. V. 1906, 96 (a. M. Wielandt, Bad. StR 168; Glockner, a. a. O. 30 ff. und Bad. VerfR 150). In Hessen bedarf es der Vorlage an den Landtag nur, wenn die NotV nach Ablauf eines Jahres noch für längere Zeit oder bleibend in Wirksamkeit erhalten werden soll: G. vom 15. Juli 1862 Art. 1; vgl. van Calker, Hess. VerfG 136.

[b] — Braunschweig, S.-Weimar, S.-Koburg und Gotha; vgl. die Zitate oben N. 2. So auch das Bayr. PolStrGB Art. 9.

[c] Hess. G. vom 15. Juli 1862 (s. o. Anm. a); Oldenburg, Schw.-Sondershausen, Lippe, Waldeck; vgl. die Zitate oben N. 2.

Staaten, deren Verfassung über die Wirkungen der Verweigerung der Genehmigung seitens des Landtags keine Bestimmungen enthält[d].

Dadurch, daß die Notverordnung ihre Geltung — sei es ipso iure, sei es zufolge Außerkraftsetzung durch die Regierung — verliert, treten die Gesetze, welche durch sie aufgehoben oder abgeändert waren, von selbst wieder in Geltung[e]. Im übrigen aber hat die Beseitigung der Notverordnung keine rückwirkende Kraft, dieselbe ist vielmehr bis zu dem Momente, in welchem ihre Verbindlichkeit aufhört, als ein gültiges Gesetz zu behandeln: Rechtsverhältnisse, welche auf Grund der Notverordnung während der Zeit ihrer Geltung entstanden, bleiben von der Aufhebung der Verordnung unberührt.]

2. In den Freien Städten.

§ 162.

In den Freien Städten ist zu einem Gesetze ein übereinstimmender Beschluß von Senat und Bürgerschaft erforderlich[1]. Der Senat erscheint jedoch nicht, wie der Monarch, als der eigentliche Inhaber der Gesetzgebungsgewalt, sondern als ein der Bürgerschaft gleichstehendes Kollegium. Ein von demselben ausgegangener Gesetzentwurf wird daher durch Annahme seitens der Bürgerschaft definitiv Gesetz.

Verfassungsänderungen erfolgen in Lübeck im gewöhnlichen Wege der Gesetzgebung. In Bremen[2] müssen sie von Senat und Bürgerschaft in zweimaliger Abstimmung, und zwar in beiden Körperschaften von der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder angenommen sein. In Hamburg[3] wird eine zwei-

---

[d] So also insbesondere in Preußen und Sachsen. Die Frage ist jedoch in beiden Staaten bestritten. Über Sachsen vgl. O. Mayer, Sächs. StR 183 und Anm. 17. Für Preußen behaupten v. Gerber, Grundz. 154; v. Roenne, StR (4. Aufl.) 1 375 ff.; Gierke, DPrivR 1 130 N 10 und die Voraufl. 579 N. 10, daß die NotV durch die Verweigerung der Genehmigung ipso iure außer Kraft trete. Dagegen wie jetzt der Text die herrsch. M.: Schulze, Preuß. StR 2 38, 39; E. A. Chr., a. a. O. 227; Dernburg, Preuß. PrivR 1 31, 32; v. Roenne-Zorn, a. a. O. 3 28 ff.; Arndt, Komm. (7. Aufl.) 265, 266; Bornhak, Preuß. StR 1 546; Glatzer, a. a. O. 85 ff.; Schwartz, Komm. 210 ff.; Rosin, PolVR 252 u. a. Dieser Ansicht — im Hinblick auf Art. 106 Abs. 2 Preuß. Verf. — auch Schoen, HdbPol 1 303.

[e] Denn die beabsichtigte Wirkung der Nichtgenehmigung durch den Landtag ist die Wiedereinsetzung des durch die NotV geänderten objektiven Rechts in seinen vorigen Stand. Übereinstimmend die Voraufl.; v. Roenne-Zorn, a. a. O. 3 30; Glatzer, a. a. O. 93 ff.; Bornhak, Preuß. StR 1 547 (unrichtige Verallgemeinerung!); Schoen, HdbPol 1 303. — A. M. nur Held a. a. O. 2 90.

[1] Brem. Verf. §§ 56 und 58, Hamb. Verf. Art. 61, Lüb. Verf. Art. 50. [Vgl. auch G. Seelig, Hamb. StR 106 ff.]

[2] Brem. Verf. § 67.

[3] Hamb. Verf Art. 61.

malige Abstimmung nur seitens der Bürgerschaft erfordert, bei dieser müssen jedesmal 3/4 der gesetzlichen Zahl der Mitglieder anwesend gewesen sein und von diesen 3/4 für die Änderung gestimmt haben.

Sowohl Senat als Bürgerschaft besitzen das Recht der Initiative[4].

Die Publikation der Gesetze steht dem Senat zu[5]. Da dieser ein dem Monarchen analoges Recht der Sanktion nicht besitzt, so ist er zur Publikation verpflichtet, wenn zwischen ihm und der Bürgerschaft eine Übereinstimmung hinsichtlich des Gesetzentwurfes erzielt worden ist.

Das Verordnungsrecht wird vom Senate ausgeübt[6]. Zum Erlaß von Rechtsverordnungen bedarf es einer gesetzlichen Ermächtigung[7]. Ein Notverordnungsrecht besitzt er nicht. Die Ortspolizeibehörden sind befugt, Polizeiverordnungen mit Strafandrohungen zu erlassen[8].

III. Die Reichsgesetzgebung[1 2].

1. Einfache (formelle)[a] Reichsgesetze.

§ 163.

1. Die Reichsgesetzgebung wird nach der Reichsverfassung ausgeübt durch Bundesrat und Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen

---

[4] Lüb. Verf. Art. 44, Brem. Verf. § 61, Hamb. Verf. Art. 61.

[5] Lüb. Verf. Art. 49, Brem. Verf. § 57, Hamb. Verf. Art. 61.

[6] Lüb. Verf. Art. 50, Brem. Verf. § 57, Hamb. Verf. Art. 61. — Vgl. Hanfft, Das Verordnungsrecht des Hamb. Senats. 1900. Gegen ihn Seelig, a. a. O. 107, 108.

[7] Eine solche besteht für Ausführungsverordnungen. Vgl. W. v. Melle, Hamb StR 89 Nr. 4.

[8] Brem. LGO § 111, Hamb. LGO Art. 3, G. über die Organisation der Verwaltung § 9.

[1] Die Behauptungen Böhlaus, Meckl. LR 1 (1871) § 46; Seydel, Komm. z. RV, Einleitung 19 und zu Art. 2 I, Bayr. StR (2. Aufl.) 2 352 ff. (in der 3., von Piloty bearbeiteten, Aufl. sind diese Ausführungen weggelassen); Rehm in AnnDR 1885 67, 68, daß das Reich keine eigene gesetzgebende Gewalt habe, sondern nur die gesetzgebende Gewalt der Einzelstaaten ausübe, daß daher die Reichsgesetze in jedem einzelnen Staate als Landesgesetze gelten, beruhen auf der bereits früher zurückgewiesenen Anschauung, daß das Reich kein selbständiges Rechtssubjekt des öffentlichen Rechtes, sondern ein bloßes vertragsmäßiges Verhältnis unter den Einzelstaaten sei. Auch stehen denselben die unzweideutigen Aussprüche der Art. 2 und 4 der Reichsverfassung entgegen. Vgl. Haenel, Vertragsmäßige Elemente 51 ff.

[2] Vgl. Laband, StR 2 1 ff.; Seydel, Komm. z. RV, zu Art. 2, 4, 5, 7, 16, 17, 78; V. Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze, Leipziger Dekanatsprogramm 1885; G. Meyer, Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung (Festgabe der Jenaer juristischen Fakultät für Gneist, Jena 1888), F. Kolbow, Das Veto des Deutschen Kaisers, im ArchÖffR 5 73 ff.; W. Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der

ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend[3]. [Das Wort „ausreichend" will der staatenbündischen Vorstellung (oben § 13, § 46) entgegentreten, als bedürfte es zum Zustandekommen eines Reichsgesetzes noch einer irgendwie gearteten sanktionierenden oder verkündigenden Tätigkeit der Einzelstaatsgewalten. Die bundesstaatliche Unmittelbarkeit (oben § 14 S. 50) wollte durch Art. 5 RV betont, nicht aber gesagt sein, daß das Reichsgesetz schon dann fertig sei, wenn über seinen Inhalt Einigkeit zwischen Bundesrat und Reichstag hergestellt ist. Zum Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens bedarf es nach der Feststellung des Gesetzesinhaltes erst noch der Sanktion durch den Bundesrat (RV Art. 7 Nr. 1), der Ausfertigung durch den Kaiser (Art. 17) und der Verkündigung (Art. 2). Die Gliederung des Gesetzgebungsverfahrens ist dieselbe wie bei der Landesgesetzgebung (oben § 158); es sind also auch hier zu unterscheiden: Initiative (Gesetzvorschlag), Feststellung des Gesetzesinhalts, Sanktion, Ausfertigung, Publikation (Verkündigung); nur daß der Akt der Ausfertigung, welcher dort (oben § 158 S. 665) mit der Sanktion äußerlich ununterscheidbar zusammenfällt, hier durch Übertragung an ein besonderes Organ, den Kaiser, selbständige Gestaltung gewinnt.]

Wie im Einzelstaat der Monarch als Träger der Staatsgewalt, so erscheint im Reiche die Gesamtheit der verbündeten Regierungen als Träger der Reichsgewalt. Sie ist als der Inhaber der gesetzgebenden Befugnisse anzusehen, ihre Sanktion verleiht einer Norm den Charakter des Gesetzes. Die Gesamtheit der verbündeten Regierungen wird aber repräsentiert durch den Bundesrat. Die Sanktion der Gesetze erfolgt demnach durch einen Beschluß des Bundesrates[4]. Die Zustimmung des Reichstages

---

Reichsgesetzgebung, ebenda 14 31 ff.; Laband, Berichtigung von Reichsgesetzen, in der DJZ 1903 301 ff.

[a] Siehe Seite 679. Die oben § 155 dargelegte Unterscheidung zwischen Gesetzen im materiellen und im formellen Sinne gilt wie für das deutsche Landes-, so auch für das Reichsstaatsrecht. Vgl. statt aller: Laband, StR 2 1 ff. Auch das Verhältnis der beiden Gesetzesbegriffe zu einander (oben 639 ff.) ist im Reiche dasselbe wie in den Einzelstaaten; auch nach Reichsrecht gilt der Satz, daß Gesetze im materiellen Sinne (Rechtssätze) grundsätzlich im Wege der formellen Gesetzgebung zu erlassen sind und auf einem andern (dem Verordnungs-) Wege nur kraft formellgesetzlicher Ermächtigung erlassen werden dürfen (vgl. auch unten § 165 S. 706, 707).

[3] RVerf Art. 5.

[4] Laband. StR 2 29 ff., Kl. A. 122 ff.; v. Rönne, StRDR 2 1 § 66 S. 48 ff.; Seydel, Komm. z. Art. 5 Nr. 1, Art. 7 Nr. II, Art. 17 Nr. I, in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung usw. des Deutschen Reiches, N. F., 3 285; H. Schulze, LehrbDStR 2 § 285 S. 118; Haenel, Organisatorische Entwicklung der RVerf 52; Zorn, StR 1 413; Binding in Schmollers J. 5 379; Trieps, Reich und Bundesstaaten 192; Arndt, Komm. z. RVerf, zu Art. 17 Nr. 1, RStR 180; Binding, Rechtliche Stellung des Kaisers 14; Frormann, a. a. O. 65, 89; Kliemke, Staatsrechtliche Stellung des Bundesrates 40; Anschütz, Enzykl. 158; Abg. Dr. Windthorst in der Reichs-

ist nur eine Vorbedingung, welche erfüllt sein muß, damit die Sanktion stattfinden kann. Auch ein vom Bundesrate an den Reichstag gelangter Gesetzentwurf, welcher von diesem unverändert genehmigt ist, bedarf, um Gesetz zu werden, einer nochmaligen Annahme seitens des Bundesrates.

Der Kaiser ist weder bei der Feststellung des Gesetzesinhalts noch bei der Sanktion beteiligt und insoweit kein selbständiger Faktor der Gesetzgebung; seine Mitwirkung bei der letzteren beschränkt sich auf die mehr formalen Tätigkeiten der Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze. Er hat das Recht und die Pflicht, die vom Bundesrat und Reichstag verfassungsmäßig zustandegebrachten Gesetze auszufertigen und zu publizieren[5].

---

tagssitzung vom 12. Jan. 1882 (StenBer 592); Schoen im HdbPol 1 290. Die Anwendbarkeit des Begriffes der Sanktion auf das deutsche Reichsstaatsrecht bestreiten: Gierke in Grünhts Ztschr. für d. Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart 6 230, DPrivR 1 131; Kolbow, a. a. O. 88 ff.; Affolter, Allg. StR 69; Rosenberg, in den AnnDR 1900 577 ff. Vgl. gegen die in dieser Hinsicht erhobenen Bedenken die N. 2 zitierte Schrift G. Meyers. 47 ff. [Nach Laband, a. a. O. ist der Reichstag wohl an der Feststellung des Gesetzesinhaltes, nicht aber an dem Erlaß des Gesetzesbefehls beteiligt, welcher letztere, als Sanktion, dem Bundesrate allein zustehe. Diese Ansicht ist die heute herrschende. vgl. oben § 158 S. 665 Anm. e. Gegen sie Lukas in der dort angef. Schrift, auch Rauschenberger, Der Anteil des Bundesrates an der Reichsgesetzgebung (Heidelberger Diss., 1906), 12 ff. Ein Sanktionsrecht des Kaisers behauptet Bornhak im ArchÖffR 8 460 ff. unter Berufung auf die Anm. 14 dieses Paragraphen erwähnte Publikationsformel. Letztere kann aber gegenüber den Bestimmungen der Verfassung nicht maßgebend sein und die Bildung eines Gewohnheitsrechts ist in dem Gebrauche derselben nicht enthalten. Vgl. Laband, StR 2 36 N. 2, Kl. A. 123, 124; Seydel, Komm. zu Art. 17 Nr. I: Frormann, a. a O. 76 ff.

[5] Diese Ansicht ist die communis opinio der staatsrechtlichen Schriftsteller, sie wurde auch von Fürst Bismarck geteilt (Gedank. und Erinner. 2 306). Vgl. hierzu Anschütz, Bismarck u. d. RVerf 32. Die Ansicht Bismarcks ist adoptiert in der kaiserlichen Thronrede vom 27. Juni 1888 (v. Seydel, Komm. 173). Übereinstimmend: Hiersemenzel zu Art. 17, II; Thudichum, VerfR 88; Riedel zu Art. 17 I; Westerkamp 130 ff.; Seydel, Komm. z. Art. 2 Nr. VI und 17 Nr. I; R. v. Mohl, DRStR 291; Laband, StR 2 42 ff., Kl. A. 124 ff.; v. Rönne, a. a. O. § 66 S. 49; Haenel, a. a. O.; Proebst, VerfDR zu Art. 5 Nr. 2; H. Schulze, LehrbDStR 2 118; v. Kirchenheim, LehrbDStR 115; Kolbow, a. a. O. 73 ff.; Zorn, a. a. O. 416; Fischer, Recht des deutschen Kaisers 156; Binding, Rechtliche Stellung des Kaisers 15; Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen RVerf 16; Frormann, a. a. O. 54 ff.; Anschütz, Enzykl. 158, im WStVR 2 216; Schoen, HdbPol 290, 291. — Anderer Ansicht: v. Martitz, Betrachtungen 53 und Dernburg, Pandekten 1 55, welche behaupten, daß die Verkündigung der vom Bundesrat und Reichstag beschlossenen Gesetze im Belieben des Kaisers stehe. Dieser Ansicht steht jedoch die Bestimmung des Art. 5 der Reichsverfassung entgegen, wonach zu einem Reichsgesetze die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen erforderlich und ausreichend ist. Auch würde die dem „Präsidium“ (d. h. Preußen) im Art. 5 der RVerf eingeräumte Befugnis, auf dem Gebiete des Zoll-, Militär- und Marinewesens gegen die Abänderung der bestehenden Einrichtungen Widerspruch zu erheben, völlig überflüssig sein, wenn der König von Preußen als Kaiser die Befugnis hätte, den Erlaß

[2. Der Grundsatz, daß zu einem Reichsgesetze die Übereinstimmung der einfachen Mehrheiten des Bundesrates und des Reichstages genüge, gilt für den Reichstag unbedingt. Auch die Sanktionsbeschlüsse des Bundesrates werden, nach der allgemeinen Regel des Art. 7 Abs. 3 Satz 1 RV (oben 490) mit einfacher Majorität gefaßt. Das Erfordernis qualifizierter Mehrheit bei Verfassungsänderungen ist dem Reichsstaatsrecht unbekannt. Dagegen steht in gewissen Fällen der Minderheit des Bundesrates gegen die von der Mehrheit beabsichtigte Sanktionierung von Gesetzentwürfen ein Widerspruchsrecht (Veto) zu. Diese Fälle sind:

a) Änderungen der Reichsverfassung „gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben“ [6].

b) „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.“ [7]

c) Gesetzentwürfe, welche das bestehende Recht auf dem Gebiete des Militärwesens, der Kriegsmarine, der Zölle und der im Art. 35 RV bezeichneten Abgaben (Verbrauchssteuern) abändern, können gegen den Widerspruch Preußens im Bundesrat nicht sanktioniert werden. Dies folgt aus RV Art. 5 Abs. 2 [8].]

d) Gewisse Bestimmungen des Branntweinsteuergesetzes können gegenüber den nach dem Erlaß desselben in die Branntweinsteuergemeinschaft eingetretenen Staaten (Bayern, Württemberg, Baden) nur mit deren Zustimmung abgeändert werden [9].

Die Frage, ob einer der angegebenen vier Fälle vorliegt, ist als eine Frage geschäftlicher Behandlung vom Bundesrate mit einfacher Majorität zu entscheiden [10].

---

jedes ihm nicht genehmen Gesetzes durch Verweigerung der Publikation zu verhindern. Auch Fricker in der N. 2 zitierten Schrift erklärt die Verpflichtung des Kaisers zur Publikation für zweifelhaft. Vgl. gegen seine Bedenken G. Meyers Schrift über den Anteil der Reichsorgane 59 ff. Bornhak, a. a. O. 467 behandelt die Frage gleichfalls als eine offene.

[6] RVerf Art. 78 Abs. 1. Vgl. § 164, sowie oben § 124 491.

[7] Vgl. hierüber unten § 164 S. 698.

[8] [Durch Art. 5 Abs. 2 ist nicht dem Kaiser als solchem, sondern dem preußischen Staate ein Veto gegen die Abänderung des bestehenden Zustandes eingeräumt. Die Handhabung dieses Vetorechts fällt daher auch an sich nicht in den Verantwortlichkeitsbereich des Reichskanzlers, sondern in den der preußischen Staatsregierung. Vgl. oben § 123 N. 9, § 124 S. 491, § 135 S. 524 ff.; v. Seydel, Komm. z. Art. 5 Nr. II; Anschütz, Enzykl. 100, 110, 115.]

[9] RG, betr. die Besteuerung des Branntweins, vom 15. Juli 1909 §§ 26, 154. Die Aufhebung dieser Paragraphen kann, wenn dieselben auch kein verfassungsmäßiges Sonderrecht im Sinne des Art. 78 Abs. 2 der RVerf begründen, doch nur mit Zustimmung der betreffenden Staaten erfolgen, weil sonst das denselben eingeräumte Recht völlig illusorisch sein würde. Vgl. darüber auch Seydel, Komm. z. Art. 35 Nr. III.

[10] Übereinstimmend: Westerkamp 130 u. 131; Proebst, Reichsverfassung, zu

Betrifft das Gesetz eine Angelegenheit, welche im Sinne des Art. 7 Abs. 4 RV nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, so werden bei jedem dieses Gesetz betreffenden Bundesratsbeschlusse, also auch bei dem Sanktionsbeschluß, die Stimmen nur derjenigen Staaten gezählt, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist (oben § 124 S. 491).

3. Sowohl Bundesrat als Reichstag besitzen das Recht des Gesetzvorschlags (der Initiative)[11].

Art. Nr. 5; Haenel, Vertragsmäßige Elemente 258 ff.; Laband, StR 1 284; Zorn, StR 1 431; Binding, in der DJZ 4 71, die vier letzten wenigstens hinsichtlich der Verfassungsänderungen, während sie sich über die anderen Punkte nicht äußern, wie es scheint, auch R. v. Mohl 290 und 291 Nr. 2. [Übereinstimmend ferner Rehm, Allg. StL 145, 146, der auch die streitig gewordene Frage, ob ein Sonderrecht vorliege, d. h. Art. 78 Abs. 2 RVerf. Anwendung zu finden habe, im Bundesrate mit einfacher Mehrheit entschieden wissen will.] Dieser Auffassung entspricht auch die Praxis. Vgl. Haenel, DStR 1 588 ff. — Anderer Ansicht: Hiersemenzel zu Art. 2 II und Seydel, Komm. z. Art. 7 Nr. VII. Letzterer gelangt zu keinem bestimmten Ergebnis und meint nur, am einfachsten erledige sich die Sache durch Anwendung der Formen der Verfassungsänderungen (Art. 78 Abs. 1). Hier handelt es sich aber nicht um Verfassungsänderungen, bei denen doch auch der Reichstag mitwirken muß, sondern um einen bloßen Beschluß des Bundesrates, welcher die Vorfrage, ob eine Verfassungsänderung vorzunehmen sei, entscheidet. Hiersemenzel behauptet, daß die Frage, ob eine Verfassungsänderung vorliege, nicht durch einfache Majorität erledigt werden dürfe, weil sonst die Majorität imstande sei, die Vorschriften der Verfassung über Verfassungsänderungen illusorisch zu machen. Er übersieht aber, daß bei der entgegengesetzten Auffassung die Minorität sich in der Lage befindet, die Vorschriften der Verfassung über einfache Reichsgesetze illusorisch zu machen, indem sie die Anwendung der für die Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Formen fordert — v. Rönne stimmt hinsichtlich der Verfassungsänderungen ebenfalls mit der hier vertretenen Ansicht überein (StRDR § 65 2 1 S. 35), ist dagegen anderer Ansicht hinsichtlich derjenigen Gegenstände, in bezug auf welche dem Präsidium ein Widerspruchsrecht zusteht. Er meint, der Kaiser müsse, wenn er hinsichtlich der geschäftlichen Behandlung derselben im Bundesrate überstimmt sei, zwar die Vorlage des Bundesrates an den Reichstag bringen (§ 27 1 230), könne aber nachher die Publikation des Gesetzes verweigern (§ 66 2 1 S. 50). Für die Verweisung der Sache an ein Austrägalgericht, welche Oppenheimer in der DJZ 2 491 vorschlägt, fehlt in der Reichsverfassung jeder Anhalt.

[Beschließt der Bundesrat, daß einer der im Text bezeichneten Fälle nicht vorliege, also ein von irgend einer Seite beanspruchtes Vetorecht nicht gegeben sei, und sanktioniert daraufhin das betreffende Gesetz mit einfacher Stimmenmehrheit, so sind diese Beschlüsse wohl für die unterlegene Minderheit, nicht aber für den Kaiser maßgebend, welcher vor der ihm obliegenden Ausfertigung des Gesetzes frei zu prüfen und selbständig darüber zu entscheiden hat, ob die Auffassung der Bundesratsmehrheit mit der Reichsverfassung im Einklang steht: bejahendenfalls ist die Ausfertigung zu erteilen, andernfalls abzulehnen (vgl. oben im Text unter Nr. 4). Den Ausführungen von Trier, Verfassungswidrige Reichsgesetze (Marburger Diss. 1907) 66, 67 kann beigetreten werden, mit dem Vorbehalt, daß ein gemäß Art. 17, 2 RV ausgefertigtes und verkündigtes Reichsgesetz niemals „nichtig" ist.]

[11] Nach Art. 23 der Reichsverfassung besitzt der Reichstag das Recht, Gesetze vorzuschlagen nur „innerhalb der Kompetenz des Reiches". Wenn letztere Bestimmung überhaupt eine Bedeutung haben soll, so kann

Innerhalb des Bundesrats kann der Antrag auf Fassung eines gesetzgeberischen Initiativbeschlusses gemäß RV Art. 7 Abs. 2 von „jedem Bundesglied", d. h. jedem Einzelstaate sowie (RV Art. 6a) von Elsaß-Lothringen, ferner, kraft Gewohnheitsrechts, auch vom Kaiser gestellt werden[12]. Tatsächlich werden die weitaus meisten Reichsgesetzentwürfe in den Reichsämtern ausgearbeitet und gelangen von da nicht als einzelstaatliche (preußische), sondern als kaiserliche („Präsidial-") Vorlagen an den Bundesrat. — Dem Reichstage gegenüber ist das Initiativrecht des Kaisers durch Art. 7 Nr. 1 und 16 RV ausgeschlossen.]

Der Reichstag hat das Recht, die ihm vorgelegten Gesetzentwürfe abzuändern (zu amendieren) und seine Zustimmung zu dem Entwurf von der Annahme der Abänderungsvorschläge (Amendements) abhängig zu machen.

[Die Feststellung des Gesetzesinhaltes erfolgt durch Vereinbarung zwischen Bundesrat und Reichstag. Der Kaiser ist in diesem Stadium des legislativen Verfahrens nicht beteiligt. Die Vertretung der Gesetzvorlagen des Bundesrates vor dem Reichstag und die Beteiligung des Bundesrates an Verhandlungen des Reichstags über Initiativanträge des letzteren geschieht „durch Mitglieder des Bundesrates oder durch besondere von letzterem[b] zu ernennende Kommissarien" (RV Art. 16).

---

es nur die sein, daß dem Reichstage die Befugnis, Gesetzentwürfe auf Kompetenzerweiterung einzubringen, nicht zustehen soll. Dieselbe ist jedoch meistens so aufgefaßt worden, daß zur Kompetenz des Reiches auch das Recht gehöre, Verfassungsänderungen und Kompetenzerweiterungen vorzunehmen, daß daher auch in dieser Beziehung dem Reichstage eine Initiative zustehe (Thudichum, VerfR 215 und 216; v. Rönne, StRDR 1 266; Westerkamp 110 und 111; Seydel zu Art. 23 I; R. v. Mohl 334; Laband, StR 2 25, 26; H. Schulze, LehrbDStR 2 116; Zorn, a. a. O. 409, Komm. zur RV, zu Art. 23 Nr. 1; Arndt, Komm. zur RV, zu Art. 23 Nr. 1; Anschütz, Enzykl. 158. Vgl. auch die Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom 13. Febr. 1895, namentlich die Äußerungen der Abgeordneten Dr. Lieber und Dr. von Marquardsen (Sten. Ber. 1 861, 863). [Bemerkenswert ist, daß eine der wichtigsten Kompetenzerweiterungen, nämlich die Ausdehnung der im Art. 4 Nr. 13 vorgesehenen Gesetzgebungskompetenz des Reichs auf das Gebiet des gesamten bürgerlichen Rechts, RG vom 20. Dez. 1873, auf einem Initiativantrag des Reichstags beruht.]

[12] [Vgl. oben § 124 S. 490 Anm. 11. Übereinstimmend Haenel, Studien 2 42; G. Meyer in der Voraufl. 584; Anschütz, Enzykl. 99, 158; Triepel, Unitarismus und Föderalismus 63. Jedes Initiativrecht des Kaisers als Kaiser leugnen Laband, StR 2 24 Anm. 3; Seydel, Komm. 138, 145, 171; Schoen im HdbPol 1 298, sie fassen die „Präsidialanträge" als preußische Anträge auf (vgl. wiederum oben § 124 a. a. O.). Übungsgemäß werden die in den Reichsämtern vorbereiteten Präsidialvorlagen vom Reichskanzler nicht zwar als Anträge der preußischen Staatsregierung, wohl aber im Einvernehmen mit ihr, d. h. nach eingeholter Zustimmung des Staatsministeriums, an den Bundesrat gebracht. Rechtlich notwendig ist diese Zustimmung nicht, und keinesfalls brauchte es (wie Seydel, a. a. O. 145 zutreffend bemerkt) den Bundesrat zu kümmern, wenn es unterlassen sein sollte, sie einzuholen.]

[b] Also nicht vom Kaiser oder Reichskanzler. Vgl. übrigens auch RV Art. 9 Satz 1. Tatsächlich erfolgt die Beteiligung des Bundesrats an den

4. Nach erfolgter Einigung des Bundesrates und des Reichstags über den Inhalt des zu erlassenden Gesetzes gelangt das letztere — jetzt noch immer ein Entwurf, kein fertiges Gesetz — an den Bundesrat, der nun gemäß RV Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 „über die von dem Reichstage gefaßten Beschlüsse" zu beschließen, d. h. sich darüber schlüssig zu machen hat, ob er dem vereinbarten Gesetzesentwurf seine Sanktion erteilen will. In bezug auf die Fragen, ob die Sanktion nur ganz oder auch teilweise gegeben, verweigert, mit Bedingungen verbunden, verschoben, zurückgenommen werden kann, gelten dieselben Grundsätze, welche oben § 158 S. 663 über das Sanktionsrecht des Monarchen in den Einzelstaaten entwickelt worden sind: der Bundesrat ist in dieser Hinsicht so gestellt wie der Monarch im Prozesse der Landesgesetzgebung[c]. Insbesondere steht es dem Bundesrate zu, die Sanktion zu verweigern und den Entschluß darüber, ob er sie verweigern oder erteilen will, beliebig lange — auch über den Schluß der Sitzungs-, ja der Legislaturperiode des Reichstags hinaus — aufzuschieben[d].

Reichstagsverhandlungen jetzt stets durch den Reichskanzler oder — die überwiegende Regel! — den Staatssekretär, in dessen Ressort der Verhandlungsgegenstand fällt. Vgl. oben § 132 S. 514 Anm. 14.

[c] Ein staatsrechtlich wie politisch wichtiger Unterschied zwischen der gesetzgeberischen Tätigkeit des Bundesrates und der des einzelstaatlichen Monarchen besteht jedoch darin, daß die letztere (vgl. oben § 158 S. 665), nicht aber die erstere ministerieller Verantwortlichkeit unterstellt ist (vgl. oben § 135 S. 528). Der Reichskanzler kann nicht dafür verantwortlich gemacht werden, daß der Bundesrat die Sanktion eines Gesetzes erteilt oder verweigert, aufschiebt oder zurücknimmt.

Rauschenberger, ArchÖffR 31 254 erklärt ohne einleuchtende Begründung den Sanktionsbeschluß des Bundesrats für unwiderruflich. Nach Schoen, Hdb. d. Pol. 1 290, ist er widerruflich, aber nur solange, „als das Gesetz noch nicht an den Kaiser (zur Ausfertigung) weitergegeben ist". Auch das ist unzutreffend. Die Sanktion kann widerrufen werden, solange das Gesetz noch nicht für den Sanktionierenden selbst verbindlich, d. h. solange es nicht verkündigt ist (vgl. oben § 158 S. 664).

[d] Vgl. oben § 158 S. 663 Anm. c und die dort angeführte Literatur, dazu noch Laband, DJZ 1904 321 ff. G. Meyer vertrat seine Ansicht, daß die Sanktion spätestens bis zum Beginn der neuen Legislaturperiode des Parlaments erfolgen müsse (oben a. a. O. Anm. c), folgerichtigerweise auch für das Reichsrecht. Dagegen Laband, a. a. O. StR 2 35, 36 und die übrigen Vertreter der herrsch. M. (oben a. a. O. Anm. c). Wenn Laband, a. a. O. 326 hervorhebt, daß der Bundesrat das Recht, die Sanktion aufzuschieben, „nur nach Treu und Glauben, rebus sic stantibus und nicht intempestive" ausüben dürfe, so will er hiermit wohl nur eine Regel politischer Ethik und keine Rechtspflicht aussprechen.

Die Staatspraxis steht auf dem Standpunkte unbeschränkter Zulässigkeit des Sanktionsaufschubs. Nach Beginn einer neuen Sitzungsperiode ist publiziert das Reichsgesetz, betr. die Stimmzettel für öffentliche Wahlen, vom 12. März 1884; nach Beginn einer neuen Legislaturperiode das Reichsgesetz wegen Ergänzung des § 100e der Gewerbeordnung vom 8. Dez. 1884, das Reichsgesetz über Aufhebung des Gesetzes, betr. die unbefugte Ausübung von Kirchenämtern, vom 6. Mai 1890, die Militärstrafgerichtsordnung vom

5. Das vom Bundesrate sanktionierte Gesetz ist gemäß Art. 17 RV zunächst vom Kaiser auszufertigen. Ausfertigen heißt beurkunden. Was der Kaiser hier, unter verantwortlicher Gegenzeichnung des Reichskanzlers, beurkundet, ist einerseits die Echtheit des Gesetzestextes, insbesondere die Übereinstimmung des vom Bundesrate sanktionierten Gesetzesinhalts mit den Beschlüssen des Reichstags, andererseits die Legalität des Gesetzgebungsverfahrens[e]. Diese Punkte sind vor der Ausfertigung zu prüfen. Finden sich Mängel, so ist die Ausfertigung bis zu deren Beseitigung zu verweigern[f]. Andernfalls darf die Ausfertigung nicht verweigert werden, denn ein Veto gegen die Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag hat dem Kaiser durch RV Art. 17 nicht beigelegt werden wollen (oben 500, 682 Anm. 5, unten 688). Die in der kaiserlichen Ausfertigung liegende Beurkundung der Echtheit und Gültigkeit des Gesetzes kann von keinem, der das Gesetz zu befolgen bzw. anzuwenden hat (Behörden und Individuen) einer Nachprüfung

---

1. Dezember 1898 und das G. betr. Aufhebung des § 2 des Jesuitengesetzes v. 4. Juli 1872, vom 8. März 1904. Letzteres beruht auf einem Initiativbeschlusse des Reichstags vom 25. Jan. 1899, dem der Bundesrat unter dem 8. März 1904 seine Zustimmung und Sanktion gab, worauf die kaiserliche Ausfertigung am gleichen Tage erfolgte. Vgl. dazu Laband, a. a. O. 321 ff. und die oben § 158 Anm. c angeführten Schriften von Laband, Kahl, Arndt, Anschütz, Müller, Rauschenberger. Letzterer führt, 44 ff. seiner zit. Schrift, noch weitere Präzedenzfälle an. Bemerkenswert die Äußerung des Staatssekretärs des Reichsjustizamts, Dr. Nieberding, im Reichstage, 14. April 1904 (Sten. Ber. 1903/04 3 2082, 2083): „Seit der Errichtung des Reichs steht die Reichsverwaltung nnd stehen die verbündeten Regierungen, und ich darf wohl sagen, auch der Reichstag auf dem Standpunkte, daß ein Beschluß des Reichstags solange eine reale politische und rechtliche Potenz ist, mit welcher der Bundesrat zu rechnen hat, als der Reichstag nicht selbst dem Bundesrat erklärt, daß er auf seinen Beschluß verzichte." Danach kann der Reichstag von ihm früher gefaßte sanktionsfähige Beschlüsse, insbes. Initiativbeschlüsse, bis zur erteilten Sanktion zurücknehmen. Übereinstimmend Laband, a. a. O. 323; Rauschenberger, a. a. O. 47 ff.

Der Reichstag hat in einer Resolution v. 16. April 1904 verlangt, daß ein Reichsgesetz die Zeitgrenze der Sanktionserteilung auf das Ende der Legislaturperiode festsetze. Ein solches Reichsgesetz ist nicht ergangen.

[e] Dem Wortlaut des Art. 17 RV gegenüber, wonach dem Kaiser nicht nur die „Verkündigung", sondern neben und vor derselben auch die „Ausfertigung" der Reichsgesetze zusteht, erscheinen die in der Voraufl., § 158 N. 8, erhobenen Bedenken gegen den Begriff der Ausfertigung nicht stichhaltig. Wesen nnd Inhalt des Begriffs sind allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu entnehmen. Vorbildlich: Laband 2 42 ff. Die oben § 158 Anm. e zurückgewiesene Behauptung Fleischmanns, daß die Ausfertigung der Sanktion vorausgehe, ist auch für das Reichsstaatsrecht völlig unhaltbar.

[f] Damit ist, indem der Kaiser aus formellen Gründen die Ausfertigung eines Gesetzes ablehnt, tatsächlich die Möglichkeit gegeben, daß er ein ihm staatsrechtlich nicht zustehendes Vetorecht ausübt; richtig Schoen, a. a. O. 291. Darüber, ob ein der Ausfertigung entgegenstehender Mangel vorhanden oder behoben ist, entscheidet der Kaiser — immer unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers — frei und selbständig; die Meinungen des Bundesrats und des Reichstags sind für ihn in dieser Hinsicht nicht maßgebend. Vgl. oben Anm. 10 und Anschütz, Enzykl. 158 Anm. 1.

unterzogen werden[g]. Unberührt aber bleibt das Recht des Bundesrates und des Reichstages, den Reichskanzler wegen einer rechtswidrigen Gesetzesausfertigung zur Verantwortung zu ziehen.]

Auf die Ausfertigung des Reichsgesetzes erfolgt

6. die Verkündigung (Publikation) desselben von Reichs wegen[13]. Die Anordnung derselben geschieht durch den Kaiser[14], der Vollzug dieser Anordnung durch den Reichskanzler. Die Verkündigung steht aber nicht im Belieben des Kaisers, sondern muß erfolgen, wenn ein übereinstimmender, sanktionierter Beschluß von Bundesrat und Reichstag vorliegt[15]. In der Publikationsformel wird die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag erwähnt[16]. Die Verkündigung erfolgt vermittelst eines Reichsgesetzblattes, welches im Reichsamt des Innern herausgegeben wird[17]. Sofern nicht in einem publizierten Reichsgesetze ein anderer Anfangstermin seiner verbindlichen Kraft bestimmt ist, beginnt die letztere mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf desjenigen Tages, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben ist[18]. In den Konsulargerichtsbarkeitsbezirken erlangen neue Gesetze, soweit nicht reichsgesetzlich ein anderes bestimmt ist, verbindliche Kraft: in den

---

g Insbesondere ist das sog. richterliche Prüfungsrecht dadurch ausgeschlossen. Vgl. unten § 173.

13 RVerf Art. 2.

14 RVerf Art. 17.

15 [Diese Übereinstimmung, sowie überhaupt das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes festzustellen und zu beurkunden, ist der Zweck der Ausfertigung. Vgl. oben im Text.]

16 Die übliche Publikationsformel: „Wir, Wilhelm, von Gottes Gnaden, Deutscher Kaiser, König von Preußen usw. verordnen im Namen des Deutschen Reiches nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags", ist nicht korrekt. Denn Bundesrat und Reichstag haben einem Reichsgesetze nicht bloß zuzustimmen, sondern dasselbe festzustellen, und der Bundesrat hat das Gesetz zu sanktionieren. [Der Kaiser hat nach seiner Stellung im Gesetzgebungsprozeß nichts zu „verordnen", d. h. zu sanktionieren, sondern nur zu prüfen, zu beurkunden („auszufertigen") und zu verkündigen. Gleicher Meinung über die Publikationsformel wie hier: Laband 2 36, 37 Anm. 2, kl. A. 123, 124; Seydel, Komm. 172, 173; beide wenden sich mit Recht gegen Bornhak, der in der steten Anwendung dieser Formel ein Gewohnheitsrecht erblicken will, wonach dem Kaiser Sanktion und Veto zustehe. Bornhak übersieht, daß es hier an einem wesentlichen Erfordernisse der Gewohnheitsrechtsbildung fehlt, nämlich an der Überzeugung der Übenden von der rechtlichen Notwendigkeit ihres Tuns. Die Publikationsformel der Reichsgesetze ist „ohne viel Nachdenken" (Seydel, a. a. O. 172) den landesrechtlichen Formeln nachgebildet und seither, gleichfalls ohne viel Nachdenken, also nicht opinione necessitatis, beibehalten worden. Gesetzlich vorgeschrieben oder festgelegt ist sie nirgends. Wie im Text auch Schoen, Handb. d. Pol. 291. Dagegen wird die staatsrechtliche Korrektheit der Formel verteidigt von Dambitsch, Komm. z. RV 49, 50.]

17 RV Art. 2, V. betr. die Einführung des Bundesgesetzblattes für den norddeutschen Bund, vom 26. Juli 1867.

18 RV Art. 2.

Bezirken, welche in Europa, in Ägypten oder an der asiatischen Küste des Schwarzen oder des Mittelländischen Meeres liegen, mit dem Ablauf von zwei Monaten, in den übrigen Bezirken mit dem Ablaufe von vier Monaten nach dem Tage, in dem das betreffende Stück des RGBl bezw. der Preuß. GS (vgl. § 19 zu 1 des Reichsgesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900) ausgegeben worden ist[19].

[Eine Frist, während welcher ein vom Bundesrate sanktioniertes Gesetz vom Kaiser ausgefertigt und verkündigt werden müßte, besteht ebensowenig wie für die Sanktion (vgl. oben 686 und § 158 S. 663). Für grundlose Verzögerung der Ausfertigung und Verkündigung ist der Reichskanzler verantwortlich.

Betreffs der Authentizität des publizierten Gesetzestextes und der Zulässigkeit von Berichtigungen desselben gelten die oben § 158 S. 667 entwickelten Grundsätze.]

2. Änderungen der Reichsverfassung[1].

§ 164.

Abänderungen der Reichsverfassung[a] erfolgen im Wege der Reichsgesetzgebung, also durch übereinstimmende Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben[2].

Streng genommen sollte jedem Akte der Gesetzgebung, welcher mit einer Bestimmung der Verfassung im Widerspruch steht, die Abänderung der betreffenden Verfassungsbestimmung vorausgehen, oder diese Abänderung mindestens gleichzeitig erfolgen. Diese Form wird jedoch im Deutschen Reiche tatsächlich nicht beobachtet. Es sind vielfach einfache Gesetze erlassen worden,

---

[19] RG über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 § 30. Diese Vorschriften gelten auch für die Schutzgebiete: SchGG § 3. Es fehlt an einer Bestimmung darüber, in welchem Momente die Reichsgesetze in denjenigen Gebieten des Auslandes in Kraft treten, welche nicht deutsche Konsularjurisdiktionsbezirke sind. Unter diesen Umständen bleibt nichts anderes übrig, als die Bestimmung des Art. 2 der RV in Anwendung zu bringen (Seydel, Kommentar zu Art. 2 Nr. V, Binding, Handb. des deutsch. Strafrechts 1 259 ff.) And. Ans.: Laband, Staatsr. 2 83, 77, kl. A. 134, der zu den in Art. 2 vorgeschriebenen 14 Tagen noch den Zeitraum hinzurechnen will, welcher erforderlich ist, damit das betreffende Stück des Gesetzblattes nach dem in Frage stehenden ausländischen Gebiete gelangen kann.

[1] Laband, StR 2 38 ff.; Seydel, Komm. 411 ff., 418 ff.; Haenel, Studien 1 255 ff.; Zorn, StR 1 431 ff.; Arndt und Dambitsch, Komm. zur RV, zu Art. 78 Abs. 1.

[a] D. h. der durch das Reichsgesetz vom 16. April 1871 gegebenen Verfassungsurkunde. Nur auf diese bezieht sich Art. 78 Abs. 1 RV, nicht auf die „Reichsverfassung“ im weiteren und materiellen Sinne (Inbegriff aller Normen über die Organisation und die Einrichtungen des Reichs). Übereinstimmend Laband, a. a. O. 38.

[2] RV Art. 78 Abs. 1. Vgl. oben § 163 S. 683.

welche Verfassungsbestimmungen nicht ausdrücklich, aber stillschweigend aufgehoben, modifiziert oder für den betreffenden Fall außer Anwendung gesetzt haben: Gesetze, welche das Verfassungsrecht, nicht aber den Verfassungstext ändern. Angesichts der stetigen Praxis, welche diesem Verfahren zur Seite steht, muß dasselbe als durch Gewohnheitsrecht anerkannt betrachtet werden[3]. [Dies gilt auch für solche einfache Gesetze, welche die Zuständigkeit des Reiches (oben § 80) überschreiten, indem sie Angelegenheiten regeln, welche der Gesetzgebungshoheit des Reiches nicht unterliegen[b]. Auch in diesem Falle ist nur erforderlich, daß das Gesetz im Bundesrate nicht gegen 14 Stimmen beschlossen, nicht aber, daß es äußerlich (in seiner Überschrift oder den einzelnen Bestimmungen) ausdrücklich als verfassungsänderndes Gesetz gekennzeichnet wird. Geschieht letzteres, so wird dadurch das Gesetz zum Bestandteil des Verfassungstextes, will man es abändern, so findet Art. 78 Abs. 1 RV Anwendung[c]. Geschieht es nicht, so hat das Gesetz lediglich die Kraft und Bedeutung eines einfachen Gesetzes, welches im gewöhnlichen Wege der Reichsgesetzgebung abgeändert werden kann, und zwar auch dann, wenn durch die Abänderung noch weitergehende Wandlungen des ursprünglichen Verfassungsrechts bewirkt werden[d].]

[Die dem Reiche zustehende verfassungsändernde Gewalt ist rechtlich unbeschränkt, die Reichsgewalt ist auch, und namentlich, in dieser Hinsicht eine souveräne[e] Gewalt. Darin liegt:

1. Das Reich ist zur Abänderung seiner Verfassung nicht sowohl zuständig als ausschließlich zuständig. Niemand außer den in Gemäßheit der Reichsverfassung — Art. 5, 7[1], 17, 2, 78 — zusammenwirkenden Gesetzgebungsorganen des Reiches kann die

---

[3] So die herrschende Meinung. Vgl. Laband, a. a. O. 39 ff. und JahrbÖffR 1 27; Haenel, a. a. O. 1 258; Seydel, 418; Zorn 432; R. Schmidt, Ztschr. für Politik 2 203, 204 Anm.; Bähr, Die Reichstagskompetenz, Preuß. Jahrb. 28 72 ff.; Arndt, Dambitsch, a. a. O.; Triepel, Unitarismus und Föderalismus 37 und in der Festgabe (1908) für Laband 2 278. — A. M. v. Roenne, StRDR 2 1, 31 ff.; Zachariae, Zur Frage der Reichskompetenz gegenüber dem Unfehlbarkeitsdogma (1871), 46.

[b] Beispiele: G. betr. das Oberhandelsgericht vom 12. Juni 1869; Jesuitengesetz vom 4. Juli 1872, § 1; G., betr. Einführung einer einheitlichen Zeitbestimmung vom 12. März 1893.

[c] So auch Thudichum, VerfR 84.

[d] Laband, a. a. O. 41, 42. A. M. Haenel, a. a. O. 1 255 Anm. 6. Seydel, a. a. O. 419 will unterscheiden: „Soll durch das beabsichtigte neue Gesetz der Umfang der Zuständigkeitserweiterung noch mehr ausgedehnt werden, so bedarf es abermals der Form der Verfassungsänderung; wenn nicht, dann nicht." Danach hätten z. B. die Bestimmungen des GVG über das Reichsgericht als verfassungändernde Gesetze erlassen werden müssen, denn sie dehnen die dem Reiche zustehende eigene und unmittelbare Gerichtsbarkeit noch weiter aus als dies durch das G. über das Oberhandelsgericht vom 12. Juni 1869 geschehen war. Vgl. Haenel, StR 1 743 fl.

[e] Oben § 14 S. 50 ff. Anm. g, n; § 71 S. 227 Anm. 6.

Reichsverfassung ändern[f], niemand eine solche Änderung fordern, verbieten oder von seiner Zustimmung abhängig machen. Insbesondere steht den Gliedern des Reichs, den Einzelstaaten als solchen, außerhalb des zur Geltendmachung ihrer Interessen bestimmten Reichsorganes, des Bundesrates, ein Recht des Widerspruchs (Veto) gegen Reichsverfassungsänderungen nicht zu. Dies gilt auch für Verfassungsänderungen, welche unter Art. 78 Abs. 2 RV fallen (vgl. unten 692 Anm. h, 698).

2. Die verfassungändernde Gewalt des Reiches ist auch gegenständlich unbeschränkt. Auf dem durch Art. 78 bezeichneten Wege und nur auf diesem Wege können alle denkbaren und

---

[f] Wenn schon die Abänderung der RV nur durch die gesetzgebenden Faktoren des Reichs gemäß Art. 78 erfolgen kann, so ist ihre vollständige Aufhebung durch andere als diese Faktoren erst recht nicht möglich. Die in gewissen Kreisen anscheinend nicht unbeliebte und unter Ausschluß der Öffentlichkeit gepflegte Ansicht, wonach die verbündeten Regierungen durch Einstimmigkeitserklärung (durch einen „neuen Bundesvertrag", wie man es nennt) das bestehende Reich auflösen und durch ein neues mit einer anderen Verfassung zu ersetzen befugt seien, ist von v. Jagemann, RV 30, an das literarische Tageslicht gebracht und verteidigt worden. Außer ihm bekennt kein Schriftsteller sich zu ihr. Seydel, zu dessen extrem föderalistischen Grundanschauungen (vgl. oben 199, 225) sie eigentlich passen würde, hat sie abgelehnt (Komm. zur RV 33, AnnDR 1900 184; dazu O. Mayer, ArchÖffR 18 344—346). Laband bezeichnet sie, als „wertlose Gedankenspielerei" (DJZ 9 563). Sie steht in unversöhnlichem Widerspruch mit RV Art. 78, mit der selbständigen Staatlichkeit und Souveränetät des Reiches. Politisch ist sie verwerflich als ein Unternehmen, welches geeignet ist, das Vertrauen in die Festigkeit des Reichsverbandes und in die Verfassungstreue der verbündeten Regierungen zu erschüttern. Die Wissenschaft hat sich einstimmig gegen sie erklärt: vgl. Laband, a. a. O. und StR 1 91 Anm. 1, Kl. A. 24 Anm. 1; Seydel, O. Mayer, a. a. O.; Zorn, Reich und Reichsverfassung (1895) 3; Jellinek und Anschütz in der „Frankfurter Zeitung", 20. Mai 1904; Anschütz in der „Täglichen Rundschau" vom 20. und 29. Mai 1904; Strantz, DJZ 9 534; Triepel, Unitarismus und Föderalismus 31, 32. Ebenso die Reichsregierung: Erklärung des Staatssekretärs Graf Posadowsky im Reichstage, 24. Jan. 1905. Daß Bismarck sie für richtig gehalten habe — so Hans Delbrück, Regierung und Volkswille (1914), 63 — ist eine unbewiesene Behauptung. Das Dokument, worauf Delbrück sich bezieht, ist ein Bundesratsbeschluß vom 5. April 1884 (Reichsanzeiger 1884 Nr. 83, auch abgedruckt in den AnnDR 1886 350 ff.). Daß dieser Beschluß (eine Erklärung der preußischen Regierung, der sich die übrigen verbündeten Regierungen im Bundesrate angeschlossen haben) nicht sowohl die Meinung des Bundesrates als die Überzeugungen seines damaligen Vorsitzenden wiederspiegelt, ist zuzugeben, nicht aber, daß er das enthält, was Delbrück hineinlegt. Der Beschluß ist im wesentlichen eine amtliche Erklärung zugunsten der Lehre von den „vertragsmäßigen Grundlagen der Reichsverfassung", wonach gewisse Verfassungsänderungen — solche nämlich, welche „die Bedürfnisgrenze in unitarischer Richtung überschreiten" — durch die „fortdauernden Verträge, auf denen das Reich beruht" ausgeschlossen sein sollen. Diese Lehre ist unhaltbar (vgl. unten 694). Wie man sich aber auch zu ihr stellen will, jedenfalls läßt sich mit ihr immer nur die Aufrechterhaltung des bestehenden Verfassungsrechtes, sein Schutz vor (angeblich unzulässigen) Änderungen, niemals sein Umsturz rechtfertigen. Seydel, Komm. 185 ff. legt den Beschluß vom 5. April 1884 zu partikularistisch aus; richtig dagegen Rehm, StL 93—95.

möglichen Verfassungsänderungen bewirkt werden, also nicht nur solche, welche die Organisation, sondern auch solche, welche die Zuständigkeit des Reiches, und nicht minder solche, welche die Stellung der Einzelstaaten im Reiche und zum Reiche ändern, wobei es überall keinen Unterschied macht, ob die dadurch herbeigeführten Rechts- und Machtverschiebungen politisch unbedeutend oder bedeutend sind. Keine Veränderung des durch die Reichsverfassung geschaffenen Rechtszustandes ist so groß, daß sie der durch Art. 78 bezeichneten Zuständigkeit der Reichsgesetzgebung entrückt wäre. Es kann demnach durch verfassungänderndes Reichsgesetz, ohne daß den Einzelstaaten als solchen ein Recht des Widerspruchs (Veto) dagegen zustände,

a) die bestehende Machtverteilung zwischen den obersten Reichsorganen abgeändert, z. B. durch Verstärkung der kaiserlichen Gewalt das Reich in eine Einherrschaft verwandelt[g], durch Schwächung der Stellung des Bundesrates der unitarische Charakter des Reiches schärfer betont, durch Vergrößerung der Macht des Reichstags die Reichsverfassung unter Zurückdrängung ihrer föderalistischen und monarchischen Grundgedanken demokratisiert werden;

b) die Zuständigkeit des Reiches auf Kosten der einzelstaatlichen Zuständigkeit erweitert werden[h], indem dem Reiche solche Tätigkeitsgebiete („Angelegenheiten" im Sinne des Art. 4 RV[i]), die seiner Kompetenz bis dahin völlig entzogen waren, zugewiesen[k], oder ihm in solchen Angelegenheiten, die bisher nur seiner Gesetzgebung und Beaufsichtigung unterstanden, unmittelbar voll-

---

[g] Vgl. oben 474, 477, 499, 500.

[h] Diese Betätigungsmöglichkeit der verfassungsändernden Gewalt nennt man „Kompetenz-Kompetenz". Die Kompetenz-Kompetenz ist ein unmittelbarer Ausdruck und Ausfluß der dem Reiche zustehenden Souveränetät: vgl. oben § 14 S. 52 Anm. n, § 6. Zur Zeit des Norddeutschen Bundes war die Frage, ob eine Ausdehnung der Bundeskompetenz auf dem Wege der Verfassungsänderung zulässig oder ob dazu die Zustimmung aller Bundesglieder erforderlich sei, bestritten. Nach dem Wortlaut des Abs. 2 Art. 78 der Reichsverfassung kann es keinem Zweifel unterliegen, daß solche Kompetenzerweiterungen durch bloße Verfassungsänderungen zulässig sind. Dieses Resultat wird auch durch die Vorgänge bei Gründung des Reiches, gelegentlich welcher eine Erweiterung der Kompetenz im Wege der Bundesgesetzgebung erfolgte, und durch die spätere Praxis bestätigt. Ebenso besteht unter den Schriftstellern über diesen Punkt jetzt völlige Einstimmigkeit: vgl. G. Meyer, Staatsrechtl. Erört. 74 ff., 78 N. 1; Haenel, Studien 1 156 ff., StR 1 771 ff.; Laband, StR 1 105; Seydel, Komm 413 ff.; Loening, Grundzüge der RV (2. Aufl.) 28, 103; Anschütz, Enzykl. 66, 71; Zorn, StR 1 77 ff.; Arndt, RStR 186 ff.; Dambitsch, RV 679.

[i] Vgl. oben § 80 S. 260 ff.; Anschütz, Enzykl. 70, 71.

[k] Beispiel: Ausdehnung der Gesetzgebungshoheit des Reiches auf das „gesamte bürgerliche Recht" durch RG vom 20. Dez. 1873 (Änderung des Art. 4 Nr. 13 RV). — Das Reich könnte sich durch Handhabung seiner Kompetenz-Kompetenz das Recht beilegen, die Verfassung der Einzelstaaten, oder ihr Steuerwesen gesetzlich zu regeln, indem durch Reichsgesetz etwa gewisse Normativbestimmungen für die einzelstaatlichen Verfassungen (vgl.

ziehende — administrative oder richterliche — Befugnisse beigelegt werden[l];

c) die rechtliche Natur der Einzelstaaten verändert, ihr Status herabgemindert werden. Es liegt nicht außerhalb, sondern innerhalb der rechtlichen Möglichkeit, in den Grenzen des dem Reiche durch Art. 78 seiner Verfassung übertragenen Könnens und Dürfens, die Einzelstaaten unter Aufhebung ihrer Staatlichkeit in autonome Verbände oder Selbstverwaltungskörper ohne Staatseigenschaft und damit das Reich aus einem Bundesstaat in einen Einheitsstaat zu verwandeln[m].

Frankf. RV von 1849 §§ 186, 187) erlassen werden oder eine Verteilung der Steuerquellen zwischen Reich und Einzelstaat vorgenommen wird.

[l] Jede Erweiterung des Wirkungskreises der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reichs bezüglich der im Art. 4 RV bezeichneten Angelegenheiten bedeutet und erfordert eine Verfassungsänderung. A. M. die Voraufl. 235, 600, 601. Vgl. dagegen oben § 80 S. 262 Anm. 11 und Anschütz, Enzykl. 71.

[m] Hiergegen läßt sich nicht einwenden, daß das Reich nach seiner Verfassung ein Bundesstaat sei, denn „es ist in der Verfassung nirgends ausgesprochen, daß das Reich für alle Zeit ein Bundesstaat sein und bleiben müsse. Die Verfassung gestattet ebensowohl die Fortentwicklung in dezentralisierender, föderalistischer Richtung als die Konsolidierung zum Einheitsstaat“ (Laband 1 129). „Da der Bundesstaat souverän ist, so gibt es für die Ausdehnung seiner Zuständigkeit gegenüber den Gliedstaaten keine Grenze: sie kann bis zur Vernichtung ihres staatlichen Charakters gehen und der Bundesstaat sich demgemäß in einen Einheitsstaat verwandeln“ (Jellinek, StL 783). „Von dem souveränen Urteile des Reichs über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Zentralisation und Dezentralisation der staatlichen Aufgaben, über die Leistungsfähigkeit und Leistungswilligkeit der Einzelstaaten hängt es ab, ob der verfassungsmäßige Gesamtplan der Änderung bedürftig ist oder nicht, ob die Zuständigkeit und die Rechtsstellung, die zur Zeit den Einzelstaaten gewährt sind, beizubehalten sind oder nicht“ . . . „Es ist wesentlich nur die Organisationsweise der gesetzgebenden Körperschaften und insbesondere des Bundesrates, welche den Einzelstaaten Bürgschaften für die Aufrechterhaltung des deutschen Bundesstaates und damit ihres eigenen Daseins . . . gewähren kann (Haenel, StR 797, 793). Im Gegensatz zu diesen Schriftstellern will eine weit verbreitete Meinung eine unbedingte Garantie für das Dasein und die Erhaltung der Einzelstaaten aus der Bundesnatur des Reiches oder aus dessen „vertragsmäßigen Grundlagen“ (s. oben im Text) ableiten: vgl. die Voraufl. 590 ff.; Seydel, Komm. 421, 422; Otto Mayer, ArchÖffR 18 357 ff., 363 ff.; Dambitsch, Komm. zur RV 680. —

Zorn, StR 1 78 ff. verneint das Dasein rechtlicher Schranken der dem Reiche zustehenden verfassungändernden Gewalt und schließt daraus (136) richtig, daß das Reich mittelst dieser Gewalt „die eigene Staatstätigkeit der Einzelstaaten zum nudum ius entleeren könne“; vor diesem nudum ius aber müsse das Reich haltmachen, die „Existenz“ der Staaten könne es nicht aufheben, denn diese Existenz gehöre den „tatsächlichen Unterlagen“ des Reiches. Das ist unfolgerichtig und auch sonst nicht überzeugend; „tatsächliche Unterlage“ des Reiches ist z. B. auch das Reichsgebiet, welches doch unbestrittenermaßen durch Reichsverfassungsgesetz abgeändert werden kann (oben 240). Gegen Zorn richtig Rehm, StL 179 Anm. 4. Rehm begeht indessen eine ähnliche Inkonsequenz wie Zorn: a. a. O. 145 bemerkt er richtig, daß sich ein Recht des Einzelstaates auf Existenz aus dem Bundescharakter des zusammengesetzten Staates nicht ableiten lasse, — gelangt aber dann doch wieder dazu, ein solches Recht auf Existenz zu behaupten, indem (179,

Ob die Reichsverfassung nach einer der vorstehend bezeichneten oder einer anderen Richtung hin abzuändern ist und inwieweit, ist niemals eine Rechtsfrage, sondern eine Frage der rechtlich unbeschränkten Gesetzgebungspolitik des Reiches. Ein Veto gegen die Betätigung der Kompetenz-Kompetenz des Reiches steht den Einzelstaaten als solchen in keinem Falle zu; es läßt sich weder aus der Verfassung, noch aus der rechtlichen Natur des Reiches, noch aus „vertragsmäßigen Grundlagen" des Reiches herleiten. „Vertragsmäßige Grundlagen" besitzt das Reich nur im Sinne der Geschichte, nicht im Rechtssinne. Das heißt[n]: das Deutsche Reich oder vielmehr der Norddeutsche Bund, dessen Erweiterung es lediglich darstellt, ist durch eine vertragsförmige Einstimmigkeitserklärung seiner Glieder, der deutschen Einzelstaaten, geschaffen worden, es beruht insoweit, historisch, auf „Vertrag" — richtiger: auf Vereinbarung oder Gesamtakt[o] —, es ist aber nicht selbst ein Vertragsverhältnis, noch hat seine Verfassung die rechtliche Natur eines Vertrages. Das Reich ist kein Vertrag, auch nicht Vertrag und Staat zugleich, sondern nur Staat, und zwar ein souveräner Staat, seine Verfassung gleichfalls kein Vertrag, noch auch Vertrag und Gesetz zugleich, sondern nur Gesetz, und zwar Gesetz des Staates, dem sie dient: Reichsgesetz, nur Reichsgesetz. „Die vertragsmäßigen Grundlagen des Norddeutschen Bundes erloschen, indem der Bund ins Leben trat; dieser Bund, der nicht sowohl ein Bund als ein Staat war, verzehrte das Vertragsband, welches ihn vorbereitet und lediglich zu dem Zwecke dieser Vorbereitung sich um die Einzelstaaten geschlungen hatte"[p]. Es entstand damals ein neuer Staat, ein souveräner Staat, der Herr seiner selbst und seiner Verfassung war, nicht beschränkt durch fortdauernde Verträge seiner Gründer. Das Gleiche gilt wie vom Norddeutschen Bund, so vom Deutschen Reich. Denn das Reich ist ja im Verhältnis zum Norddeutschen Bunde keine neue und andere, sondern dieselbe Staatsindividualität[q], es ist lediglich der vergrößerte Norddeutsche Bund, nicht sein Rechtsnachfolger, sondern (als Subjekt) mit ihm identisch. Auch das Reich ist nicht Staat und Vertrag zugleich, sondern nur Staat, seine Verfassung nicht Gesetz und Vertrag zugleich, sondern nur Gesetz. Daß sich die Gegenmeinung, wonach die Reichsverfassung „in der Form eines Vertrages auftrete", auch nicht mit

---

132) die Bundesnatur des Reiches und damit die Fortexistenz der Einzelstaaten zu den „fundamentalsten Grundlagen der Reichsverfassung gehöre, deren Änderung auf dem durch Art. 78 RV bezeichneten Wege nicht möglich sei.

[n] Vgl. zum Folgenden oben 194 ff.

[o] Oben 194—196, 200, 201; dazu noch Rehm, Staatslehre 93, 94.

[p] Oben 195. Gleichartig in der Grundanschauung: Haenel, StR 34, 49 ff.; Rehm, a. a. O. 93, 94, 129, 136, 179 Anm. 4; Triepel, Unitarismus und Föderalismus 24 ff.

[q] Oben 207; Haenel, StR 51.

der Gestaltung der Eingangsworte („Präambel") . . . „schließen einen ewigen Bund" begründen läßt, ist bereits in anderem Zusammenhange dargelegt worden[r]. Mithin sind „vertragsmäßige Grundlagen" der Reichsverfassung im Rechtssinne, d. h. im Sinne von rechtlich wirksamen Schranken der verfassungändernden Gewalt des Reichs, im Sinne fundamentaler Normen und Einrichtungen, welche nicht durch Reichsgesetz gemäß RV Art. 78, sondern nur so, wie der deutsche Bundesstaat einst geschaffen wurde, durch Gesamtakt der verbündeten Regierungen, abgeändert werden könnten, nicht vorhanden.

Das Dasein „vertragsmäßiger Grundlagen" in der vorstehend gekennzeichneten Bedeutung wird gleichfalls geleugnet von Haenel, Studien 1 177 ff., StR 1 771 ff.; Laband, StR 1 129; v. Roenne, StR d DR § 65 S. 27 ff.; Jellinek, Lehre v. d. Staatenverbindungen 301 ff., Staatsl 783 ff.; Schulze, Deutsches StR 1 165, 2 1, 2; Anschütz, Enzykl. 58, 59, 63, 66, 67; Arndt, Reichsstaatsr 194; Triepel, Unitarismus u. Föderalismus; Rosenthal, Reichsregierung 48; Affolter, AnnDR 1903 847; auch von Zorn und Rehm (welche indessen mit der hier und auch von ihnen bekämpften Lehre im Ergebnis in wesentlichen Punkten zusammentreffen; vgl. oben Anm. m); — behauptet dagegen von Seydel, Komm. 13 ff., 419 ff.; O. Mayer, ArchÖffR 18 358 f., 363 ff.; v. Jagemann, Reichsverfass. 27 ff., 37 ff.; Dambitsch, Komm. z. RV 8 ff., 679 ff.; Bähr, PreußJahrbb. 28 72 ff.; Smend in der Festgabe f. Otto Mayer (1916), 258 ff.; namentlich auch von G. Meyer in der Voraufl. 588 ff. G. Meyer rechnet zu den vertragsmäßigen Grundlagen: die Existenz der Einzelstaaten als Glieder des Bundes, das Bestehen eines Bundesverhältnisses und die (durch die Eingangsworte der RV festgestellten) Bundeszwecke. Auf die Erhaltung dieser Grundlagen habe jeder Einzelstaat dem Reiche (nicht den einzelnen übrigen Staaten) gegenüber ein vertragsmäßiges Recht, die Änderung und Aufhebung der Grundlagen könne daher nur unter Zustimmung beider Teile: des Reiches (zu erteilen in der Form des verfassungändernden Reichsgesetzes) und des beteiligten Einzelstaates bzw. der beteiligten Einzelstaaten, erfolgen[s].

---

[r] Oben 195 und Anm. l, m. A. M. G. Meyer, Voraufl. 175, 588 N. 6 und Staatsrechtl. Erört. 58 ff. Im Sinne des Textes jetzt insbes. Rehm, a. a. O. 136, 179; vgl. Voraufl. 590 Anm. 9.

[s]) Gestützt auf seine Theorie von den vertragsmäßigen Grundlagen behauptet G. Meyer (Voraufl. 591, 592), daß „eine Abänderung der RV unter Zustimmung des betreffenden Einzelstaates" erforderlich sei, insbesondere zur Abtretung einzelstaatlichen (Gegensatz: reichsunmittelbaren) Gebietes an das Ausland, wofern dieselbe nicht in einem Friedensvertrage erfolgt, und ebenso zur Vereinigung eines deutschen Staates mit einem andern deutschen Staate. Dagegen seien (a. a. O. 593) teilweise Abtretungen an andere deutsche Staaten durch bloße Vereinbarung der beteiligten Staaten (ohne Zustimmung der Reichsgewalt) für zulässig zu erachten, weil dadurch weder die Mitgliedschaft am Reiche noch irgendeine Bestimmung der RV berührt werde. Dasselbe gelte von der Vereinigung mehrerer deutscher Staaten in der Form der Personal- oder Realunion. Daß das Reich Gebietsteile, die einem seiner Einzelstaaten angehören, nur in einem Friedensvertrage, sonst aber nicht ohne und wider den Willen des betreffenden Einzelstaates abtreten darf, ist, wie bereits oben S. 242 anerkannt, richtig. Es folgt dies aber nicht aus „vertragsmäßigen Grundlagen", sondern daraus, daß das Reich über das Gebiet seiner Staaten nur verfügen darf in Handhabung einer verfassungsmäßigen Zuständigkeit, welche das Recht zur Vornahme von Gebietsabtretungen einschließt bzw. notwendigerweise mit sich bringt. Das dem Reiche durch Art. 11 RV verliehene Recht über Krieg und Frieden ist nach geltendem Verfassungsrecht

Zur Begründung seiner Ansicht beruft G. Meyer (ebenso auch Bähr) sich auf die Entstehungsgeschichte des Norddeutschen Bundes und auf die Eingangsworte der RV, auf beides, wie oben und S. 195 ff. gezeigt, mit Unrecht. Bei Seydel und O. Mayer erscheint die Lehre von den vertragsmäßigen Grundlagen als einfacher Ausdruck ihrer Anschauungen über die rechtliche Natur des Reiches als eines Vertragsverhältnisses (vgl. oben § 71 Anm. 2).

---

die einzige Zuständigkeit dieser Art; die Machtbefugnis, das Gebiet seiner Einzelstaaten auch noch in anderen Fällen, zu anderem Zwecke als zu dem eines Friedenschlusses, an das Ausland abzutreten, besitzt das Reich dermalen nicht, es würde sie sich freilich jederzeit durch einen Akt der Kompetenz-Kompetenz, im Wege des Art. 78 Abs. 1 zusprechen können. Solange als dies nicht geschehen, kann sich die Abtretung nicht reichsunmittelbaren Gebietes an das Ausland, den Fall des Friedensschlusses immer ausgenommen, korrekterweise nur so vollziehen, daß der betreffende Einzelstaat mit dem ausländischen Staate einen entsprechenden Vertrag abschließt, dem dann das Reich — unter Beobachtung der Formen der Verfassungsänderung (wegen Art. 1 RV) — genehmigend beitritt. So auch die Staatspraxis: die zwischen Baden und der Schweiz abgeschlossenen Verträge, betreffend Grenzregulierungen am Bodensee (bei Konstanz) und bei Basel vom 28. April 1878 und 21. Dezember 1906 sind durch Verträge des Reiches mit der Schweiz vom 24. Juni 1879 und 29. Oktober 1907 „für das Reich als rechtsgültig anerkannt" worden. Die beiden Reichsverträge wurden von den gesetzgebenden Faktoren, Bundesrat und Reichstag, genehmigt; es muß vorausgesetzt werden, daß der Bundesrat hierbei Art. 78 Abs. 1 nicht außer acht gelassen hat (vgl. auch RGes v. 31. Juli 1908, RGBl 497). Ebenso hat das Reich durch die — materiell verfassungändernden — Gesetze vom 22. Januar 1902 (RGBl 31, 32) seine „Zustimmung" dazu erteilt, daß Preußen gewisse Gebietsparzellen an Österreich und Dänemark abtrete (vgl. Anschütz, Enzykl. 79, 80).

Was G. Meyer über Veränderung der Binnen- (Gegensatz: Auslands-) Grenzen der Einzelstaaten und über die Begründung von Personal- und Realunionen zwischen deutschen Einzelstaaten sagt, ist unzweifelhaft zutreffend. Gibt man aber zu, daß die Einzelstaaten sich, ohne der Erlaubnis des Reichs zu bedürfen, mit anderen Einzelstaaten personell oder real unieren können (Präzedenzfall hierfür: die Union zwischen den beiden Schwarzburg, vgl. oben 43 Anm. d), so erscheint es nur folgerichtig, den Staaten auch das Recht zuzugestehen, die Realunion zur vollständigen Verschmelzung (Fusion, Inkorporation) zu steigern. Wie in solchem Falle die Zustimmung des Reiches nicht erforderlich wäre, so auch nicht dann, wenn ein Einzelstaat, auf sein weiteres Dasein verzichtend, sich in einen anderen Einzelstaat einverleiben läßt. Als das bis 1876 mit Preußen in Personalunion stehende Herzogtum Lauenburg durch preuß. Ges. v. 23. Juni 1876 mit Preußen vereinigt wurde, ist die Erlaubnis des Reiches nicht für nötig erachtet worden, wie es auch nicht in der Absicht zu liegen scheint, diese Erlaubnis einzuholen zu der (Zeitungsnachrichten zufolge) bevorstehenden Fusion der beiden, z. Z. real unierten Fürstentümer Schwarzburg (vgl. Francke, ArchÖffR 35 462). Übereinstimmend in der Grundanschauung Laband, StR 1 130 ff.; Anschütz, Enzykl. 80, 81 Anm. 1.

Darüber, welche Rückwirkungen die Verschmelzung zweier Einzelstaaten oder die Vereinigung eines Einzelstaates mit einem anderen auf die Reichsverfassung, insbesondere auf die Stimmenverteilung im Bundesrate, äußert, können die beteiligten Einzelstaaten nichts bestimmen, denn es steht insoweit nicht ihr Recht, sondern das Recht des Reiches in Frage. Die Entscheidung hierüber ist zunächst Sache des Bundesrats, welcher — vorbehaltlich der endgültigen Ordnung der Angelegenheit durch ein verfassungänderndes Reichsgesetz — zu beschließen haben würde, ob die Stimme des durch Fusion oder Inkorporation untergegangenen Staates als erloschen zu behandeln oder dem inkorporierenden Staate zugewachsen ist. Vgl. Schulze, deutsch. StR 2 8 ff.; Anschütz, Enzykl 80, 81 Anm.

Dambitsch und v. Jagemann berufen sich für die Richtigkeit der Lehre in erster Linie auf die „Praxis", worunter sie gelegentliche Erklärungen des Bundesrats, der Reichsleitung und der preußischen Staatsregierung verstehen. Es fragt sich doch aber gerade, ob diese Praxis (vgl. weiter unten) im Recht ist. Endlich hält Smend es (anscheinend) nicht für erforderlich, die Lehre aus irgendwelchen Tatsachen oder Rechtssätzen logisch abzuleiten, da sie gewohnheitsrechtlich feststehe: „Die föderativen Grundlagen der RV geben nicht nur den geschriebenen Sätzen der RV eine gewisse politische Farbe und Wirkungskraft, sondern sie bedeuten ihre Bereicherung um wichtige ungeschriebene." „Die Mehrheit in der staatsrechtlichen Theorie hat das Stück des Reichsstaatsrechts ebenso vernachlässigt, wie die kleine föderalistische Minderheit (Seydel) es übertrieben hat: erst mit seiner Anerkennung erhalten einige magere Abschnitte der RV ihr eigentliches Leben und tritt neben das System der Über- und Unterordnung im Reich das ebenfalls grundlegende der bundesmäßigen Gleichordnung aller Einzelstaaten, auch des hegemonisch verstärkten Preußen" (a. a. O. 261, 262). Auch Smend läßt sich offensichtlich von der Vorstellung leiten, daß gewisse grundlegende Normen und Einrichtungen unseres Reichsrechts dem normalen Verfassungsänderungsverfahren entzogen seien, daß die Änderung dieser „Grundlagen" nur in vertragsmäßiger Weise, also nicht ohne die Zustimmung der bzw. der beteiligten Einzelstaaten erfolgen könne. Also ein Vetorecht der oder einzelner Staaten gegen Änderungen der RV noch in anderen Fällen als da, wo die RV ein solches Recht verleiht (Art. 5 Abs. 2, 78 Abs. 2). Diese Fälle sollen durch „ungeschriebenes" Recht, also durch Gewohnheitsrecht, bestimmt sein, welches neben der RV hergehe. Ich möchte beides leugnen, das Bestimmtsein wie das Gewohnheitsrecht. Wie die anderen Vertreter dieses „entschiedenen Föderalismus", so gibt auch Smend keine klare und erschöpfende Auskunft darüber, was er sich unter den dem verfassungsmäßigen Walten des Mehrheitswillens entzogenen „Grundlagen" eigentlich denkt. Soll etwa jede Reichsreform an dem Veto jedes Einzelstaates scheitern dürfen, weil dessen Regierung in ihr — frei nach Bismarcks Erklärung vom 5. April 1884, s. o. Anm. f — eine „Überschreitung der Bedürfnisgrenze in unitarischer Richtung" erblickt? Was dann das Dasein eines Gewohnheitsrechtssatzes anlangt, so setzt dies eine dauernde, allgemeine Überzeugung von der rechtlichen Notwendigkeit gewisser Handlungen oder Unterlassungen voraus. In welchen Tatsachen oder Vorfällen soll sich eine derartige Überzeugung bekunden? Daß die verbündeten Regierungen, einzeln und zusammen, sich wiederholt zu der Lehre von den vertragsmäßigen Grundlagen bekannt haben, reicht nicht aus, um darauf die Behauptung eines Reichsgewohnheitsrechts zu stützen, denn das Reich und sein Recht ruhen doch nicht allein auf dem Willen der Regierungen, sondern auf dem einmütigen Willen der Regierungen und des deutschen Volkes. „Als ob es lediglich die Regierungen gewesen wären, die dem Reiche seine Form gegeben haben! . . . Die Verfassung ist nicht nur zwischen den Regierungen, sondern sie ist auch zwischen Regierungen und Reichstag vereinbart worden; sie ist in doppeltem Sinne eine ‚paktierte' Verfassung" (Triepel, a. a. O. 31). Demgemäß kann sich Gewohnheitsrecht, welches diese Verfassung ergänzt oder abändert, nur bilden auf Grund der gemeinsamen Überzeugung beider Teile, der verbündeten Regierungen als Bundesrat und des deutschen Volkes als Reichstag. Die traditionellen Anschauungen des Bundesrats über die hier besprochene Frage ist nur die Überzeugung der einen Seite; es wäre — abgesehen von anderen und weiteren — vorerst zu untersuchen, ob die andere Seite, der Reichstag, jene Anschauungen teilt.

Zu untersuchen wäre übrigens auch, ob die geschilderte Regierungsansicht, wie sie sich insbesondere in dem Bundesratsbeschluß vom 5. April 1884 (oben Anm. f) widerspiegelt[t], eine Rechtsüberzeugung, ein opinio

---

[t] Vgl. weitere Belege bei O. Mayer, a. a. O. 364, 365; Dambitsch, a. a. O. 11, 680.

necessitatis et iuris ist. M. E. ist das nicht der Fall. Die Bedeutung der Tatsache, daß die Regierungen sich wiederholt im Sinne der „vertragsmäßigen Grundlagen" ausgesprochen haben, liegt nicht auf staatsrechtlichem, sondern auf politischem Gebiet[u]. Sie hat die Tragweite einer stillschweigenden Übereinkunft unter den verbündeten Regierungen, wonach sie bei Verfassungsänderungen, welche die Macht und die unitarische Gestaltung des Reiches auf Kosten der Einzelstaaten und ihrer Rechte verstärken, nicht nur solche Majorisierungen, welche die RV verbietet (Art. 78 Abs. 1 und 2), sondern auch – grundsätzlich und tunlichst – verfassungsmäßig erlaubte Majorisierungen im Bundesrate unterlassen wollen: eine Regel, an welche die Regierungen sich durch „Bundestreue": durch ein ethisches Gebot gebunden fühlen, ein Gebot, welches sie zu mehr und noch anderem verpflichtet als zur Befolgung dessen, was in der Verfassung steht. Als Hauptträger dieser Treupflicht erscheint (worauf zuerst Kloeppel[v] hingewiesen hat) der politisch führende Einzelstaat: Preußen. Preußen hat den anderen deutschen Staaten bei der Gründung des Reiches und später wiederholt versprochen, seine überragende Macht im Reiche nicht rücksichtslos einzusetzen und auszunutzen nur um den Unitarismus zu stärken, den Föderalismus zu schwächen; die Anderen verlassen sich darauf, daß das Versprechen gehalten werde. Das alles ist aber Ethik und Politik, kein Staatsrecht. Wird dem Versprechen zuwidergehandelt, so liegt darin keine Rechtsverletzung, am wenigsten ein Bruch der Reichsverfassung. Eine interne Übereinkunft der verbündeten Regierungen kann dem Grundsatz, wonach Änderungen der RV ohne Ausnahme nur auf dem durch Art. 78 Abs. 1 oder 2 vorgeschriebenen Wege erfolgen können, und daß jede denkbare Verfassungsänderung auf diesem Wege bewirkt werden kann, keinen Abbruch tun — so wenig wie etwa die ausschließliche und unbeschränkte Zuständigkeit der Staatsgesetzgebung zur Abänderung des Thronfolgerechts (oben § 86 S. 283 ff.) dadurch geschmälert werden kann, daß der Monarch des betreffenden Staates seinen Agnaten zusichert, solche Änderung niemals ohne ihre Einwilligung zu sanktionieren. —

Besonders erschwert ist die Änderung solcher Bestimmungen der Reichsverfassung, auf welchen gewisse Ausnahme- oder Sonderrechte einzelner Staaten des Reiches beruhen. Die hierauf bezügliche Vorschrift der RV, Art. 78 Abs. 2, lautet:

> „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."

Gesetzentwürfe, welche die hier gemeinten Vorschriften der RV abändern wollen, sind also — dies ergibt sich aus dem Zusammenhang des Art. 78 Abs. 2 mit dem voraufgehenden Abs. 1 — nicht erst dann, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen (s. oben 689), sondern schon dann abgelehnt, wenn sie nur die Stimme des „berechtigten", d. h. des oder eines Einzelstaates gegen sich haben, der aus der abzuändernden Vorschrift Rechte der im Art. 78 Abs. 2 bezeichneten Art herleiten kann.

G. Meyer (vgl. schon seine Staatsrechtl. Erörterungen, 71 ff., dann die früheren Auflagen dieses Lehrbuches: Voraufl. S. 594 ff.) wollte in Art. 78 Abs. 2, ebenso wie in den von ihm angenommenen „vertragsmäßigen Grund-

---

[u]) Übereinstimmend Triepel, a. a. O. 25, 29; Rehm, a. a. O. 131.

[v]) Dreißig Jahre deutscher Verfassungsgeschichte, 209. Vgl. sodann Triepel, a. a. O. 30; Smend, a. a. O. 261.

lagen der Reichsverfassung", eine rechtliche Beschränkung der verfassungändernden Gewalt des Reiches erblicken. Wäre diese Behauptung richtig, so ließe sich die gerade von G. Meyer (oben § 14 Anm. g, § 71 S. 195) immer mit besonderer Energie vertretene Auffassung des Reiches als eines souveränen Staates nicht aufrechterhalten; Art. 78 Abs. 2 wäre eine Klippe, an der die Lehre von der Souveränetät des Reiches scheitert (so, von seinem bekannten Standpunkte aus folgerichtig und begreiflich, Seydel, Komm. z. RV 419). Die Behauptung ist aber nicht richtig. Art. 78 Abs. 2 beschränkt nicht die Reichsgewalt durch eine andere, ihr gleichgeordnete Gewalt (die des privilegierten Einzelstaates), sondern grenzt die Kompetenzen der bei der verfassungändernden Gewalt des Reiches beteiligten Organe gegeneinander ab: die hier privilegierten Einzelstaaten erscheinen als außerordentliche Organe jener Gewalt. Art. 78 Abs. 2 „enthält einen Rechtssatz über die Ausübung der souveränen Reichsgewalt" (Loening, Grundzüge der Verf. d. deutsch. Reichs, 46). Er bedeutet keine dem Reich als solchem von außen- und obenher auferlegte Rechtsschranke, sondern lediglich eine Hemmungsvorrichtung innerhalb des Reichsorganismus, welche, wie andere, gleichartige Vorrichtungen Änderungen der Verfassung erschweren und Rechte von Minderheiten schützen will. Das Wesen dieser Hemmungsvorrichtung besteht darin, daß einzelnen Mitgliedern einer souveränen Gesamtheit für gewisse Fälle das Recht beigelegt ist, Mehrheitsbeschlüsse der Gesamtheit durch ihren Widerspruch zu Falle zu bringen. Was Art. 78 Abs. 2 enthält und gewährt, ist m. a. W. ein gesetzgeberisches Vetorecht, sonst nichts, — ein Veto, nur dem Grade nach, nicht im Wesen verschieden von dem Vierzehnstimmenveto des Art. 78 Abs. 1 (oben 689) und ganz gleichartig mit dem Veto Preußens gemäß Art. 5 Abs. 2 RV (oben 491). Stünde Art. 78 Abs. 2 mit der Souveränetät des Reiches im Widerspruch, so müßte das gleiche für jeden souveränen Staat gelten, dessen Verfassung irgendeiner Minorität ein Veto gegen Eingriffe der Gesetzgebung in ihre Rechte verleiht. Durchaus zutreffend bemerkt Loening, a. a. O. 46: „Auch im souveränen Einheitsstaate würde es nicht in Widerspruch mit dem Begriffe der souveränen Staatsgewalt stehen, wenn die Verfassung bestimmte, daß Rechtssätze, durch welche einzelnen Personen Privilegien verliehen werden, nur mit deren Zustimmung abgeändert werden können." Wer behauptet, daß Art. 78 Abs. 2 die Souveränetät des Reiches negiere, behauptet und beweist zuviel, mithin nichts. —

Die Frage, auf welche Vorschriften Art. 78 Abs. 2 sich bezieht, was insbesondere unter „bestimmten Rechten einzelner Bundesstaaten in dem Verhältnis zur Gesamtheit zu verstehen ist, ist bestritten[4 5].]

---

[4] Gute Literaturübersicht bei Nirrnheim, die Begriffe des Reservatrechts im Sinne der Verfassung des Deutschen Reiches, ArchÖffR 25 596 ff.

[5] Während die meisten Schriftsteller bei der Interpretation dieser Bestimmung sich streng an den Wortlaut des Art. 78 halten und dieselbe, dem Wortlaut entsprechend, ausschließlich auf Vorschriften der Reichsverfassung beschränken, ist zuerst von dem sächsischen Minister, Freiherrn v. Friesen, in der Sitzung der Zweiten sächsischen Kammer vom 23. Febr. 1872 (AnnDR 1872 1616 ff.) behauptet worden, daß sie sich auf alle diejenigen Rechte beziehe, welche den Charakter von „iura singulorum" besäßen; Art. 78 Abs. 2 enthalte eine Selbstverständlichkeit, die in der RV auszusprechen, eigentlich unnötig sei. Ihm hat sich Seydel, Kommentar zu Art. 78 Nr. V, S. 421 ff. angeschlossen. In eingehender Weise versucht Laband (Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht, AnnDR 1874 1487 ff., StR 1 117 ff., kl. A. 32 ff.) die Ansicht zu begründen, Art. 78 Abs. 2 enthalte keine singuläre Vorschrift über Abänderung der Reichsverfassung, sondern die Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, daß iura singularia ohne Zustimmung

Art. 78 Abs. 2 war in der Verfassung des Norddeutschen Bundes nicht enthalten. Er findet sich zuerst in dem Schlußprotokoll betr. die Vereinbarung zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen über Gründung des Deutschen Bundes vom 15. November 1870 (oben 206) und ist von da in den Vertrag mit Bayern vom 23. November 1870 unter Nr. V übergegangen.

In letzterem werden die Worte: „diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind" durch den erläuternden Zusatz erklärt: „insbesondere, soviel Bayern angeht, die unter Ziffer III dieses Vertrages aufgeführten Bestimmungen". Die Bestimmungen unter Ziffer III enthalten nicht die Mitgliedschaftsrechte Bayerns, z. B. sein Recht auf sechs Stimmen im Bundesrate, auf Vertretung im Heeresausschuß, auf Vorsitz im auswärtigen Ausschuß des Bundesrates (diese „Organisationsprivilegien"[w] sind in Ziffer II der Ver-

---

der Berechtigten nicht aufgehoben werden könnten. Iura singularia oder Sonderrechte der Einzelstaaten sind aber nach ihm alle diejenigen Rechte derselben, welche eine Abweichung von der allgemeinen Regel enthalten, einerlei, ob sie auf der Verfassung oder auf speziellen Gesetzen beruhen. Ihrem Inhalte nach erscheinen sie teils als Beschränkungen der Kompetenz des Reiches, teils als Rechte in bezug auf die Organisation der Reichsgewalt, teils als finanzielle Begünstigungen. Der Grundsatz der Unentziehbarkeit der iura singularia wird einmal durch Analogien begründet, welche der Theorie der privatrechtlichen Korporationen entnommen sind, andrerseits durch Rechtsanschauungen, die im alten deutschen Reiche und im früheren deutschen Bunde herrschend waren. Aber privatrechtliche Grundsätze können für die staatsrechtlichen Verhältnisse des Reiches nicht maßgebend sein und die Verfassung des alten deutschen Reiches und des deutschen Bundes waren von der des jetzigen Reiches so verschieden, daß aus denselben keine Schlüsse auf den heutigen Rechtszustand gezogen werden dürfen. Die Reichsverfassuug endlich bietet für eine so weit gehende Ausdehnung des Begriffes der Sonderrechte (iura singularia), wie Laband sie vertritt, keinen Anhalt, sondern spricht nur von denjenigen Rechten einzelner [„einzelner", nicht „der einzelnen", woraus zu schließen, daß Rechte gemeint sind, die nicht den, d. h. allen einzelnen, sondern solche, die nur wenigen Staaten zustehen] Bundesstaaten, welche auf „Vorschriften der Reichsverfassung" beruhen. Den Ausführungen Labands stimmen zu: Delbrück, Art. 40 der Reichsverfassung S. 1, 2; im wesentlichen Gierke in Schmollers Jahrbuch, a. a. O. 1171; Kittel, Die bayrischen Reservatrechte 16; Arndt, Reichsstaatsr. 197 ff., Komm. z. RV (4. Aufl.) 403 ff.; v. Jagemann, a. a. O. 231 ff.; Dambitsch, a. a. O. 684, 685; dagegen nicht unbedingt Meier, Einleitung 342 ff., obwohl Laband, StR 1 122 Anm. 2 sich auf ihn beruft. — Gegen Laband vgl. Haenel, Vertragsmäßige Elemente 183 ff., Deutsches Staatsrecht 1 811, 820 ff.; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte 304, 305; Loening, Die Sonderrechte der deutschen Staaten und die Reichsverfassung, AnnDR 1875 337 ff. und Grundzüge der RV 44; v. Martitz, ZStaatsW 32 569 ff.; Anschütz, Enzykl. 75 ff.; Zorn, StR. 1 127 ff., Komm. zu Art. 78 Nr. 5; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 284; B. Schmidt, a. a. O. 77; Nirrnheim, ArchÖffR 25 603 ff., 610 ff., 629; Auerbach, Das neue Deutsche Reich u. seine Verfassung (1871) 35 ff.; Erwin Loewenfeld, Bereich u. Anwendung des Art. 78 Abs. 2 RV (Breslauer Diss., 1914).

[w] Ausdruck Loenings, Grundzüge 44.

trages geregelt), sondern die Exemtionen Bayerns von der Reichskompetenz auf dem Gebiete des Heimats- und Niederlassungswesens, des Eisenbahn-, Post und Telegraphenwesens und des Militärwesens („Exemtionsprivilegien“[w]). Daraus ergibt sich, daß unter den „bestimmten Rechten einzelner Bundesstaaten“ diejenigen Exemtionen derselben von der Reichskompetenz zu verstehen sind, welche ihnen auf Grund bestimmter Vorschriften der Reichsverfassung zustehen[6].

Die Verfassungsvorschriften, zu deren Änderung hiernach die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates erforderlich ist, waren daher ursprünglich folgende:

die Bestimmung des Art. 4 Nr. 1, daß die Reichsgesetzgebung in Bayern sich nicht auf die Heimats- und Niederlassungsverhältnisse erstreckt;

die Bestimmung des Artikel 34, daß die Hansestädte Bremen und Hamburg mit einem dem Zweck entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze bleiben, bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragen[7];

die Bestimmung des Artikel 35, daß in Bayern, Württemberg und Baden die Besteuerung des inländischen Branntweins und Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten bleibt;

die Bestimmung des Artikel 46, daß die Vorschriften der Artikel 42—45 über Eisenbahnen auf Bayern nicht anwendbar sind;

die Bestimmung des Artikel 52, daß die Vorschriften der Artikel 48—52 auf Bayern und Württemberg keine Anwendung finden;

---

[6] Gegen die Verwendung des angeführten Zusatzes aus dem Vertrage mit Bayern zur Interpretation des Art. 78 Abs. 2 hat Haenel, Vertragsmäßige Elemente 207 N. 100 Einwendungen erhoben, weil Ziffer III keine vollständige Aufzählung der Exemtionen Bayerns enthalte; die Befreiung von der Gesetzgebung über Bier- und Branntweinsteuer vielmehr unter Ziffer II stehe. Dagegen ist jedoch zu bemerken, daß Ziffer III allerdings alle diejenigen Exemtionen aufzählt, welche speziell Bayern in dem Vertrage vom 23. Nov. eingeräumt sind, während die unter II aufgeführten bereits Baden und Hessen in dem Vertrage vom 15. Nov. zugestanden waren. [Übereinstimmend in der Bewertung des Versailler Vertrages Ziff. V als Material zur Auslegung des Art. 78 Abs. 2 RV: Thudichum in Holtzendorffs Handb. f. Gesetzgebung 1 48; v. Kirchenheim, a. a. O. 284; Anschütz, Enzykl. 76, 77; E. Loewenfeld, a. a. O. 41.

[7] Haenel, Vertragsmäßige Elemente 200 ff., will auf das Privileg der Hansestädte die Vorschrift des Art. 78 Abs. 2 nicht angewendet wissen, weil zum Eintritt der Hansestädte in die Zollgrenze eine Verfassungsänderung nicht notwendig sei, vielmehr ein einfacher Beschluß des Bundesrates genüge. Hier handelt es sich aber nicht um den Fall, wo eine der Hansestädte sich bereit erklärt, freiwillig in die Zollgrenze einzutreten, sondern um die Frage, ob ihnen das Privileg, gegen ihren Willen nicht eintreten zu brauchen, ohne ihre Zustimmung genommen werden kann. Mit der hier entwickelten Ansicht stimmen fast alle Schriftsteller und Redner im Reichstage über den Gegenstand überein. Vgl. die Nachweisungen bei G. Meyer, Deutsches VerwaltR (2. Aufl.) 2 324 N. 9.

die Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt über die Ordnung des bayrischen und württembergischen Militärwesens;

die Schlußbestimmung zum XII. Abschnitt, betreffend die Ausgaben für das bayrische Heer[8].

Von diesen Verfassungsvorschriften hat die Bestimmung über die Exemtion Bayerns, Württembergs und Badens von der Branntweinbesteuerung mit dem am 1. Oktober 1887 erfolgten Eintritt der betreffenden Staaten in die Branntweinsteuergemeinschaft des Reiches ihre ursprüngliche Bedeutung verloren[x]. [Sehr verringert ist ferner die Exemtion Bayerns von der Gesetzgebungshoheit des Reiches in Sachen der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse[y].] Das im Art. 34 der Verfassung festgesetzte Privileg Bremens und Hamburgs hat auch nach dem Einschluß beider Städte in das Zollgebiet insofern noch praktische Wichtigkeit, als denselben beim Zollanschluß ein kleines Freihafengebiet belassen und der Grundsatz, daß dieses ohne ihre Zustimmung dem Zollgebiet nicht angeschlossen werden kann, unverändert bestehen geblieben ist[9].

Unter die beschränkende Vorschrift des Abs. 2 von Art. 78 fallen nur Exemtionen von der gemeingültigen Reichskompetenz, nicht "Organisationsprivilegien" (s. oben), — also nicht die besondere Vertretung, welche einzelnen Bundesregierungen in bestimmten Bundesratsausschüssen zugestanden ist[10], nicht die

---

[8] In der elften Sitzung der ordentlichen Reichstagssession von 1871 hatte der Abgeordnete Haenel beantragt, an Stelle der allgemeinen Bestimmung des zweiten Absatzes des Art. 78 folgende Fassung anzunehmen: „die Bestimmungen der Reichsverfassung, nämlich des Art. 4 Nr. 1, des Art. 35 Alinea 2, des Art. 46 Alinea 2, des Art. 52, der Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt und der Schlußbestimmung zum XII. Abschnitt, durch welche bestimmte Rechte Bayerns und beziehentlich Württembergs und Badens in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, können nur mit Zustimmung des berechtigten Einzelstaates abgeändert werden." Dieses Amendement ist vom Reichstage abgelehnt worden, jedoch, wie die Verhandlungen ergeben, ohne die Absicht, dadurch über seine materielle Richtigkeit ein Urteil fällen zu wollen (Sten. Ber. 159—162).

[x] Vgl. RG über die Besteuerung des Branntweins v. 15. Juli 1909 §§ 26, 154; oben § 163 S. 683 Anm. 9.

[y] Es ist dies dadurch geschehen, daß die einschlägigen Bundes- bzw. Reichsgesetze in Bayern mit dessen Zustimmung eingeführt worden sind: so das FreizügigkeitsG v. 1. Nov. 1867 schon durch den Bündnisvertrag v. 23. Nov. 1870, neuerdings nun auch das RG über den Unterstützungswohnsitz v. 6. Juni 1870 durch RG v. 30. Juni 1913; vgl. oben § 112 S. 429 Anm. 18 sowie § 1 des G. v. 30. Juni 1913, wonach die §§ 37, 56 Abs. 2 Satz 2 im Verhältnis zum Königreich Bayern nur mit dessen Zustimmung geändert werden können.

[9] Für Hamburg ist der Grundsatz durch das RG v. 16. Febr. 1882 § 1 ausdrücklich ausgesprochen; derselbe findet aber auch auf Bremen Anwendung. Übereinstimmend: Laband, StR 4 398 Anm. 2; Haenel, StR 1 674 Anm. 7; Thümmel im ArchÖffR 8 406.

[10] Anderer Ansicht: Haenel, Vertragsmäßige Elemente 199 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 2 18; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 284, und die Anm. 11 zitierten Schriftsteller. Mit dem Wortlaut des Abs. 2 von Art. 78 ist diese Auffassung allerdings ver-

Stimmen der einzelnen Regierungen im Bundesrat[11] und ebenso nicht die Präsidialrechte Preußens[12 13].

Die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates kann dem Reiche gegenüber nur durch den Vertreter des Staates im Bundesrate erklärt werden, und diese Erklärung ist für das Reich ausreichend. [Eine Verpflichtung der betreffenden Regierung,

---

einbar, dagegen nicht mit der Entstehungsgeschichte desselben. Namentlich steht der erläuternde Zusatz im Vertrage mit Bayern [oben N. 6] entgegen.

[11] Die Ansicht, daß nicht bloß die besondere Vertretung in den Bundesratsausschüssen, sondern auch die Stimmenzahl im Bundesrat unter die Bestimmungen des Abs. 2 Art. 78 falle, vertreten: Seydel, Komm. zu Art. 6 Nr. III und Kontroversen des Reichsverfassungsrechtes, Zeitschrift für die deutsche Gesetzgebung und einheitliches deutsches Recht 7 621 ff.; Loening, a. a. O. 367 und Grundzüge der RV 44, 45; v. Rönne §§ 22 u. 65; L. A. Müller, Reichsrecht und Landesrecht in Bayern, AnnDR 1876 848; Trieps, a. a. O. 130 ff.; v. Jagemann, Die deutsche RV 230 ff.; Rosenberg im ArchÖffR 14 342. Diese Ansicht ist aber mit dem Wortlaut des Art. 78 nicht vereinbar, da die betreffenden Rechte keine „bestimmten Rechte einzelner" [d. h. einiger wenigen, sondern aller] Bundesstaaten sind. Auch die bisherige Praxis steht derselben entgegen. Bei der Erneuerung des Zollvereins (ZVV v. 8. Juli 1867) und der Gründung des Deutschen Reiches hat eine Veränderung zwar nicht der absoluten Zahl, wohl aber des prozentualen Anteils an der Gesamtheit der Stimmen, worauf es allein ankommt, ohne Zustimmung der Einzelstaaten stattgefunden (Haenel, Studien 1 204, 205). Andere Schriftsteller, namentlich Laband, H. Schulze und Kittel wollen die Bestimmungen des Art. 78 Abs. 2 wenigstens auf die Bayern im Bundesrat eingeräumten sechs Stimmen in Anwendung bringen. [Art. 78 Abs. 2 RV will und soll nur wirkliche Sonderrechte, d. h. solche Rechte schützen, welche Ausnahmen von einer Regel darstellen; besonderer Schutz für besondere Rechte. Besondere Rechte in diesem Sinne sind allerdings die Exemtionen von der gemeingültigen Reichskompetenz, nicht aber die Ansprüche der größeren Einzelstaaten auf verstärkte Beteiligung bei der Bildung des Reichswillens. Die Reichsverfassung beruht, was die Beteiligung der Staaten bei der Bildung des Reichswillens, insbesondere die Verteilung der Stimmenzahl im Bundesrate anlangt, nicht auf dem Prinzip der Gleichheit, sondern umgekehrt auf dem Prinzip der Ungleichheit: der Abstufung des Stimmgewichts nach der Größe und politischen Bedeutung der Einzelstaaten. Es ist eine vollkommen willkürliche Unterstellung, wenn v. Jagemann, RV 232 von einem „regelmäßigen Einstimmenrecht im Bundesrate" redet. Eine solche „Regel" existiert nicht. Die Vorschrift, daß Bayern sechs Stimmen im Bundesrat hat, Lippe oder Lübeck dagegen nur eine, ist nicht Ausnahme von einer Regel, vielmehr Ausdruck einer solchen; daß die Präsidialrechte an Preußen und nicht an irgendeinen Mittel- oder Kleinstaat übertragen sind, ist nicht Privileg, sondern Prinzip.]

[12] Die Meinung, daß die Präsidialrechte Preußens unter die Vorschrift des Art. 78 Abs. 2 fallen, vertreten: H. Schulze, a. a. O.; v. Kirchenheim, a. a. O.; Seydel, Komm. zu Art. 78 Nr. IV; Loening, a. a. O. 365, Grundzüge 45; Trieps, a. a. O. Die Frage hat jedoch keinerlei praktische Bedeutung, da Preußen imstande ist, durch Abgabe der ihm zustehenden Stimmen jede Verfassungsänderung zu hindern.

[13] Übereinstimmend mit den hier vertretenen Ansichten: Zorn, StR 1 129 ff. und Art. „Reservatrechte" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 450 ff.; Jellinek, Staatsverbindungen 272 Nr. 19, System 304, 305; Brie, Theorie der Staatenverbindungen 105 N. 7; Anschütz, Enzykl. 76, 77; Nirrnheim, a. a. O. 614 ff., 629 und — abgesehen von den N. 7 u. 10 erörterten Punkten — Haenel, a. a. O.

vor Abgabe der Erklärung die Zustimmung ihres Landtags einzuholen und die Erklärung zu unterlassen, wenn der Landtag dem Verzicht auf das Sonderrecht widerspricht, läßt sich weder aus der Reichsverfassung noch aus allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen herleiten[z]. Der Satz, daß der Einzelstaat dem Reiche gegenüber ausschließlich durch seine Regierung vertreten wird, welche demzufolge auch die Mitwirkung des Staates bei der Reichsgesetzgebung allein, durch den oder die von ihr instruierten Bundesratsbevollmächtigten ausübt[aa], gilt auch für den Fall des Art. 78 Abs. 2. Durch Landesgesetz könnte eine Verpflichtung des angegebenen Inhalts allerdings begründet werden, jedoch nur gegenüber dem Landtage, nicht mit Wirksamkeit gegenüber dem Reich[bb]. Ein solches Landesgesetz ist bisher noch in keinem deutschen Staate erlassen worden.]

[Neben den durch Art. 78 Abs. 2 geschützten Sonderrechten bestehen noch einige andere Sonderrechte einzelner Staaten, Rechte, die man vertragsmäßige Sonderrechte nennen kann, weil sie nicht, wie die Rechte des Art. 78 Abs. 2, auf Verfassungsvorschriften, sondern auf Verträgen, auf besonderen Verabredungen der Novemberverträge mit den süddeutschen Staaten (oben 205, 206) beruhen, die durch das RG betr. die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 in Geltung erhalten, nicht aber in die RV aufgenommen, auch nicht zu Bestandteilen der Verfassung erklärt worden sind: auf den Schlußprotokollen vom 15., 23. und 25. November 1870 zu den Novemberverträgen (oben 208). Die betreffenden Bestimmungen der Schlußprotokolle beziehen sich auf den Anteil Badens an den Postüberschüssen, auf gewisse Sonderrechte Württembergs hinsichtlich des Post- und Eisenbahnwesens, auf die Exemtion Bayerns von der Immobiliarversicherungsgesetzgebung des Reiches, auf die Vergütungen, welche Bayern für den diplomatischen Dienst gezahlt werden, auf die Vertretung des Reichsgesandten durch den bayrischen Gesandten und auf den stellvertretenden Vorsitz Bayerns im Bundesrat[14]. Wenngleich

---

[z] A. M. die Voraufl. S. 598, mit der Begründung, „der Akt" (d. h. die Aufhebung des Sonderrechts gemäß Art. 78 Abs. 2) habe „den Charakter einer allgemeinen gesetzgeberischen Maßregel". Es handelt sich doch aber nicht um eine Maßregel der Landesgesetzgebung, wobei der Landtag mitzuwirken hat, sondern um einen Akt der Reichsgesetzgebung, welche ausschließlich durch Bundesrat und Reichstag ausgeübt wird. Wie G. Meyer auch v. Mohl, Reichsstaatsr 64, 65; Zorn, StR 1 131 ff. u. a. Vgl. dagegen die zutreffenden Ausführungen Seydels, Komm. z. RV 425 ff., wiederholt bei Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 73, 74.

[aa] Oben § 123 S. 485.

[bb] Vgl. oben § 123 S. 485, 486; Anschütz, Enzykl. 97; Laband, StR 1 125, 126; Westerkamp 81; v. Rönne, § 65 S. 41 ff.; Dambitsch, a. a. O. 239, 685. — Seydel, a. a. O.; Loening, Grundzüge 43; v. Jagemann, a. a. O. 236; Kittel, a. a. O. 24 ff. halten ein solches Landesgesetz für reichsrechtlich unzulässig.

[14] Vgl. Haenel, Vertragsmäßige Elemente 232 ff.; Anschütz, Enzykl. 77, 78.

Art. 78 Abs. 2, da er sich nur auf Vorschriften der Reichsverfassung bezieht, auf diese Verabredungen und die in ihnen festgestellten Sonderrechte nicht anwendbar ist, so gilt doch für die letzteren der gleiche Grundsatz wie für die verfassungsmäßigen Sonderrechte: auch sie können nur mit Zustimmung des berechtigten Staates geschmälert oder beseitigt werden[cc].] Doch bedarf es dazu nicht notwendig der Form des Vertrages; es genügt ein (einfaches nicht verfassungänderndes) Reichsgesetz, welches mit Zustimmung des beteiligten Staates erlassen wird, unter Umständen sogar die bloße Erklärung des letzteren im Bundesrate[15].

3. Reichsverordnungen[1].

§ 165.

Auch im Reiche ist zwischen Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen zu unterscheiden[2].

I. Das Recht zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen steht auf den Gebieten der Reichsverwaltung allen höheren Verwaltungsorganen als Ausfluß ihrer Verwaltungsbefugnisse zu, also dem Bundesrat, soweit seine Verwaltungskompetenz reicht, z. B. auf dem Gebiete des Zollwesens[3]; dem Kaiser hinsichtlich der seiner Leitung unterstellten Verwaltungsangelegenheiten, z. B. hinsichtlich des Militärwesens[4], der Kriegsmarine[5], der Post und Telegraphie[6]; dem Reichskanzler[7]; den höheren Reichsbehörden, z. B. dem Reichspostamt[8]. [Kraft Gewohnheitsrechts hat der Kaiser auch das Recht, die Organisation der Reichsbehörden im Verordnungswege zu regeln[9], — vorbehaltlich des dem Bundesrat

---

cc Denn sie beruhen, wie im Text hervorgehoben, auf Verträgen.

15 Vgl. Haenel, Stud. 1 236 ff.; Loening, a. a. O. 347; Kittel, a. a. O. 20 ff.; Zorn, StR 1 125; Anschütz, Enzykl. 78.

1 Vgl. die Literatur zu § 159, namentlich die dort Anm. 1, 3 und 4 angeführten Bücher und Schriften von Laband, Jellinek, Haenel, Seydel, Zorn, Arndt, Hubrich. Dazu noch Seydel, AnnDR 1874 1143 ff., 1876 11 ff.; J. Kahn, Die Abgrenzung des Gesetzgebungs- und Verordnungsrechts nach deutschem Reichsstaatsrecht (1912).

2 Vgl. oben § 159 S. 668 und Anm. 4.

3 G. Meyer-Dochow, Deutsches VR (3. Aufl.) § 226 S. 657.

4 Vgl. G. Meyer-Dochow, a. a. O. 498; Anschütz, Enzykl. 178, 179.

5 Vgl. G. Meyer-Dochow, a. a. O. 517.

6 G. Meyer-Dochow, a. a. O. (4. Aufl.) 365 ff.

7 Vgl. P. Hensel, AnnDR 1872 30 ff.

8 Vgl. G. Meyer-Dochow, a. a. O. (4. Aufl.) 365.

9 Übereinstimmend die Staatspraxis; vgl. oben § 136 S. 534, 535. Literatur: oben § 159 N. 5, sowie besonders die Vorauſl. 603; E. Loening, Deutsches VR § 11 S. 56; v. Stengel, Lehrbuch des deutschen VR 157; Anschütz, Enzykl. 163, WStVR 3 675. Diese stimmen im Ergebnis mit dem Text überein. Andere Schriftsteller (Zorn, StR 1 291; Seydel, Komm. zu Art. 7 Nr. IV; Hübler, Organisation der Verwaltung 6; Giese, AnnDR 1907 552 ff.; Florack [das. S 553 zitiert]) sehen als Inhaber der Organisationsgewalt den Bundesrat an. [Diese Ansicht beruht auf einer richtigen Anschauung

und Reichstag zustehenden Ausgabebewilligungsrechts, welches hier wie überall eine Schranke der Organisationsgewalt bildet.] — Eine bestimmte Publikationsform ist für die Verwaltungsverordnungen des Reiches nicht allgemein vorgeschrieben. Zur Veröffentlichung derselben dienen teils das RGBl, teils das Zentralblatt für das Deutsche Reich, teils Verordnungsblätter für einzelne Spezialzweige der Verwaltung (Marineverordnungsblatt, Amtsblatt der Post- und Telegraphenverwaltung).

II. Rechtsverordnungen, d. h. Verordnungen, welche verbindliche Rechtsvorschriften für die einzelnen Untertanen enthalten, können auch im Reiche nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden[10]. Das Reichsgesetz, welches eine

---

über die staatsrechtliche Stellung des Bundesrates, übersieht aber, daß die dem Bundesrate kraft dieser Stellung zustehende Organisationsgewalt gewohnheitsrechtlich auf den Kaiser übergegangen ist.] A. Arndt, a. a. O. 152 ff. fordert grundsätzlich für jede Organisation ein Gesetz; ebenso Laband, StR 1 371, 372, 2 184, kl. A. 87.

[10] In der Vorschrift des Art. 5 der RV, daß zu einem Reichsgesetz die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse von Bundesrat und Reichstag erforderlich und ausreichend ist, kann das Wort Reichsgesetz ebenso wie in den entsprechenden Bestimmungen der Landesverfassungen (oben § 157 S. 652 Anm. a, § 163 S. 681 Anm. a nur im materiellen Sinne gebraucht sein. Vgl. Laband. StR 2 § 58 S. 89 ff., kl. A. 137; Haenel, Organisatorische Entwicklung der RV 64, Deutsches StR 1 276, 284 ff.; Seydel, Komm. 140; Hensel in den AnnDR 1882 26; Seligmann, Begriff des Gesetzes 120 ff.; Trieps, a. a. O. 194; Schollen, Die Rechtsungültigkeit der Strafdrohung in § 62 der Betriebsordnung für die Haupteisenbahnen Deutschlands, Bonn 1897, 14 ff.; Kahn, a. a. O. (oben N. 1) 60 ff. (vgl. auch die Besprechungen dieses Buches von Rosin, VerwArch 21 347 ff. und Radnitzky, ArchÖffR 31 450 ff.); Bäseler, Die rechtliche Natur der Eisenbahnverkehrsordnung (1912). [Auch Dambitsch, Komm. z. RV 184, 185, 228 nimmt an, daß, gleichwie nach Landes-, so auch nach Reichsstaatsrecht alle Rechtsnormen (S. 228: „alle Anordnungen, durch die für die Untertanen unmittelbar Rechte und Pflichten begründet werden") grundsätzlich nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden dürfen, will dieses Prinzip jedoch nicht aus Art. 5 Abs. 1, sondern aus „staatsrechtlichen Grundanschauungen" herleiten, die der RV unausgesprochen zugrunde liegen. Damit kann man sich einverstanden erklären.] Im Gegensatz zu dieser Auffassung nehmen Zorn, StR 1 486, AnnDR 1885 309 ff. und Kloeppel, Preuß. Jahrbücher 52 173 ff., an, daß der Bundesrat ein selbständiges Verordnungsrecht habe, d. h. kraft seiner allgemeinen Rechtsstellung im Reiche die Befugnis besitze, innerhalb der Schranken der Reichsgesetze verbindliche Rechtsvorschriften aufzustellen. Dagegen erklärt sich außer Laband, Seydel, Haenel, Hubrich, Dambitsch (a. a. O. 227), insbesondere auch Arndt, AnnDR a. a. O. 701 ff. und Reichsstaatsrecht 199, 200, der hinsichtlich der Bedeutung des Art. 5 der RV. für die vorliegende Frage eine von der obigen abweichende Ansicht vertritt (Verordnungsrecht 26 ff.). [Vgl. ferner gegen Zorn: Rosenberg, AnnDR 1902 15; Bornhak im Preuß. Verwaltungsblatt 22 188 und besonders Kahn, a. a. O. 69 ff., 78 ff., 90 ff. Wie Zorn gegenwärtig nur Herwegen, a. a. O., und zwar (S. 64) mit Bezugnahme auf die „Praxis". Dagegen bezeugt ein wirklicher Praktiker, v. Jagemann, a. a. O. 94 auf Grund langer Berufserfahrung, daß die Praxis des Bundesrates ein selbständiges Verordnungsrecht nicht kenne und sich der „strengeren Ansicht" (Laband, G. Meyer, Seydel usw.), welche für jede Rechtsverordnung eine spezielle reichsgesetzliche Ermächtigung fordern, angepaßt habe. Auf die Wichtigkeit dieses Zeugnisses macht auch Hubrich, Reichsgericht 32, 62 aufmerksam.

derartige Ermächtigung erteilt, wird in der Regel auch das zum Erlaß der Verordnungen kompetente Organ bestimmen. Dies kann sein: der Bundesrat, der Kaiser (allein oder mit Zustimmung des Bundesrates), der Reichskanzler oder eine andere Reichsbehörde, die Landesregierungen. In Ermangelung besonderer Festsetzungen ist der Bundesrat, kraft der allgemeinen staatsrechtlichen Stellung, welche er im Reiche einnimmt, befugt, derartige Verordnungen zu erlassen[11]. Wenn die Befugnis zum Erlaß von Verordnungen den Landesregierungen übertragen ist, so richtet sich der materielle Umfang des Verordnungsrechtes lediglich nach den Bestimmungen des betreffenden Reichsgesetzes. Für die Form der Verordnungen sind dagegen, soweit es an einer speziellen reichsgesetzlichen Vorschrift fehlt, die Grundsätze des Landesrechtes maßgebend[12].

Die reichsgesetzlichen Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen sind teils allgemeine, teils spezielle.

1. Allgemeine gesetzliche Ermächtigungen bestehen in bezug auf:

a) Ausführungsverordnungen (d. h. Verordnungen zur Ausführung von Reichsgesetzen). Das Recht, diese zu erlassen, steht dem Bundesrat zu, soweit nicht durch Reichsgesetze etwas anderes bestimmt ist[13]. Das Recht des Bundesrates, Aus-

---

Aus der neuesten Rechtsprechung vgl. die Nachweisungen bei Kahn, a. a. O. 158 und RGEntsch v. 6. April 1911, JW 40 514.

[11] Übereinstimmend: Laband, StR 2 97 N. 3; Seydel, Komm. zu Art. 7 Nr. III; Anschütz, Enzykl. 97, 163; Schoen, Handb. d. Politik 1 296, 300.

[12] Vgl. Seydel, Die Landesverordnungen zum Vollzuge von Reichsgesetzen, AnnDR 1874 1143 ff.; Laband, StR 2 102 ff.; Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen 67 ff.

[13] RV Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2. Die Bestimmungen dieses Artikels können, trotzdem ihr Wortlaut („Verwaltungsvorschriften") dafür zu sprechen scheint, nicht bloß auf Verwaltungsverordnungen im modern-wissenschaftlichen Sinne bezogen werden, wie Laband, StR 2 91 ff., kl. A. 137, DJZ 1900 509 ff., ArchÖffR 18 307; Seydel, Komm. zu Art. 7 Nr. III; O. Mayer, Deutsch. Verwaltungsr (2. Aufl.) 1 86 N. 6; Schoen, Hdb. d. Politik 1 295; Schulze, Preuß. StR 2 29 behaupten und wie auch in der ersten Auflage dieses Lehrbuches angenommen ist. Mit Laband (jedenfalls im Ergebnis) übereinstimmend auch Haenel, Studien 2 62 ff., 79 ff., Deutsch. StR 1 283, 285 ff.; ferner Kahn, a. a. O. 78 ff., 90 ff. — [Wie die landesrechtlichen, so werden auch diese reichsrechtlichen Ausführungsverordnungen in der Regel und zum größten Teile ihres Inhalts Verwaltungsverordnungen sein, d. h. aus Vorschriften organisatorischen und instruktionellen Charakters bestehen; sie können sich aber — natürlich immer nur im Rahmen des Gesetzes, dessen Vollzug sie regeln und sichern sollen — auch rechtssatzmäßig an die Untertanen wenden. RV Art. 7 Nr. 2 ist m. a. W. ebenso auszulegen wie die Bestimmungen der Landesverfassungen, welche, wie preuß. VU Art. 45, dem Monarchen das Recht übertragen, die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen zu erlassen. Vgl. oben § 159 S. 672 und Anm. 8. Mit dieser Grundanschauung übereinstimmend: Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 49 S. 229; Arndt, a. a. O. 35 ff., in der Zeitschrift für Bergrecht 24 38 ff. Komm. z. RV zu Art. 7 Nr. 8, Reichsstaatsrecht 200 ff., 207; Harburger in der DJZ 1901 59, 60; Rosenberg in den AnnDR 1902 16; Herwegen, a. a. O.

führungsverordnungen zu erlassen, besteht sowohl in bezug auf solche Gegenstände, welche der Gesetzgebung und der Verwaltung des Reiches unterliegen, als in bezug auf solche, welche zwar reichsgesetzlich geregelt sind, hinsichtlich deren aber die Verwaltung den Einzelstaaten vorbehalten ist. Über letztere dürfen allerdings auch die höheren Verwaltungsorgane der Einzelstaaten kraft ihrer Verwaltungsbefugnisse Ausführungsverordnungen erlassen, aber nur solche, welche den Charakter von Verwaltungsverordnungen haben. Bei Beschlußfassungen des Bundesrates, welche sich auf Verordnungen über Zölle und Verbrauchssteuern beziehen, gibt die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für Aufrechterhaltung der bestehenden Vorschriften und Einrichtungen ausspricht[14];

b) Polizeiverordnungen. Die Befugnis zum Erlaß von Verordnungen, welche unter Androhung von Strafe gewisse Handlungen gebieten oder verbieten, steht den mit Gerichtsbarkeit ausgestatteten Konsuln[15] und die Befugnis zum Erlaß seepolizeilicher Verordnungen über Beschaffenheit des Fahrwassers und das Verhalten der Schiffe in den Kriegshäfen den Marinestationschefs[16] zu.

Eine allgemeine Befugnis zum Erlaß von Notverordnungen[a] kennt die Reichsverfassung nicht[17]. [Für die Dauer

---

68; Anschütz in der Enzykl. 165; Dambitsch, Komm. 221 ff. — Die Praxis des Bundesrates und des Reichsgerichts neigt in neuester Zeit mehr der strengeren Auslegung des Art. 7 Ziff. 2 zu, wonach es „zur gültigen Erlassung von Rechtsverordnungen auch angesichts des Art. 7 Ziff. 2 RV einer besonderen reichsgesetzlichen Ermächtigung bedürfe“: RG, IV. Zivilsenat, Entsch. vom 25. Nov. 1897, RGZ 40 63, dazu Hubrich in den AnnDR 1904 733 N. 1, Reichsgericht 16 ff., 24 ff., 60 ff., 76 ff. und, betr. der Bundesratspraxis, v. Jagemann, a. a. O. 94; weitere Nachweisungen bei Kahn, a. a. O. (oben Anm. 10 a. E.)].

[14] RV Art. 37.

[15] RG über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 § 51. Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht 220 ff.; Laband 2 101.

[16] RG, betr. die Reichskriegshäfen, vom 19. Juni 1883 § 2. Rosin, a. a. O. 225.

[a] Vgl. oben § 161.

[17] [Vgl. z. B. Laband 2 90, 91; Arndt, Reichsstaatsr. 200. — Über diesen Punkt herrschte bisher völlige Einigkeit, bis v. Jagemann, a. a. O. 96 ff. die Behauptung aufstellte, auch nach Reichsstaatsrecht sei der Erlaß von Notverordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft, und zwar durch den Kaiser unter Zustimmung des Bundesrates zulässig, insbesondere in dem Falle, wenn der Reichstag durch Obstruktion seiner jeweiligen Minorität „handlungsunfähig“ werde. Die Begründung dieser These ist zunächst insofern lückenhaft, als nicht gesagt ist, warum das behauptete Verordnungsrecht gerade dem Kaiser und Bundesrat gemeinsam und nicht z. B. dem Bundesrat allein zustehen soll. Abgesehen hiervon erscheinen die Ausführungen v. Jagemanns, a. a. O. 98 als politische Erwägungen, die der lex ferenda gegenüber allenfalls am Platze sein möchten, für das Verständnis der lex lata aber ohne Belang sind. Die Teilung der gesetzgebenden Gewalt zwischen Regierung und Parlament sei, so meint v. Jagemann, „nicht Selbstzweck“. Gewiß nicht: diese Teilung, d. h. die Übertragung der gesetzgebenden Ge-

des gegenwärtigen Weltkrieges ist eine weitreichende Befugnis dieser Art dem Bundesrate übertragen worden. Es ist dies geschehen durch § 3 des RG über die Ermächtigung des Bundesrates zu wirtschaftlichen Maßnahmen vom 4. August 1914 (RGBl 327). Die Ermächtigung lautet:

„Der Bundesrat wird ermächtigt, während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen.

Diese Maßnahmen sind dem Reichstag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen aufzuheben."

Auf Grund dieser Bestimmung sind außerordentlich zahlreiche Verordnungen des verschiedensten Inhaltes erlassen worden. Sie sind durch den Reichskanzler oder seinen Stellvertreter im RGBl publiziert worden[b].]

2. Spezielle gesetzliche Ermächtigungen kommen in einer großen Zahl von Reichsgesetzen vor. Ein Teil der auf Grund solcher Ermächtigungen erlassenen Verordnungen muß später dem Reichstag vorgelegt werden. Die Vorlegung hat jedoch eine doppelte Bedeutung.

a) Die erste Gruppe der fraglichen Verordnungen bilden diejenigen, welche dem Reichstag zur Genehmigung vorzulegen sind[18]. Die betreffenden Angelegenheiten werden grundsätzlich

---

walt an das Zusammenwirken zweier untereinander unabhängiger Organe ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck, zu dem Zwecke nämlich, das Volk in Gestalt seiner Vertreter bei der Gesetzgebung zu beteiligen. Dieser Zweck soll aber unter allen Umständen erreicht und gesichert werden, selbst auf die Gefahr hin, daß durch das Nichtzustandekommen einer Einigung zwischen den gesetzgebenden Faktoren die Staatsbedürfnisse Schaden leiden. Die Besorgnisse v. Jagemanns sind nichts anderes als Bedenken der absolutistischen gegen die konstitutionelle Staatsanschauung, welche seinerzeit bei der Annahme des konstitutionellen Systems nirgends übersehen, sondern überall erwogen wurden. Inwieweit man geneigt war, diesen Bedenken Rechnung zu tragen, ist in jeder Verfassung ausdrücklich bestimmt. Wenn eine Verfassung, wie die Reichsverfassung, über das Institut des Notverordnungsrechts schweigt, so ist damit gesagt, daß sie diese Einrichtung hat verwerfen wollen; die möglichen Schattenseiten der Nichtzulässigkeit von Notverordnungen sind hierbei bewußtermaßen mit in Kauf genommen. — Das Notverordnungsrecht in Elsaß-Lothringen ist natürlich eine Sache für sich, vgl. darüber unten § 166.]

[b] Über dieses Notverordnungsrecht des Bundesrates vgl. Waldecker in AnnDR 1914 658 ff., 1915 328 Anm. 24; Schmidt, Zur Theorie der Kriegsnotgesetze, Ztsch. f. d. ges. Strafrechtswiss. 37 69 ff.; Schiffer in der DJZ 20 746, 1158 ff.; Laband, Das. 838 ff.; Levin, Das. 966 ff., Entsch. des RG v. 21. Mai 1915, das. 1033.

[18] Beispiele: Verordnungen des Bundesrates über konzessionspflichtige gewerbliche Anlagen (RGewO § 16); kaiserliche Verordnungen, durch welche bestimmt wird, daß die Verletzung von Gesetzen, obgleich deren Geltungsbereich sich über den Bezirk des Berufungsgerichtes hinaus erstreckt, die Revision nicht begründet oder daß die Verletzung von Gesetzen, obgleich deren Geltungsbereich sich nicht über den Bezirk des Berufungsgerichtes

als Gegenstände der Gesetzgebung angesehen; das zum Erlaß der Verordnung berechtigte Organ besitzt nur die Befugnis, provisorische Anordnungen zu treffen. Dagegen haben die Verordnungen nicht den Charakter von Notverordnungen, d. h. der Erlaß derselben ist nicht durch das Vorhandensein eines Notstandes bedingt. Versagt der Reichstag die Genehmigung, so verlieren die Verordnungen ihre verbindliche Kraft. Sie treten entweder mit der Versagung von selbst außer Kraft[19] oder dasjenige Organ, welches sie erlassen hat, ist verpflichtet, sie außer Kraft zu setzen[20]. Erteilt der Reichstag dagegen die Genehmigung, so haben sie eine der formellen Gesetzeskraft in der Wirkung gleichstehende Geltung erlangt und können fernerhin nur im Wege der Gesetzgebung wieder aufgehoben oder abgeändert werden[21].

b) Eine zweite Gruppe der Verordnungen bilden diejenigen, welche dem Reichstage lediglich zur Kenntnisnahme vorzulegen sind, hinsichtlich deren der Reichstag aber die Befugnis besitzt, ihre Außerkraftsetzung zu verlangen[22]. Die Gegenstände, auf welche sich diese Verordnungen beziehen, werden grundsätzlich als Gegenstände des Verordnungsrechts behandelt; die Verordnungen enthalten keine provisorischen, sondern definitive Anordnungen. Ein Beschluß des Reichstages über dieselben ist gar nicht erforderlich; der Reichstag besitzt nur die Befugnis, sich mit denselben zu beschäftigen und von dem die Verordnung erlassenden Organ zu fordern, daß es dieselben wieder außer Kraft

---

hinaus erstreckt, die Revision begründet (EG zur ZPO § 6); Anordnungen des Bundesrates oder des Reichskanzlers, durch welche gewisse Gegenstände und Leistungen zeitweilig vom Gewerbebetrieb im Umherziehen ausgeschlossen werden (RGewO § 56 b); kaiserliche Verordnungen, durch welche fremden Staaten gegenüber als Retorsionsmaßregel Zuschlagszölle eingeführt werden (Zolltarifgesetz vom 25. Dez. 1902, § 10) und kaiserliche Verordnungen, durch welche die Italien und Spanien zugestandenen Zollermäßigungen auf andere Staaten ausgedehnt werden (RG vom 10. Sept. 1883 § 2).

[19] Dies ist in allen denjenigen Fällen, für welche anderweite Bestimmungen nicht gegeben sind, anzunehmen; ausdrücklich ausgesprochen ist es im EG zur ZPO § 6.

[20] RGewO § 56 b, Zolltarifgesetz vom 25. Dez. 1902 § 10, RG vom 10. Sept. 1883 § 2.

[21] Ausdrücklich ausgesprochen ist dieser Grundsatz in dem EG zur ZPO § 6; er gilt aber, weil er sich aus der Natur der betreffenden Verordnungen und der staatsrechtlichen Bedeutung der Genehmigung des Reichstages ergibt, auch ohne positive Festsetzungen. Vgl. die Verhandlungen in der Reichstagssitzung vom 1. Sept. 1883 (Sten. Ber. 127 ff.)

[22] Verordnungen des Bundesrates über die Art der Beschäftigung vou Arbeitern in gewissen Fabrikationszweigen (RGewO § 139 a.), kaiserliche Verordnungen auf Grund des Nahrungsmittelgesetzes (RG vom 14. Mai 1879 § 7), Verordnungen des Bundesrates über die Verwendung von Surrogaten bei der Tabaksfabrikation (RG., betr. die Besteuerung des Tabaks, vom 16. Juni 1879 § 27), Verordnungen des Bundesrates über Ausdehnung der Zuckersteuer auf Abläufe von der Zuckerfabrikation und über Außerkraftsetzung und Ermäßigung der Ausfuhrzuschüsse für Zucker (Zuckersteuergesetz vom 28. Mai 1896 §§ 2, 79).

setzt. Die betreffenden Erlasse behalten daher auch nach einer etwaigen Beschlußfassung des Reichstages den Charakter von Verordnungen und können jederzeit auf dem Verordnungswege wieder abgeändert oder beseitigt werden. Abänderungen sind dem Reichstag gleichfalls vorzulegen, dagegen ist bei einer Aufhebung derselben eine Mitteilung an den Reichstag nicht notwendig, da diese Mitteilung ja nur erfolgt, um dem Reichstag die Möglichkeit zu geben, die Aufhebung seinerseits zu verlangen.

[Betreffs der Verkündigung der kraft reichsgesetzlicher Ermächtigung erlassenen Rechtsverordnungen gelten die oben § 159 S. 673 dargelegten allgemeinen Grundsätze (vgl. auch die dort, Anm. d angegebene Literatur). Eine rechtliche Notwendigkeit, solche Verordnungen im RGBl zu verkündigen, besteht nur insoweit, als dies ausdrücklich durch Gesetz und Verordnung vorgeschrieben ist. Das ist geschehen bezüglich der „Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums", durch die Verordnung des Präsidiums des Norddeutschen Bundes vom 26. Juli 1867 (BGBl 24). Diese Vorschrift, unter welche selbstverständlich auch — und in erster Linie — Rechtsverordnungen fallen, bedeutet seit Gründung des Reiches, daß im RGBl zu publizieren sind sämtliche Rechtsverordnungen des Kaisers, welche von ihm innerhalb des Zuständigkeitsbereichs des ehemaligen Bundespräsidiums (im Gegensatz zu der Sphäre, welche im Norddeutschen Bunde dem König von Preußen als Bundesfeldherr und als Oberbefehlshaber der Marine zugewiesen war[c]) erlassen werden. Dagegen bedürfen die vom Bundesrate, insbesondere auf Grund des Art. 7 Abs. 1 Ziff. 2 RV[23], sowie die von den Reichsbehörden

---

[c] Vgl. oben § 127 S. 495—497.

[23] In bezug auf diese Ausführungsverordnungen des Bundesrates will Haenel, StR 1 289 ff. dem Bundesrat nur ein mittelbares Verordnungsrecht zugestehen. Der Bundesrat hat nach seiner Ansicht die Verordnungen lediglich festzustellen, die verbindliche Einführung derselben muß durch die Regierungen der Einzelstaaten erfolgen. Er beruft sich dafür auf den Wortlaut des Art. 7 der RV, nach welchem der Bundesrat über diese Verordnungen nur „beschließt", auf die Bestimmungen des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai 1865 und auf den Grundsatz, daß bei denjenigen Gegenständen, welche nur der Gesetzgebung und Aufsicht des Reiches unterliegen, die Vollziehung den Einzelstaaten als verfassungsmäßiges Recht zusteht. Der Ausdruck „beschließt" in Art. 7 der RV beweist aber durchaus nichts und erscheint auch bei entgegengesetzter Auffassung völlig korrekt. Als Kollegium ist der Bundesrat nur imstande, Beschlüsse zu fassen. Zur Verkündung derselben bedarf es stets noch der Tätigkeit eines anderen Organs. Diese Tätigkeit braucht aber nicht notwendig in den Händen der Einzelregierungen, sondern kann ebensowohl in denen eines Reichsorgans (Kaiser, Reichskanzler) liegen. Die Bestimmungen des Zollvereinsvertrages vom 16. Mai 1865 sind bei der völligen Umgestaltung, welche die Organisation des Zollwesens seit dieser Zeit erfahren hat, für die Beurteilung des jetzigen Rechtszustandes nicht als maßgebend zu erachten. Auch die Praxis, auf welche Haenel, a. a. O. 292 sich beruft, steht ihm nicht zur Seite. Wiederholt sind Verordnungen, die auf Grund des Art. 7 der RV erlassen wurden, im Reichsgesetzblatt publiziert worden. So die von ihm selbst erwähnte V.

erlassenen Rechtsverordnungen der Verkündigung im RGBl nicht[d]. Die Verkündigung der auf reichsgesetzlicher Grundlage von einzelstaatlichen Organen (Landesregierungen, Landesbehörden) erlassenen Verordnungen richtet sich nach landesrechtlichen Grundsätzen (oben § 159 a. a. O.).]

4. Landesgesetze für Elsaß-Lothringen.

§ 166.

1. In der Zeit von der Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Deutschen Reiche bis zum Eintritt der Wirksamkeit der Reichsverfassung war die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt in allen Angelegenheiten des Landes dem Kaiser übertragen, welcher dazu der Zustimmung des Bundesrates bedurfte. Eine Mitwirkung des Reichstages sollte nur in zwei Fällen stattfinden: a) bei Abänderungen und Ergänzungen der Reichsverfassung, welche gelegentlich der Einführung einzelner Teile derselben in Elsaß-Lothringen erforderlich wurden, b) bei Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantieen für Elsaß-Lothringen, welche eine Belastung des Reiches herbeiführten[1].

Nach Einführung der Verfassung wurde die Gesetzgebung für Elsaß-Lothringen sowohl auf den Gebieten der Reichs- als auf denen der Landeszuständigkeit von den Faktoren der Reichsgesetzgebung, also durch Bundesrat, Reichstag und Kaiser in dem durch die RV, Art. 5, 7[1], 17, 2 geordneten Zusammenwirken (oben § 163) ausgeübt[2].

Dagegen ist durch das RG vom 2. Mai 1877 für die Landesgesetzgebung, [d. h. für den Erlaß solcher Reichsgesetze, welche nach Geltungsbereich und Inhalt in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen fallen würden, wenn Elsaß-Lothringen ein „Land“ im staatsrechtlichen Sinne: ein Staat des Deutschen Reiches wäre,] eine zweifache Form eingeführt worden: 1. als die normale Form der Erlaß durch den Kaiser unter Zustimmung des Bundesrates und Landesausschusses, 2. subsidiär kraft eines besonderen Vorbehaltes der Erlaß im Wege der gemeingültigen Reichsgesetzgebung, also durch Bundesrat, Reichstag und Kaiser[3].

---

vom 13. Nov. 1873 (RGBl 367), die Abänderungsverordnung dazu vom 1. Sept. 1892 (RGBl 787), die V. zur Ausführung des RG vom 10. Mai 1892 über die Unterstützung von Familien der zu Friedensübungen einberufenen Mannschaften (S. 668).

[d] A. M. die Voraufl. 607. Vgl. dagegen oben § 159 a. a. O.

[1] RG, betr. die Vereinigung von Elsaß-Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871 §§ 2 und 3. Vgl. oben § 138 S. 541.

[2] RG vom 9. Juni 1871 § 3. Vgl. oben 543.

[3] RG, betr. die Landesgesetzgebung in Elsaß-Lothringen vom 2. Mai

Bei der ersten Klasse von Gesetzen erschien als Hauptfaktor der Gesetzgebung der Kaiser, welcher die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen ausübt. Die Sanktion des Kaisers verlieh der betreffenden Norm die Eigenschaft als Gesetz. Bundesrat und Landesausschuß waren beschränkende Elemente, an deren Mitwirkung der Kaiser bei der Ausübung seiner gesetzgeberischen Befugnisse gebunden war. Bei der zweiten Klasse von Gesetzen war dagegen die Stellung des Kaisers genau dieselbe, welche er überhaupt in der Reichsgesetzgebung einnimmt[4]. Der Landesausschuß hatte das Recht der Initiative[5] und das Recht der Amendierung. Die vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates und Landesausschusses erlassenen Landesgesetze wurden im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen, die im gemeingültigen Wege der Reichsgesetzgebung erlassenen Landesgesetze im RGBl verkündigt[6].

[Das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911[a] hat den Landesausschuß durch einen aus zwei Kammern bestehenden Landtag ersetzt, es hat ferner die Möglichkeit, Landesgesetze für Elsaß-Lothringen im gemeingültigen Wege der Reichsgesetzgebung zu erlassen, beseitigt und dadurch die Faktoren dieser Gesetzgebung, Bundesrat und Reichstag für das Reichsland ausgeschaltet. Landesgesetze für Elsaß-Lothringen können nunmehr nur noch auf dem im Verfassungsgesetz, §§ 5, 16, geregelten Wege zustande gebracht werden. Dieser Weg ist dem Gesetzgebungsverfahren in den Einzelstaaten[b] genau nachgebildet, so zwar, daß dem Kaiser die Rechte des Monarchen übertragen sind. Demgemäß steht dem Kaiser die Initiative (das Recht des Gesetzvorschlags) in Konkurrenz mit den beiden Kammern des Landtags, die Feststellung des Gesetzesinhaltes zusammen mit dem Landtage, die Sanktion, Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze allein zu.

Sowohl der Kaiser, wie jede der beiden Kammern, hat das Recht, Gesetze vorzuschlagen. Gesetzvorschläge, welche durch einen der drei Faktoren verworfen worden sind, können in derselben Sitzungsperiode des Landtags nicht wieder vorgebracht werden[c]. Der Kaiser („die Landesregierung") hat die Wahl, welcher der beiden Kammern er einen Gesetzentwurf zuerst vorlegen will. Doch müssen die Entwürfe über die Feststellung des jährlichen Landeshaushaltsetats zuerst der Zweiten Kammer vor-

---

1877; RG, betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsaß-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 21. Vgl. oben 543, 544.

[4] Vgl. § 163 S. 682.

[5] RG vom 4. Juli 1879 § 21.

[6] G, betr. die Verkündung der Gesetze und Verordnungen, vom 3. Juli 1871; RG, betr. die Verfassung und Verwaltung Elsaß-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 22.

[a] Oben 544.

[b] Oben § 158.

[c] VG vom 31. Mai 1911 § 16.

gelegt werden; der Ersten Kammer steht hinsichtlich dieser Entwürfe nicht das Amendierungsrecht, sondern nur die Befugnis zu, sie im ganzen anzunehmen oder abzulehnen. Die Zweite Kammer kann die Ausgabeposten des Etatsentwurfs nicht erhöhen, noch Ausgabeposten, die im Etat nicht vorgesehen sind, einsetzen[d]. Sanktion und Ausfertigung fließen, wie im Verfahren der einzelstaatlichen Gesetzgebung, in einen Akt zusammen, sind jedoch staatsrechtlich wie dort so auch hier wohl zu unterscheiden[e]. Eine Frist, binnen welcher die Sanktion (Ausfertigung) vorzunehmen ist, der Art, daß sie nach Ablauf derselben als verweigert gilt, besteht in Elsaß-Lothringen so wenig wie in den meisten Einzelstaaten und dem Reiche[f]. Die Verkündung der elsaß-lothringischen Landesgesetze erfolgt wie bisher (vgl. oben) im Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen[g]. Diese Gesetze treten, soweit nicht in dem Gesetze selbst ein anderer Anfangstermin bestimmt ist, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf desjenigen Tages in Kraft, an welchem das betreffende Stück des Gesetzblattes in Straßburg ausgegeben worden ist[g].]

2. Der Erlaß von Verordnungen, welche Rechtsvorschriften enthalten, kann auch in Elsaß-Lothringen nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung stattfinden. Das Recht, Ausführungsverordnungen zu den Landesgesetzen zu erlassen, hat der Kaiser[7]. Die Befugnis zum Erlaß von Polizeiverordnungen steht dem Kaiser, den Bezirkspräsidenten und den Bürgermeistern zu[8]. [Der Kaiser kann, während der Landtag nicht versammelt ist, Verordnungen mit Gesetzeskraft (Notverordnungen, vgl. oben § 161) erlassen, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert[h]. Die Verordnungen dürfen nichts be-

---

[d] VG § 5 Abs. 3.

[e] Vgl. oben § 158 S. 665. Das Verfassungsgesetz unterscheidet, wenngleich es das Wort „Sanktion“ nicht kennt, die beiden Akte sehr deutlich. Im § 5 Abs. 1 das. heißt es: „Landesgesetze für Elsaß-Lothringen werden vom Kaiser mit Zustimmung des ... Landtags erlassen“; Abs. 2 fährt dann fort: „Der Kaiser fertigt die Gesetze aus und ordnet ihre Verkündung an.“ „Erlaß“ und „Ausfertigung“ des Gesetzes sind also hiernach verschiedene Dinge. „Erlaß“ ist, was der Sprachgebrauch der Wissenschaft „Sanktion“ nennt. Vgl. Laband, StR 2 261.

[f] Oben § 158 S. 663, § 163 S. 686 ff.

[g] G vom 3. Juli 1871 § 2, RG vom 4. Juli 1879 § 22, VG § 5 Abs. 2 Satz 2.

[7] Laband (4. Aufl.) 2 259 (mit Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 des RG vom 9. Juni 1871), 5. Aufl. 2 265; Leoni, Öffentliches Recht 1 165; Fischbach, Das öffentliche Recht des Reichslandes E.-L. 141 (mit Bezugnahme auf die frühere Gesetzgebung).

[8] Für die Befugnisse des Kaisers und der Bezirkspräsidenten ist die frühere französische Gesetzgebung maßgebend, für die der Bürgermeister jetzt die GemeindeO vom 6. Juni 1895 § 16. Vgl. Leoni und Mandel, ÖffR 2 105 ff.; Fischbach, a. a. O. 141; Bruck, Verfassungs- u. Verwaltungsr. des Reichslandes E.-L. 1 240.

[h] VG § 23 Abs. 1.

stimmen, was der Reichsverfassung oder den in Elsaß-Lothringen geltenden Reichsgesetzen zuwider ist[i]. Sie sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorzulegen. Sie treten nach ausdrücklicher Bestimmung des Gesetzes[k] außer Kraft, sobald die Genehmigung versagt wird. Die Versagung der Genehmigung hat keine rückwirkende Kraft; es gelten in dieser Beziehung die Grundsätze des Landesstaatsrechtes (oben § 161 S. 679).]

IV. Das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung[1].

§ 167.

1. Auf denjenigen Gebieten, auf welchen das Reich das ausschließliche Recht der Gesetzgebung besitzt[2], muß sich die Gesetzgebung der Einzelstaaten jeder Tätigkeit enthalten. Ein auf einen solchen Gegenstand bezügliches Landesgesetz ist ungültig.

2. Auf denjenigen Gebieten, auf welchen eine konkurrierende Befugnis von Reichs- und Landesgesetzgebung besteht, gilt der Grundsatz, daß Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen[3]. Die Landesgesetzgebung bleibt hinsichtlich dieser Gegenstände unbeschränkt, solange die Reichsgesetzgebung sich mit denselben nicht beschäftigt hat[4]. Dagegen treten infolge des Erlasses eines Reichsgesetzes alle auf denselben Gegenstand bezüglichen Vorschriften des Landesrechtes außer Kraft[a], einerlei

---

[i] Laband 2 263, 264; Fischbach, a. a. O. 142. Daher kann auch das Verfassungsgesetz nicht durch Notverordnung abgeändert werden, denn es ist ein Reichsgesetz; vgl. seinen Art. III Satz 2 und oben 545.

[k] VG § 23 Abs. 2.

[1] Laband, StR 2 113 ff.; Haenel, StR 1 238 ff., 248 ff.: Seydel, Komm. zur RV, Art. 2; Anschütz, Enzykl. 159 ff., WStVR Art. „Gesetz", 217; Zorn, StR 1 421 ff.; P. Posener, Das Deutsche Reichsrecht im Verhältnis zum Landesrecht (Abhandlungen aus dem StR und VR, herausgegeben von Brie, Heft 3), Breslau 1900.

[2] Vgl. Haenel, StR 259 ff.; Anschütz in der Enzykl. 159, 160, im WStVR 2 217; oben § 80 S. 261.

[3] RVerf Art. 2.

[4] Ausdrücklich anerkannt im Schlußprotokoll vom 23. Nov. 1870 Nr. VI.

[a] „Reichsrecht bricht Landesrecht". Das Reichsgesetz hebt, indem es ergeht, und ohne daß es noch einer besonderen Erklärung bedarf, das seine Materie betreffende Landesrecht auf, d. h. es beseitigt nicht bloß dessen bindende Kraft, sondern dessen Dasein. Wird das Reichsgesetz später selbst wieder aufgehoben, so leben die einst von ihm aufgehobenen Landesgesetze nicht wieder auf, sondern es erwacht höchstens die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung, sie neuerdings zu erlassen. So die überwiegend herrschende Meinung: Laband 2 115, 116; Haenel, StR 249; Seydel, Komm. 42; Heinze, a. a. O. 21 ff.; Anschütz, Enzykl. 160; Zorn, StR 1 424; O. Mayer im ArchÖffR 31 568. Im Gegensatz hierzu meinen Bornhak, Preuß. StR 1 559 und v. Bonin, Reichsrecht und Landesrecht in der Jesuitenfrage (1913) 4 ff., daß „vorgehen" im Sinne des Art. 2 RV keine Aufhebung sondern nur eine Suspension (auflösend bedingte Außerkraftsetzung) bedeute, der Art, daß mit Aufhebung

ob sie den Bestimmungen des Reichsgesetzes widersprechen oder mit denselben übereinstimmen[5]. Die vollständige Ordnung (Kodifikation) eines Rechtsgebietes durch die Reichsgesetzgebung hebt also das gesamte darauf bezügliche Landesrecht auf und schließt alle fernere Tätigkeit der Landesgesetzgebung auf diesem Gebiete aus: Landesgesetze, welche in dieses Gebiet eingreifen, sind nichtig. Bezieht sich dagegen das Reichsgesetz nur auf einzelne Punkte eines Rechtsgebietes, so bleibt auch künftighin eine landesgesetzliche Tätigkeit innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken möglich[6].

Alle Arten gesetzgeberischer Anordnungen des Reiches gehen allen landesgesetzlichen Vorschriften vor. Es können daher nicht nur einfache Landesgesetze, sondern auch Bestimmungen der Landesverfassung durch einfache Reichsgesetze und selbst durch Reichsverordnungen aufgehoben werden[7]. Nicht minder werden

---

des „vorgehenden" Reichsgesetzes die betreffenden Landesgesetze von selbst wieder in Kraft treten. Diese Ansicht (der sich auch der Präsident des württembergischen Staatsministeriums Dr. v. Weizsäcker angeschlossen hat; vgl. Erklärung desselben in der württembergischen Zweiten Kammer, 17. Jan. 1913) ist zu einem bestimmten politischen Zwecke aufgestellt worden: um im Falle der Aufhebung des Reichs-Jesuitengesetzes vom 4. Juli 1872 behaupten zu können, daß dann die früheren, seiner Zeit durch dieses Gesetz beseitigten Landesgesetze gegen den Jesuitenorden wieder aufleben. Daß das „Vorgehen" nicht bloß Suspension, sondern Vernichtung des Landesgesetzes durch das Reichsgesetz bedeutet, ergibt sich schon daraus, daß das Reichsgesetz dem Landesgesetz — nicht nur, aber jedenfalls auch — die Stellung eines den gleichen Gegenstand betreffenden späteren Gesetzes, der lex posterior, hat. Lex posterior derogat priori: derogare aber heißt nicht suspendieren, sondern aufheben, abschaffen. Selbst Seydel, der in dem Reichsgesetz nur ein Erzeugnis übereinstimmender, gemeinsamer Landesgesetzgebung erblickt (a. a. O. 41), muß zugeben — und gibt das auch zu, vgl. a. a. O. 42 —, daß das Reichsgesetz das von ihm vorgefundene Landesgesetz restlos beseitigt. Dies muß um so mehr gelten, wenn man in dem Reichsgesetz nicht sowohl das spätere als das stärkere Gesetz, eine Rechtsquelle höherer Ordnung sieht, welche sich zu dem Landesgesetz verhält, wie dieses zur Verordnung oder zu der Satzung eines innerstaatlichen Verbandes. Es ist bisher noch niemals behauptet worden und wird füglich auch nicht behauptet werden können, daß das Gesetz, welches eine vorher durch Verordnung, etwa durch Polizeiverordnung, geregelte Materie neu ordnet, diese Verordnungen lediglich in ihrer Wirksamkeit und nicht in ihrem ganzen Dasein aufhebe.

[5] Vgl. Heinze, Das Verhältnis des Reichsstrafrechtes und Landesstrafrechtes (1871), 21 ff.; Laband, StR 2 115; H. Schulze, LehrbDStR 2 127 ff.; Binding, HdbDStrR 1 282; Anschütz, Enzykl. 160.

[6] Laband 2 122; Haenel, StR 1 249; Heinze, a. a. O. 22; Anschütz, Enzykl. 160.

[7] Seydel, Komm. zu Art. 2 Nr. II; Riedel 41; R. v. Mohl 168; Haenel, Vertragsmäßige Elemente 263 N. 16, Deutsch. StR 1 249; Laband, StR 2 115; v. Rönne, StRDR a. a. O. 7; Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches 184, Komm. zur RV 61, 62; Jellinek, Gesetz und Verordnung 261; Posener, a. a. O. 50 ff.; Anschütz in der Enzykl. 160. Anderer Ansicht: Heinze, a. a. O. 24. Rosenberg, a. a. O. 368, 369 will den Vorrang der Reichsgesetze gegenüber Landesverfassungsgesetzen nicht anerkennen: „Die Landesverfassung kann durch Reichsgesetz nicht geändert werden."

durch Akte der Reichsgesetzgebung das innerhalb eines Landes bestehende Gewohnheitsrecht, etwaige statutarische Vorschriften, sowie Verträge unter den einzelnen Bundesstaaten beseitigt[8]. Auch kann ein älteres Landesgesetz nicht etwa wegen seines Charakters als Spezialgesetz gegenüber einem späteren Reichsgesetz fortdauernde Geltung beanspruchen[9].

§ 168.

Ein anderes Verhältnis als zwischen Reichsgesetzgebung und Gesetzgebung der Einzelstaaten besteht zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung in Elsaß-Lothringen.

[Die elsaß-lothringischen Landesgesetze sind Landesgesetze in dem einen Sinne, daß sich ihre Wirksamkeit auf den Umfang des Landes beschränkt, und in dem andern, daß sie Angelegenheiten regeln, welche, wenn Elsaß-Lothringen ein „Land" in der staatsrechtlichen Bedeutung dieses Wortes, d. h. ein Einzelstaat des Reiches wäre, in den Zuständigkeitsbereich der Gesetzgebung dieses Einzelstaates fallen würden.] Ihrer Entstehung nach erscheinen sie als Reichsgesetze, obgleich ihr Erlaß unter Beteiligung des Landtages erfolgt. Gesetzgeber ist das Reich, welches seine Befugnisse durch den Kaiser unter Zustimmung des Landtages ausübt[1].

Vor Einführung der Reichsverfassung war eine Kollision zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung nicht möglich, da die ganze Gesetzgebungsgewalt in den Händen von Kaiser und

---

Dies ist vollkommen haltlos und willkürlich, findet auch in der Praxis der Reichsgesetzgebung nicht den geringsten Anhalt. Vgl. auch Bornhak, DJZ 11 725 ff.

[8] v. Rönne, StRDR a. a. O. 6; Riedel zu Art. 2 Nr. V; Seydel zu Art. 2 Nr. II; Hiersemenzel zu Art. 2 Nr. II 1; Laband, StR 2 115 Auch die Bildung partikulären Gewohnheitsrechts gegenüber einem Reichsgesetz ist ausgeschlossen. Anderer Ansicht: Haenel, StR 1 250; Bornhak, im VerwArch 8 5. In der zivilrechtlichen Literatur wird diese Ansicht insbesondere von Cosack, Lehrbuch des deutschen bürgerlichen Rechts 1 § 10 vertreten. Übereinstimmend: Zorn, StR 1 424 N. 49; Gierke, DPrivR 1 184 Nr. 6; Endemann, Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, 8. Aufl., 1 § 9 N. 17; Posener, a. a. O. 57 ff.; Anschütz, Enzykl. 160.

[9] Dies behauptet Hiersemenzel, a. a. O. im Hinblick auf den Grundsatz: „lex posterior generalis non derogat legi priori speciali." Aber dieser Satz, der überhaupt keine durchgreifende Geltung besitzt, sondern lediglich eine Präsumtion hinsichtlich der Absicht des Gesetzgebers ausspricht, kann jedenfalls nur in bezug auf solche Vorschriften, welche einander gleichwertig sind, dagegen nicht bei einer höheren Gattung von Gesetzen gegenüber einer niederen zur Anwendung gebracht werden. Vielmehr muß, wenn bei Regelung eines Gegenstandes durch die Reichsgesetzgebung ältere Spezialbestimmungen des Landesrechtes aufrecht erhalten werden sollen, dies ausdrücklich im Reichsgesetze ausgesprochen sein. Dem entspricht auch die Praxis der Reichsgesetzgebung.

[1] Anschütz, Enzykl. 161; Fischbach, Öffentliches Recht des Reichslandes 252 („Provinzialgesetze des Reichs für Elsaß-Lothringen").

Bundesrat ruhte. Als Schranke für dieselbe bestand nur die Reichsverfassung und die Notwendigkeit der Zustimmung des Reichstages bei der Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantieen zu Lasten des Reiches. Dagegen waren Bundesrat und Kaiser nicht gehindert, bei der Einführung von einfachen Reichsgesetzen Abänderungen an denselben vorzunehmen. In der Zeit von Einführung der Verfassung bis zum Erlaß des Gesetzes vom 2. Mai 1877 (vgl. oben 543) lag ebenfalls die Möglichkeit einer Kollision nicht vor, da für die gesetzgebenden Organe des Reiches die Reichsgesetze keine Schranken bildeten.

Anders gestalteten sich diese Verhältnisse seit dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 2. Mai 1877. Die durch dieses Gesetz (vgl. oben 543 f.) eingeführte Form der Landesgesetzgebung war auf den Gebieten der Reichskompetenz nur unter denselben Voraussetzungen zulässig, wie die Staatsgesetzgebung der Einzelstaaten, also auf den Gebieten der ausschließlichen Reichskompetenz gar nicht, auf denen der konkurrierenden Kompetenz innerhalb der Schranken der Reichsgesetze. Aber auch auf dem Gebiete der Landeskompetenz war sie der Reichsgesetzgebung untergeordnet. Diejenigen Gesetze, welche kraft des in dem Gesetze vom 2. Mai 1877, § 2, enthaltenen Vorbehaltes im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen wurden, gingen den vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates und Landesausschusses erlassenen Gesetzen vor und konnten nur im Wege der Reichsgesetzgebung abgeändert werden. Es bestand also zwischen diesen beiden Arten der Gesetzgebung ein analoges Verhältnis, wie es zwischen Reichs- und Staatsgesetzgebung auf den Gebieten der konkurrierenden Reichs- und Staatskompetenz gilt.

Die vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 2. Mai 1877 in Elsaß Lothringen erlassenen Gesetze unterlagen der Abänderung in den Formen der Landesgesetzgebung, sofern sie Landesgesetze im materiellen Sinne waren, d. h. innerhalb der Landeskompetenz lagen und lediglich für Elsaß-Lothringen Gültigkeit besaßen.

[Durch das Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 ist der Weg der gemeingültigen Reichsgesetzgebung in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten ausgeschlossen und es reicht demnach die Zuständigkeit der reichsländischen Landeslegislative (Kaiser im verfassungsmäßigen Zusammenwirken mit dem Landtag) jetzt ebensoweit wie die der gesetzgebenden Gewalt der Einzelstaaten. Ausgenommen hiervon ist allein die Verfassung des Reichslandes, soweit sie in dem Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 geregelt ist, denn dieses Gesetz gilt, wie erwähnt (oben § 138 S. 545 und § 166 Anm. i) als Reichsgesetz und kann infolgedessen nur durch Reichsgesetz abgeändert werden. § 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 2. Mai 1877 ist aufgehoben. Es können jetzt also nicht nur die von dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 2. Mai 1877 sondern auch die später in Landes-

angelegenheiten erlassenen Reichsgesetze[a] durch Landesgesetze geändert und aufgehoben werden, außer denen, die sich die Kraft eines gemeingültigen Reichsgesetzes ausdrücklich beilegen[b].

V. Die Gesetzgebung für die Schutzgebiete[1].

§ 169.

Das Recht der Gesetzgebung für die Schutzgebiete steht dem Kaiser kraft seiner Schutzgewalt zu. In Ausübung dieser Befugnis unterliegt der Kaiser nur denjenigen Beschränkungen, welche ihm durch ausdrückliche Vorschriften der Reichsgesetze gezogen sind. Die wesentlichste Beschränkung ist, daß das bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren, einschließlich der Gerichtsverfassung, sich in den Schutzgebieten nach den Vorschriften des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes vom 7. April 1900 bestimmen[2]. Auf denjenigen Gebieten, welche durch diese Bestimmung nicht berührt worden sind, also namentlich auf dem Gebiete der Verwaltung, besitzt dagegen der Kaiser das unbeschränkte Gesetzgebungsrecht. Doch bleibt es der Reichsgesetzgebung unbenommen, die kaiserlichen Gesetzgebungsbefugnisse im einzelnen Falle außer Anwendung zu setzen und unmittelbar regelnd in die Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete einzugreifen[3].

Das ältere Konsulargerichtsbarkeitsgesetz vom 10. Juli 1879 ist seiner Zeit in den Schutzgebieten nicht kraft unmittelbarer gesetzlicher Anordnung in Wirksamkeit getreten, sondern bedurfte für jedes Schutzgebiet einer besonderen Einführung durch kaiserliche Verordnung. Es fand an und für sich auch in den Schutzgebieten nur auf Deutsche und auf Schutzgenossen im Sinne der Konsulargesetze, d. h. auf Angehörige solcher fremden Staaten Anwendung, welchen deutscher konsularischer Schutz für den Fall zugesichert ist, daß sich ein Konsularbeamter ihres Staates in dem betreffenden Bezirk nicht

---

[a] Beispiel: das Gesetz über die Wahlen zur zweiten Kammer des Landtages für Elsaß-Lothringen vom 31. Mai 1911; vgl. oben 545; Laband, StR 2 252; Alfred Schulze, Verfassung und Wahlgesetz für Elsaß-Lothringen 65, 146.

[b] Das bisher einzige Beispiel für diese Kategorie bildet das Verfassungsgesetz; vgl. oben im Text.

[1] Laband, StR 2 290 ff., 294 ff.; Sassen, Das Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien (1909); Backhaus, Das Verordnungsrecht in den deutschen Kolonien (Heidelb. Diss. 1908, auch besonders erschienen, 1909); v. Hoffmann, Einführung in das deutsche Kolonialrecht 31 ff.

[2] SchGG § 3: „In den Schutzgebieten gelten die im § 19 des Gesetzes über die Konsulargerichtsbarkeit bezeichneten Vorschriften der Reichsgesetze und preußischen Gesetze.“ Vgl. oben § 141 a S. 560 und Anm. g.

[3] G. Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete, 190; v. Stengel in den AnnDR 1895 657; Laband, StR 2 293.

befindet (Österreicher, Schweizer, Luxemburger)[4]. Weil das Deutsche Reich aber in den Schutzgebieten keine persönliche, sondern eine territoriale Herrschaft ausübt, so wurde dem Kaiser vorbehalten, die Bestimmungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes auch auf andere Personen auszudehnen[5]. Eine solche Ausdehnung hat für das Neu-Guineagebiet nebst den Salomoninseln, die Marschall-, Brown- und Providenceinseln, das Kamerun- und Togogebiet in der Art stattgefunden, daß dasselbe auf alle Personen Anwendung fand, welche daselbst wohnen oder sich aufhalten, mit Ausnahme der Eingeborenen; die Regelung der Rechtsverhältnisse der Eingeborenen war demnach hier der kaiserlichen Verordnungsgewalt vorbehalten[6]. In Ostafrika unterlagen auch die Eingeborenen zum Teil der nach Maßgabe des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes auszuübenden Gerichtsbarkeit[7]. In Kiautschou galt das Konsulargerichtsbarkeitsgesetz für alle daselbst wohnhaften oder sich aufhaltenden Personen, für die Chinesen jedoch nur soweit sie der nach Maßgabe desselben auszuübenden Gerichtsbarkeit unterstellt werden. Die darauf bezüglichen Bestimmungen traf der Gouverneur. Dieser konnte auch Angehörige farbiger Volksstämme von der Gerichtsbarkeit ausschließen[8].

[Durch die vorstehend bezeichneten Verordnungen wurde die territoriale Geltung und Herrschaft der deutschen Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit in den Schutzgebieten, wenn auch noch nicht durchgeführt, so doch angebahnt, derart, daß beides, Gesetzgebung wie Justiz, regelmäßig alle Personen, Sachen, Rechtsverhältnisse innerhalb der Schutzgebiete erfaßte und nur die eingeborene Bevölkerung davon ausgenommen blieb. Den Abschluß dieser Entwicklung vollzog das Schutzgebietsgesetz vom 25. Juli bzw. 10. September 1900 (vgl. oben § 69 a S. 213 N. 13), dessen §§ 2 bis 4 und 7 mit dem konsularrechtlichen Personalitätsprinzip nicht nur tatsächlich, sondern grundsätzlich brechen und statt dessen das Territorialprinzip einführen, mit der Maßgabe, daß die Eingeborenen der durch das SchGG geregelten Gerichtsbarkeit und dem von dieser Gerichtsbarkeit anzuwendenden deutschen Recht nur insoweit unterliegen sollen, als dies durch kaiserliche Verordnung bestimmt wird (SchGG § 4.) Die Nichtanwendbarkeit des deutschen Privat-, Straf- und Prozeßrechts auf die Eingeborenen ist mithin jetzt nicht mehr, wie ehedem, Folge, sondern Modifikation des Prinzips, während eine solche Modifikation zugunsten der in den Schutzgebieten wohnenden bezw. sich

---

[4] KGG vom 10. Juli 1879, § 1.

[5] Älteres SchGG vom 15. März 1888 § 3 Nr 1.

[6] V. vom 5. Juni 1886 § 2, V. vom 13. Sept. 1886 § 2, V. vom 2. Juli 1888 § 2. Über den Begriff der Eingeborenen vgl. Georg Meyer, Staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete 176 ff.

[7] Nämlich insoweit, als sie nach der bisherigen Übung der Gerichtsbarkeit des Reichskommissars unterstellt waren (V. vom 1. Jan. 1891 § 2).

[8] V. 27. April 1898 § 2.

aufhaltenden Angehörigen anderer zivilisierter Staaten nicht vorgesehen, diese Personenkategorie also dem deutschen Gesetz und Gericht schlechthin unterworfen und der frühere Unterschied zwischen ihr und den „Schutzgenossen" im Sinne der Konsulargesetze nunmehr beseitigt ist[9].]

Abänderungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes und der durch Vermittlung desselben [oder selbständig] in den Schutzgebieten eingeführten Reichsgesetze können nur im Wege der Reichsgesetzgebung erfolgen; [ein Beispiel bildet das Reichsgesetz über die Ausgabe kleiner Aktien in den Konsulargerichtsbezirken in China und im Schutzgebiete Kiautschou vom 23. Dezember 1911.] Doch sind gewisse Abänderungen des in den Schutzgebieten geltenden Privat-, Straf- und Prozeßrechtes durch kaiserliche Verordnungen zulässig, namentlich in bezug auf Formen der Eheschließung, Immobiliarsachenrecht, Vollstreckung der Todesstrafe, Verlängerung von Fristen und gerichtliches Verfahren[10]. Außerdem besitzt der Kaiser die Befugnis, Strafbestimmungen über Materien zu erlassen, welche nicht Gegenstand des Strafgesetzbuches für das Deutsche Reich sind, und dabei Gefängnis bis zu einem Jahre, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen[11]. Ferner ist der Reichskanzler berechtigt, für die Schutzgebiete oder einzelne Teile derselben polizeiliche und sonstige die Verwaltung betreffende Vorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Gefängnis bis zu drei Monaten, Haft, Geldstrafe und Einziehung einzelner Gegenstände anzudrohen; er kann dieses Verordnungsrecht der mit einem kaiserlichen Schutzbriefe für das betreffende Schutzgebiet versehenen Kolonialgesellschaft, sowie den Beamten des Schutzgebietes übertragen[12].

Die Publikation der Reichsgesetze, welche Abänderungen des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes oder der durch Vermittlung desselben eingeführten Gesetze zum Gegenstande haben, muß durch das Reichsgesetzblatt erfolgen. Dieselben erlangen, soweit nicht reichsgesetzlich etwas anderes bestimmt ist, nach Ablauf von vier Monaten, von dem Tage an gerechnet, an welchem das betreffende Stück des Reichsgesetzblattes in Berlin ausgegeben ist, verbindliche Kraft[13]. Über die Publikation der für die Schutz-

---

[9] Vgl. Laband 2 287; Koebner in der Enzykl. (6. Aufl.) 1087 ff.; v. Stengel, Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete, 138.

[10] SchGG § 6.

[11] SchGG § 6 Nr. 1.

[12] SchGG § 15.

[13] KGG § 30 in Verbindung mit SchGG § 3. — In den Konsularjurisdiktionsbezirken und demgemäß in den Schutzgebieten gilt aber auch preußisches Recht, nach dem Inkrafttreten des BGB freilich nur noch in sehr beschränktem Maße. Vgl. Radlauer, Über den Umfang der Geltung des preußischen Rechts in den deutschen Schutzgebieten (1911). Die Abänderung dieser preußischen Gesetze geschieht natürlich im Wege der

gebiete erlassenen Verordnungen sind gesetzliche Vorschriften nicht vorhanden. Es steht daher dem Kaiser die Befugnis zu, sowohl über die Form der Verkündigung als über den Zeitpunkt des Inkrafttretens nähere Bestimmungen zu erlassen[14].

Die für die Schutzgebiete erlassenen Gesetze gelten nur innerhalb der eigentlichen Schutzgebiete, nicht innerhalb der bloßen Interessensphäre. Mit der Ausdehnung des Schutzgebietes, d. h. der Erklärung weiterer Teile der Interessensphäre zum Bestandteil desselben tritt das allgemeine Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete in den hinzutretenden Gebietsteilen ohne weiteres in Kraft, die speziell für das Schutzgebiet erlassenen Anordnungen bedürfen dagegen einer besonderen Einführung[15].

---

preußischen Gesetzgebung und der Termin des Inkrafttretens bestimmt sich nach der Ausgabe der betreffenden Nummer der preußischen Gesetzsammlung.

[14] Die Verkündigung der Verordnungen des Reichskanzlers erfolgt für die afrikanischen und Südsee-Schutzgebiete im „Deutschen Kolonialblatt", für Kiautschou im „Verordnungsblatt für das Kiautschougebiet". Für die Verkündigung der Verordnungen der lokalen Instanzen, vor allem der der Gouverneure, besteht für jedes Schutzgebiet ein besonderes „Amtsblatt" (das samoanische Publikationsorgan führt die Bezeichnung „Gouvernementsblatt"). Laband, StR 2 293 N. 4 fordert für alle kaiserlichen Rechtsverordnungen Publikation im Reichsgesetzblatt. Wie im Text: Koebner in der Enzykl. (6. Aufl.) 1101 Anm. 1; v. Stengel, Rechtsverhältnisse 55.

[15] Anderer Ansicht: v. Stengel, Der geographische Geltungsbereich der für die Schutzgebiete erlassenen Gesetze und Verordnungen in der Deutschen Kolonialzeitung, N. F. Bd. VI S. 13 ff., AnnDR 1895 668 ff. und Rechtsverhältnisse 56, welcher annimmt, daß mit Ausdehnung des Schutzgebietes alle für dasselbe erlassenen Verordnungen ohne weiteres auf den hinzugetretenen Teil Anwendung finden. Vgl. dagegen auch die Ausführungen des Wirkl. Geh. Legationsrats Kayser in der Reichstagssitzung vom 1. März 1893 (Sten. Ber. 2 1361 ff.). Der hier vertretenen Auffassung entspricht auch die Kaiserl. V. vom 2. Mai 1894 (KolBl 5 265). [Über den Einfluß der Gebietserwerbung auf den Rechtszustand des erworbenen Gebietes im allgemeinen, vgl. Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 83 ff.]

Zweiter Abschnitt.

Die Justiz.

1. Begriff und Arten der Justiz[1].

§ 170.

[Die mit den Worten „Rechtspflege" und „Justiz" bezeichneten Begriffe decken sich nicht. „Rechtspflege" ist eine materielle, „Justiz" eine formelle Kategorie. Der Unterschied ist dem zwischen Gesetzgebung im materiellen und formellen Sinne (oben § 155) analog. Unter Rechtspflege (gleichbedeutende Ausdrücke: Rechtsprechung, Jurisdiktion) versteht man eine nicht durch ihre Formen, sondern durch ihren Inhalt und Zweck gekennzeichnete Betätigungsmöglichkeit der Staatsgewalt: Rechtspflege ist der Inbegriff der auf die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gerichteten Tätigkeiten]. Rechtspflege ist auf den verschiedensten Rechtsgebieten möglich: auf dem des Völkerrechtes, Staats- (Verfassungs- und Verwaltungs-)rechtes, Privatrechtes und Strafrechtes. Von diesen verschiedenen Arten der Rechtspflege steht zunächst die völkerrechtliche allen übrigen gegenüber, welche man unter der Bezeichnung der staatlichen Rechtspflege zusammenfassen kann. Die völkerrechtliche Jurisdiktion ist eine schiedsrichterliche, sie beruht nicht auf einer den streitenden Teilen übergeordneten Autorität, sondern auf einer Vereinbarung der Parteien. Sie ist daher auch nicht mit Zwangsgewalt ausgerüstet. Eine Ausnahme tritt nur dann ein, wenn völkerrechtliche Subjekte (Staaten) zu einem höheren staatlichen Verbande (staatsrechtliche Staatenverbindung, s. o. § 12 S. 44), insbesondere zu einem Bundesstaate (oben § 14) vereinigt sind und diesem eine Gerichtsbarkeit zur Entscheidung von Streitigkeiten seiner Glieder eingeräumt ist[2]. Die staatliche Rechtspflege ist dagegen Ausfluß der staatlichen Autorität. Innerhalb der staatlichen Gerichtsbarkeit besteht nun aber wieder ein Gegensatz zwischen der privat- und strafrechtlichen Jurisdiktion einerseits und der staatsrechtlichen anderseits. Die privat- und strafrechtliche Jurisdiktion ist Ausfluß der allgemeinen Überordnung des Staates über die seiner Herrschaft unterworfenen Personen, die staatsrechtliche dagegen Ausfluß des besonderen Verhältnisses, in welchem die staatlichen Organe untereinander und zum Staate stehen. Die privat- und strafrechtliche Rechtspflege hat die Aufgabe, bei Störungen der Rechtsordnung durch Privatpersonen einzuschreiten[3].

---

[1] Vgl. Anschütz, Enzykl. § 43 und in der „Kultur der Gegenwart", Systemat. Rechtswissenschaft (2. Aufl.) S. 374 ff.

[2] So: RV Art. 76 Abs. 1.

[3] Diese Person kann bei der Strafrechtspflege nur eine physische, bei der Privatrechtspflege sowohl eine physische als eine juristische sein. Auch

Die staatsrechtliche Rechtspflege dient dagegen dem Zwecke, Rechtskontrollen für die amtliche Tätigkeit der staatlichen Organe zu schaffen.

Als sich in Deutschland die Funktionen der Justiz und Verwaltung zu scheiden begannen, bestand eine Gerichtsbarkeit lediglich auf dem Gebiete des Privatrechtes und des Strafrechtes. Verfassungsstreitigkeiten im modernen Sinne gab es damals überhaupt nicht; auf dem Gebiete der Verwaltung fehlte die gesetzliche Regelung und die scharfe Scheidung der Gesichtspunkte des Rechtes und der Zweckmäßigkeit, welche die unerläßliche Voraussetzung für die Entwicklung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit bildet. So fand sich für die Gerichte, als die Organe der Justiz, zunächst gar kein anderes Gebiet der Tätigkeit als das des Privatrechtes und des Strafrechtes. Neben ihren richterlichen Funktionen wurden ihnen aber noch andere Geschäfte übertragen, welche materiell den Charakter von Verwaltungshandlungen hatten: die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit. Erst im neunzehnten Jahrhundert entstand mit der Entwicklung des konstitutionellen Staatslebens auch eine umfassendere Rechtsprechung auf dem Gebiete des Staatsrechtes. Es trat das Bedürfnis einer Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten zwischen Regierung und Landtag hervor; die Einführung der Ministerverantwortlichkeit ließ das Dasein eines Gerichtshofes für die Aburteilung der Ministeranklagen als notwendig oder doch als wünschenswert erscheinen; die rechtlich gesicherte Stellung, welche den Staatsdienern eingeräumt wurde, hatte die Entstehung einer Disziplinargerichtsbarkeit über dieselben zur Folge; die gesetzliche Regelung des Verwaltungsrechtes führte zur Ausbildung einer Rechtsprechung in Streitsachen über den Umfang der Verwaltungsbefugnisse. Diese richterlichen Zuständigkeiten wurden aber nicht den bestehenden Gerichten, sondern neu gebildeten besonderen Behörden übertragen. Ersteren blieb, wie bisher, lediglich die Ausübung der Privat- und Strafgerichtsbarkeit. Im Gegensatz zu den neu entstandenen Sondergerichtshöfen für staatsrechtliche Streitigkeiten wurden sie nunmehr als ordentliche Gerichte bezeichnet.

Im Anschluß an diese Behördenorganisation hat sich der Begriff der Justiz entwickelt. [„Justiz“ ist, im Gegensatz zu „Rechtspflege“ ein formeller Begriff; man versteht darunter die Tätigkeit der ordentlichen Gerichte]. Diese Tätigkeit umfaßt einerseits nicht die gesamte Rechtspflege (namentlich nicht die Pflege des Staats- und Verwaltungsrechts, s. o.), anderseits sind in derselben Funktionen enthalten, welche nicht unter den Begriff der Rechtspflege fallen. Die Justiz in diesem Sinne zerfällt in:

---

der Staat in vermögensrechtlicher Beziehung (Fiskus) wird nach Maßgabe unseres Rechtes als Privatperson behandelt, welche den Vorschriften des Privatrechtes und demnach der Jurisdiktion der ordentlichen Gerichte unterworfen ist.

1. die streitige Gerichtsbarkeit, d. h. der Inbegriff derjenigen Tätigkeiten, welche ihrem materiellen Gehalte nach den Charakter richterlicher Funktionen besitzen. Die streitige Gerichtsbarkeit scheidet sich in:

a) die Zivilrechtspflege, deren Gegenstand die Wiederherstellung des durch Privatpersonen gestörten individuellen Rechtskreises ist,

b) die Strafrechtspflege, welche die Bestrafung des schuldigen Verbrechers bei Störung der öffentlichen Rechtsordnung bezweckt.

In der Ausübung der streitigen Gerichtsbarkeit ist eine zweifache Funktion enthalten: die Feststellung des in Frage stehenden Rechtsverhältnisses durch die logische Subsumtion des einzelnen Falles unter die allgemeine Regel (Gesetz, Gewohnheitsrecht) und die Verwirklichung desselben durch die Mittel staatlicher Herrschaftsmacht. Die Anwendung staatlichen Zwanges ist ein wesentliches, wenn auch nicht das ausschlaggebende Merkmal dieser Art von Gerichtsbarkeit[4];

2. die freiwillige (nichtstreitige) Gerichtsbarkeit, d. h. der Inbegriff solcher Tätigkeiten, welche als Ausfluß der Fürsorge des Staates für die Privatrechtsverhältnisse seiner Angehörigen erscheinen[5]. Diese haben ihrem materiellen Gehalte nach nicht den Charakter von richterlichen Funktionen, sondern von Verwaltungshandlungen. Sie bestehen teils in einer Mitwirkung bei Begründung von Privatrechtsverhältnissen, teils in einer Beurkundung derselben, teils in der Aufsicht über Personen, welche fremdes Vermögen verwalten, teils in der Verwahrung von Urkunden und Wertgegenständen. Die bei Ausübung derselben maßgebenden Grundsätze sind in einer Reihe einzelner Gesetze zerstreut; überhaupt bietet die freiwillige Gerichtsbarkeit mehr privatrechtliches als staatsrechtliches Interesse dar, so daß eine ausführliche Behandlung derselben an dieser Stelle nicht notwendig erscheint.

Die nachfolgende Darstellung wird sich daher auf eine Entwicklung der für die streitige Gerichtsbarkeit maßgebenden staatsrechtlichen Rechtssätze beschränken.

---

[4] Im Gegensatz zu dieser Auffassung behauptet A. S. Schulze, Privatrecht und Prozeß in ihrer Wechselbeziehung (1883) 1 582, daß der Befehl stets im Gesetz enthalten, das Urteil dagegen lediglich ein Akt der Feststellung sei. Diese Auffassung verkennt den Unterschied zwischen dem allgemeinen Befehl im Gesetze und dem speziellen Befehl im Urteil, der eine Anwendung des allgemeinen Befehls auf einen konkreten Fall enthält. Vgl. auch Laband, Staatsrecht 3 375 und Anm. 3; Wach, Handbuch des deutschen Zivilprozeßrechtes 1 13 ff.

[5] Zum Begriff der freiwill. Gerichtsbarkeit: Hellwig, System des deutschen Zivilprozeßrechts 1 54 ff.

2. Verteilung der Funktionen der Justiz unter die einzelnen Organe.

§ 171.

I. Die Gerichte, welche in Deutschland ursprünglich den Charakter königlicher Gerichte besaßen, waren mit der Ausbildung der Landeshoheit Landesgerichte geworden (s. o. § 24). Der König übte nur in dem von ihm selbst oder einem Stellvertreter geleiteten königlichen Gerichte (Reichshofgericht, Kammergericht) die oberste Gerichtsbarkeit aus, und dieses besaß konkurrierende Zuständigkeit mit den Landesgerichten. Letztere wurde aber mit der Gründung des Reichskammergerichtes (s. o. § 25) definitiv beseitigt, nachdem sie schon vorher durch zahlreiche privilegia de non evocando durchbrochen war. In der Zeit vom sechzehnten bis achtzehnten Jahrhundert besaßen die Reichsgerichte teils eine Jurisdiktion gegenüber Reichsunmittelbaren, teils eine Appellationsgerichtsbarkeit gegenüber den Entscheidungen der Landesgerichte. Doch war letztere für viele Territorien durch besondere privilegia de non appellando ausgeschlossen.

Mit dem Untergange des deutschen Reiches kam auch seine Gerichtsbarkeit in Wegfall und die gesamte Rechtspflege gelangte in die Hände der Landesgerichte. Insonderheit stand dem deutschen Bunde keinerlei Gerichtsbarkeit zu (s. o. § 48). Die Grundverträge desselben trafen nur einige Bestimmungen über die Bildung gemeinsamer oberster Gerichte für die kleineren Bundesstaaten.

Dagegen legte sich der Norddeutsche Bund schon bald nach seiner Gründung eine Reihe von Funktionen auf dem Gebiete der Justiz bei, welche später auf das Deutsche Reich übergingen. Zu diesen gehörte die Konsulargerichtsbarkeit über Bundes- bzw. Reichsangehörige in gewissen außereuropäischen Ländern, die Marinestrafrechtspflege, vor allem aber die Jurisdiktion des Bundes-, nachmals Reichsoberhandelsgerichtes. Diese umfaßte die letztinstanzliche Entscheidung über folgende Gegenstände:

1. bürgerliche Rechtsstreitigkeiten in Handelssachen[1]:

2. Entschädigungsansprüche gegen den Reichsfiskus wegen Aufhebung der Abgaben von der Flößerei[2];

3. zivil- und strafprozessuale Sachen auf Grund der Reichsgesetze über das Urheberrecht an Schriftwerken, Werken der bildenden Künste und Photographien[3];

---

[1] Der Begriff der Handelssache war festgestellt durch § 13 des G. vom 12. Juni 1869. Später wurden für Handelssachen erklärt: Streitigkeiten, welche sich auf die Rechtsverhältnisse von Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien beziehen (G. vom 11. Juni 1870 Art. 174 u. 208), Streitigkeiten über Markenschutz (G. vom 30. Nov. 1874 § 19), Streitigkeiten über die Entziehung der Befugnis einer Privatbank zur Ausgabe von Noten (Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 § 50), Streitigkeiten über Musterschutz (G. vom 11. Jan. 1876 § 15).

[2] RG über die Abgaben von der Flößerei vom 1. Juni 1870.

[3] RGG vom 11. Juni 1870, 9 u. 10. Jan. 1876.

4. die zur Kompetenz der Konsuln gehörenden Streitsachen[4];
5. Rechtsstreitigkeiten über Schadenersatz infolge des Betriebs von Eisenbahnen, Bergwerken usw.[5];
6. vermögensrechtliche Ansprüche der Reichsbeamten gegen den Reichsfiskus und vermögensrechtliche Ansprüche gegen Reichsbeamte wegen Defekte und pflichtwidrigen Verhaltens im Amte[6];
7. Reichsstreitigkeiten über Ansprüche aus Bergung im Falle der Seenot[7];
8. bürgerliche Rechtsstreitigkeiten auf Grund des Reichspatentgesetzes[8]. — Außerdem war das Reichsoberhandelsgericht Berufungsinstanz für Entscheidungen des Reichspatentamtes über Nichtigkeitserklärungen und Zurücknahme von Patenten[9].

Nach der Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Deutschen Reiche fungierte das Reichsoberhandelsgericht auch als oberster Gerichtshof (Kassationshof) für das Reichsland[10].

Endlich war dem Reiche die Jurisdiktion über die gegen dasselbe gerichteten Verbrechen des Hoch- und Landesverrates übertragen und für die Ausübung derselben das Ober-Appellationsgericht zu Lübeck bestimmt[11]. Da aber das durch RV Art. 75 in Aussicht gestellte Reichsgesetz über die Zuständigkeit und das Verfahren des Ober-Appellationsgerichtes niemals erlassen ist, so hat die Vorschrift keine praktische Geltung erlangt; [sie wurde überholt und aufgehoben durch RGVG § 136 Nr. 1 (Zuständigkeit des Reichsgerichts, s. unten)].

Die Abgrenzung der richterlichen Befugnisse zwischen Reich und Einzelstaaten hat mit der Einführung der Reichsjustizgesetze, also mit dem 1. Oktober 1879 eine wesentliche Umgestaltung erfahren. Seit dieser Zeit ist eine viel umfassendere Tätigkeit des Reiches auf dem Gebiete der Justiz eingetreten.

II. Die jetzt maßgebenden Vorschriften über die Verteilung der richterlichen Befugnisse beruhen auf dem Reichsgerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 20. Mai 1898 und der Gesetze vom 20. März und 1. Juni 1905, 1. Juni 1909 und 22. Mai 1910.

1. Als ordentliche Gerichte bestehen im Deutschen Reiche Amtsgerichte, Landgerichte, Oberlandesgerichte und das Reichsgericht mit den im Anschluß an diese Gerichte gebildeten Schöffengerichten, Kammern für Handelssachen und Schwurgerichten. Die Kompetenz der ordentlichen Gerichte erstreckt

---

[4] G., betr. die Einführung norddeutscher Gesetze in Bayern, vom 22. April 1871 § 3.
[5] RG, betr. die Verbindlichkeit zum Schadenersatz usw. vom 7. Juni 1871.
[6] RBG vom 31. März 1873 §§ 152 u. 154.
[7] Strandungsordnung vom 17. Mai 1874 § 44.
[8] RPatentgesetz vom 25. Mai 1877 § 37.
[9] RPatentgesetz § 32.
[10] RG, betr. die Bestellung des Bundesoberhandelsgerichtes zum obersten Gerichtshof für Elsaß-Lothringen, vom 14. Juni 1871.
[11] RVerf Art. 75.

sich auf alle Privatrechtsstreitigkeiten und Strafsachen, für welche nicht entweder die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten reichs- oder landesgesetzlich begründet ist oder reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind[12]. Den ordentlichen Gerichten stehen gegenüber einmal die Gerichtshöfe für die Entscheidung staatsrechtlicher Streitigkeiten, welche an anderen Stellen dieses Buches ihre Behandlung finden, anderseits die besonderen Gerichte für Privat- und Strafrechtspflege, welche an dieser Stelle weiter unten den Gegenstand der Erörterung bilden werden.

Unter den ordentlichen Gerichten verteilt sich die Gerichtsbarkeit folgendermaßen: Die erstinstanzliche Jurisdiktion in Zivilsachen steht den Amtsgerichten, Landgerichten und Kammern für Handelssachen zu. Die Amtsgerichte sind zuständig in Streitigkeiten, deren Gegenstand den Wert von 600 Mark nicht übersteigt und — ohne Rücksicht auf den Wert des Streitgegenstandes — in gewissen, ihnen besonders überwiesenen Angelegenheiten[13]. Die Zivilkammern der Landgerichte entscheiden über alle den Amtsgerichten nicht zugewiesenen Gegenstände. Auch sind ihnen bestimmte Angelegenheiten ohne Rücksicht auf den Wert teils direkt durch die Reichsgesetzgebung überwiesen, teils ist die Überweisung der Landesgesetzgebung vorbehalten[14]. Die Kammern für Handelssachen, wo solche bestehen, haben Jurisdiktion in handelsrechtlichen Streitigkeiten, welche sonst zur Kompetenz der Landgerichte gehören würden. Welche Streitigkeiten als handelsrechtliche in diesem Sinne zu betrachten sind, ist durch das Gesetz näher bestimmt worden[15]. Berufungs- und Beschwerdeinstanz für die Amtsgerichte sind die Landgerichte[16], für die Landgerichte, einschließlich der Kammern für Handelssachen, die Oberlandesgerichte[17]. Die Revisions- und Beschwerdeinstanz für die Oberlandesgerichte bildet das Reichsgericht[18]. — Auf dem Gebiete der Strafrechtspflege urteilen die Schöffengerichte über leichtere[19], die Strafkammern der Landgerichte über mittlere[20], die Schwurgerichte über schwere Straffälle[21]. Die Verbrechen des Landesverrates und Hochverrates, insofern dieselben gegen den Kaiser und das Reich gerichtet sind, und das Verbrechen des Verrates militärischer Geheimnisse werden

---

[12] RGVG § 13.
[13] RGVG § 23.
[14] RGVG § 70.
[15] RGVG § 101.
[16] RGVG § 71.
[17] RGVG § 123.
[18] RGVG § 135, RZPrO § 568, EG § 6, V. vom 28. Sept. 1879, RG vom 15. März 1881, RG vom 24. Juni 1886, G. vom 30. März 1893.
[19] RGVG §§ 27 u. 29.
[20] RGVG §§ 73—75.
[21] RGVG § 80.

in erster und letzter Instanz vom Reichsgericht abgeurteilt[22]. Eine Berufung in Strafsachen ist nur gegen die Urteile der Schöffengerichte zulässig und geht an die Strafkammern der Landgerichte[23]. Revisionen gegen die Urteile der Strafkammern in erster Instanz sind von den Oberlandesgerichten zu entscheiden, sofern sie ausschließlich auf die Verletzung einer in den Landesgesetzen enthaltenen Rechtsnorm gestützt werden[24], sonst vom Reichsgericht[25]. Revisionen gegen Urteile der Strafkammern in der Berufungsinstanz gehören vor die Oberlandesgerichte[26]; nur in Strafsachen wegen Zuwiderhandlung gegen die Vorschriften über die Erhebung öffentlicher, in die Reichskasse fließender Abgaben und Gefälle ist das Reichsgericht zuständig, wenn die Entscheidung desselben von der Staatsanwaltschaft beantragt wird[27]. Revisionen gegen die Urteile der Schwurgerichte gehen an das Reichsgericht[28]. Beschwerden über die Verfügungen der Amtsrichter und Untersuchungsrichter, sowie über die Entscheidungen der Schöffengerichte sind an die Strafkammern der Landgerichte, Beschwerden über anderweite erstinstanzliche Entscheidungen, sowie über Entscheidungen der Strafkammern in der Beschwerde- und Berufungsinstanz an die Oberlandesgerichte zu richten[29]. Die Verteilung der Zuständigkeit unter Reich und Einzelstaaten findet also in der Weise statt, daß ersteres die oberinstanzliche Jurisdiktion ausübt, die letzteren dagegen die Gerichtsbarkeit in den unteren und mittleren Instanzen behalten haben.

Diese Gliederung der Justiz hat jedoch insofern eine Durchbrechung erfahren, als den Landesgesetzgebungen derjenigen Einzelstaaten, in welchen mehrere Oberlandesgerichte bestehen, nachgelassen worden ist, einen obersten Landesgerichtshof zu errichten. Die Kompetenz desselben umfaßt diejenigen Revisionen und Beschwerden in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, welche sonst zur Zuständigkeit des Reichsgerichtes gehören, mit Ausnahme derjenigen Sachen, welche früher dem Oberhandelsgericht zugewiesen waren oder durch besondere Gesetze dem Reichsgericht zugewiesen sind. Eine solche Zuweisung ist insbesondere erfolgt hinsichtlich der Streitigkeiten aus dem bürgerlichen Gesetzbuch[30]. Die Befugnis zur Errichtung eines obersten Landesgerichtshofes steht demjenigen Einzelstaate, in dessen Gebiet das

---

[22] RGVG 136, RG vom 3. Juli 1893 § 12.
[23] RGVG § 76.
[24] RGVG 123.
[25] RGVG 136.
[26] RGVG 123.
[27] RGVG 136.
[28] RGVG 136.
[29] RGVG §§ 72 u. 123.
[30] EG zum RGVG § 8, EG zum BGB Art. 6. Von der Befugnis, einen obersten Landesgerichtshof zu errichten, hat nur Bayern Gebrauch gemacht (Ausf. G. zum RGVG vom 23. Febr. 1879 Art. 42).

Reichsgericht seinen Sitz hat, also dem Königreich Sachsen nicht zu[31].

Die nach den Bestimmungen des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes zur Kompetenz der ordentlichen Gerichte gehörenden Rechtssachen werden als ordentliche streitige Rechtssachen, die Befugnis, dieselben zu entscheiden, wird als ordentliche streitige Gerichtsbarkeit bezeichnet. Die für die Ausübung dieser ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit maßgebenden Grundsätze sind durch die Reichsjustizgesetze (Gerichtsverfassungsgesetz, Zivilprozeßordnung, Strafprozeßordnung) festgesetzt worden. Den ordentlichen Gerichten dürfen aber neben der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit noch andere Befugnisse übertragen werden. Eine solche Übertragung kann nicht nur, selbstverständlich, im Wege der Reichsgesetzgebung, sondern auch auf dem der Landesgesetzgebung geschehen. Durch die Reichsgesetzgebung kann eine solche Übertragung in unbeschränkter Weise stattfinden, da dieselbe in der Lage ist, die Vorschriften des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes, auf welchem die jetzige Kompetenz beruht, abzuändern. Durch die Reichsgesetzgebung kann die Übertragung ferner sowohl gegenüber den Landesgerichten als gegenüber dem Reichsgericht erfolgen[32]. Die Landesgesetzgebung ist dagegen nur berechtigt, derartige Übertragungen gegenüber den Landesgerichten auszusprechen, und unterliegt auch in dieser Beziehung reichsgesetzlichen Beschränkungen. Die Übertragung kann nämlich umfassen; 1. jede Art von Gerichtsbarkeit, insbesondere: a) diejenige bürgerliche und Strafgerichtsbarkeit, für welche reichsgesetzlich besondere Gerichte zugelassen sind,

---

[31] RG über den Sitz des Reichsgerichtes vom 11. April 1877 § 1.

[32] Dem Reichsgerichte sind bereits durch eine Reihe reichsgesetzlicher Bestimmungen verschiedene Geschäfte übertragen worden, welche dem Bereiche der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit nicht angehören, namentlich die Entscheidung von Berufungen gegen das Reichspatentamt (RPatentgesetz vom 7. April 1891 § 33), die Entscheidung der Vorfrage über die Verletzung der Amtspflicht bei Verfolgung von Beamten (EG zum RGVG § 11), die Entscheidung der Kompetenzkonflikte in der Freien Stadt Bremen (EG zum RGVG § 17, Kais. V. vom 26. Sept. 1879), die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Senat und Bürgerschaft der Freien Stadt Hamburg (RG vom 14. März 1881), der Erlaß letztinstanzlicher Erkenntnisse in Ablösungs- und Auseinandersetzungssachen in Preußen und denjenigen Staaten, wo die betreffenden Funktionen von preußischen Behörden wahrgenommen werden (EG zum RGVG § 3, Kais. V. vom 26. Sept. 1879), die Entscheidung der Rechtsmittel der Revision und Beschwerde bei Streitigkeiten gegen den Landesherrn und seine Familie in Preußen, Hessen und Waldeck (EG zum RGVG § 3, Kais. V. vom 26. Sept. 1879). — In Konsequenz seiner allgemeinen Anschauungen über die Abgrenzung der Kompetenzsphäre zwischen Reich und Einzelstaaten behauptet Haenel, Staatsr. 1 745 ff., 755, verfassungsmäßig sei die Gerichtsbarkeit des Reiches darauf beschränkt, die Einheitlichkeit des gemeinen Privat-, Straf- und Prozeßrechtes in der durch die Einzelstaaten zu vollziehenden Rechtspflege aufrecht zu erhalten. Jede Erweiterung der Befugnisse des Reichsgerichtes enthalte also eine Verfassungsänderung. Die allgemeine Grundlage dieser Ansicht hat bereits an anderer Stelle ihre Behandlung gefunden (vgl. § 80 S. 262 N. 11).

b) Gerichtsbarkeit in staatsrechtlichen Streitigkeiten, namentlich auch Verwaltungsgerichtsbarkeit, c) freiwillige Gerichtsbarkeit; 2. Geschäfte der Justizverwaltung. Dagegen ist die Übertragung anderweiter Verwaltungsgeschäfte an die ordentlichen Gerichte nicht gestattet[33]. Für die außerhalb der ordentlichen Gerichtsbarkeit liegenden Geschäfte sind die Vorschriften der Reichsjustizgesetze nicht maßgebend. Für die staatsrechtliche Jurisdiktion, die freiwillige Gerichtsbarkeit und die Geschäfte der Justizverwaltung versteht sich dies von selbst, da diese überhaupt nicht Gegenstand der Reichsjustizgesetze bilden. Auf diejenigen bürgerlichen Streitigkeiten und Strafsachen dagegen, für welche reichsgesetzlich besondere Gerichte zugelassen, welche aber durch Landesgesetzgebung den ordentlichen Gerichten übertragen sind, finden in Ermangelung anderweiter Bestimmungen die Grundsätze der Reichsjustizgesetze Anwendung; der Landesgesetzgebung steht aber die Befugnis zu, abweichende Bestimmungen über die Zuständigkeit und ein abweichendes Verfahren einzuführen[34].

2. Die besonderen Gerichte für bürgerliche Streitigkeiten und Strafsachen zerfallen in solche, welche durch Reichsgesetz errichtet, und solche, welche reichsgesetzlich zugelassen sind.

Auf unmittelbaren reichsgesetzlichen Anordnungen beruht 1. die Gerichtsbarkeit der Konsuln[35] in gewissen außereuropäischen Ländern, welche teils vom Konsul als Einzelrichter, teils vom Konsulargerichte ausgeübt wird. Die Rechtsprechung dieser Gerichte umfaßt die privatrechtliche und strafrechtliche Zuständigkeit der Amtsgerichte, Schöffengerichte und Landgerichte; die Berufung geht an das Reichsgericht. Für das Verfahren sind die Vorschriften der Reichszivilprozeß- und Reichsstrafprozeßordnung mit gewissen Modifikationen maßgebend. Die Gerichte haben den Charakter von Reichsgerichten. 2. die Militärgerichtsbarkeit, beruhend auf der Militärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898[36]. Die Militärgerichtsbarkeit ist ausschließlich Strafgerichtsbarkeit. Ihr sind unterworfen: die aktiven Militärpersonen, die zur Disposition gestellten Offiziere, in beschränktem Umfange (bezüglich gewisser, im Gesetz bezeichneter Straftaten) die Personen des Beurlaubtenstandes und die in Ruhestand getretenen Offiziere, endlich auch Zivilpersonen wegen der in den §§ 160, 161 MilStrGO bezeichneten strafbaren Handlungen[37]. Die Militärgerichtsbarkeit wird ausgeübt durch die Gerichtsherren und die erkennenden Gerichte[38]. Sie zerfällt in eine niedere und eine

---

[33] EG zum RGVG §§ 3, 4.

[34] EG zum RGVG § 3, EG zur RZPrO § 3, EG zur RStrPrO § 3.

[35] RG über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900. v. Liszt, Völkerrecht (10. Aufl.) 143 ff.

[36] In Kraft getreten am 1. Oktober 1900: Kaiserl. V. vom 28. Dezember 1899, erlassen auf Grund des EG zur MilStrGO vom 1. Dezember 1898, § 1.

[37] MilStrGO §§ 1—11.

[38] MilStrGO § 12. — Über die rechtliche Stellung und Zuständigkeit des Gerichtsherrn, diese „das Militärstrafverfahren am meisten kennzeichnende

höhere[39]. Die niedere Gerichtsbarkeit erstreckt sich nur auf Personen, welche nicht Offizierrang haben; sie umfaßt: 1. die nur mit Arrest bedrohten militärischen Vergehen, 2. die Übertretungen, 3. die in § 16 MilStrGO angeführten Vergehen unter den dort näher bezeichneten Maßgaben. Die höhere Gerichtsbarkeit erstreckt sich auf alle der Militärstrafgerichtsbarkeit unterworfenen Personen und umfaßt alle strafbaren Handlungen[40]. Die erkennenden Gerichte (sämtlich kollegialisch organisiert, die der niederen Gerichtsbarkeit ausschließlich mit Offizieren, die der höheren mit Offizieren und richterlichen Militärjustizbeamten besetzt) sind die Standgerichte, Kriegsgerichte, Oberkriegsgerichte und das Reichsmilitärgericht. Die ersteren drei Arten von Gerichten haben beim Landheer den Charakter von Landesgerichten, bei der Marine den von Reichsgerichten; sie treten nur auf Anordnung des Gerichtsherrn für den einzelnen Fall zusammen. Das Reichsmilitärgericht, welches die höchste Revisionsinstanz bildet, ist ein Reichsgericht und ein ständiger Gerichtshof. 3. Die Gerichtsbarkeit in den Schutzgebieten[41], welche nach den für die Konsulargerichtsbarkeit geltenden Grundsätzen mit der Maßgabe ausgeübt wird, daß an die Stelle des Konsuls der vom Reichskanzler zur Ausübung der Gerichtsbarkeit ermächtigte Beamte und an Stelle des Konsulargerichtes das nach Maßgabe der Bestimmungen über letzteres gebildete Gericht des Schutzgebietes (Bezirksgericht) tritt. Durch kaiserliche Verordnung kann diesen Gerichten die Zuständigkeit der Schwurgerichte übertragen und als Berufungsgericht ein deutsches Konsulargericht oder ein Gerichtshof im Schutzgebiete (Obergericht) bestimmt, auch das Verfahren in manchen Beziehungen abweichend geregelt werden. Die Gerichte der Schutzgebiete haben den Charakter von Reichsgerichten.

Neben diesen reichsgesetzlich angeordneten bestehen noch reichsgesetzlich zugelassene Gerichte, für deren Errichtung also noch ein besonderer Akt der Landesgesetzgebung erforderlich wird. Dies sind: 1. die Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte, welche auf Staatsverträgen beruhen[42]; 2. die Gerichte zur Entscheidung von bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten bei Ablösungen und Separationen[43], insbesondere die preußischen Generalkommissionen;

Gestalt": v. Lilienthal, Das Militärstrafgerichtsverfahren, in Birkmeyers Enzykl., 2. Aufl., § 7; Laband, Staatsr. 4 115 ff.

[39] MilStrGO §§ 14—16, 17.

[40] MilStrGO § 17.

[41] SchGG §§ 2—4. Vgl. oben 563 und: Koebner, Die Organisation der Rechtspflege in den Kolonien (1903); Ders. in der Enzykl. (6. Aufl.) 2 1111 ff.; Paul Bauer, Die Strafrechtspflege über die Eingeborenen der deutschen Schutzgebiete im ArchÖffR 19 32 ff.

[42] RGVG § 14 Nr. 1. Vgl. Mallinkrodt, Art. Rheinschiffahrt im WStVR 3 317 ff.; Gerlach, Art. Elbschiffahrt im WStVR. 1 708 ff.

[43] RGVG § 14 Nr. 2. Vgl. Meyer-Dochow, VerwR (3. Aufl.) 382, 383, Art. Agrargesetzgebung, Auseinandersetzungen, Feldbereinigung, Gemeinheitsteilung im WStVR.

3. Gemeindegerichte zur Entscheidung über vermögensrechtliche Ansprüche, welche den Betrag von sechzig Mark nicht übersteigen, unter Vorbehalt des ordentlichen Rechtsweges[44]. Für das Verfahren in diesen Gerichten sind nicht die Vorschriften der Reichjustizgesetze, sondern die der betreffenden Landesgesetze maßgebend[45]. Zu den besonderen Gerichten gehören ferner die durch Ortsstatut oder Anordnung der Landeszentralbehörde zu errichtenden Gewerbegerichte und Kaufmannsgerichte[46]. — Außerdem sind als spezielle, von den ordentlichen Gerichten abweichende Gestaltungen die besonderen, auf Haus- oder Landesgesetzen beruhenden Gerichte für die Mitglieder der landesherrlichen Familien und des fürstlichen Hauses Hohenzollern, sowie die den Standesherren landesgesetzlich gewährten Austräge in Strafsachen vorbehalten worden[47].

3. Ausübung der Justiz durch die Gerichte.

§ 172.

Im Mittelalter fand eine scharfe Sonderung zwischen den Funktionen der Gerichtsgewalt oder Gerichtsherrlichkeit und denen der Rechtsprechung oder Urteilsfindung statt. Erstere umfaßte das Recht, für die Abhaltung und Besetzung der Gerichte zu sorgen, den Vorsitz in denselben und die Ausübung des prozessualischen Zwanges, insbesondere die Vollstreckung der Urteile; sie stand dem Könige bzw. den Landesherren zu, und die in ihr enthaltenen Befugnisse wurden entweder von dem Gerichtsherrn persönlich oder von dessen Beamten ausgeübt. Letztere dagegen war Sache des Volkes, die Ausübung derselben erfolgte entweder durch die gesamte Gerichtsgemeinde oder durch die Schöffen.

Mit dem Untergange der Schöffenverfassung ging auch die Funktion der Rechtsprechung auf den Gerichtsherrn und dessen Beamte über. Gleichzeitig machte sich aber das Bestreben geltend, jeden persönlichen Einfluß des Gerichtsherrn auf die Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten auszuschließen und diese unabhängigen Behörden zu übertragen[1]. Die Unabhängigkeit der Reichsgerichte von der Einwirkung des Kaisers wurde schon im sechzehnten Jahrhundert von der Reichgesetzgebung wiederholt anerkannt[2].

---

[44] RGVG § 14 Nr. 3.

[45] EG zur RCPrO § 3, zur RStrPrO § 3.

[46] RG, betr. die Gewerbegerichte, vom 29. September 1901. RG betr., Kaufmannsgerichte vom 6. Juli 1904. Vgl. oben § 118a, Nr. 14, 15.

[47] EG zur RGVG §§ 5 u. 7. Vgl. Loening, Die Autonomie der standesherrlichen Häuser Deutschlands (Denkschrift, verfaßt im Auftrage des Vereins der deutschen Standesherren), 1905, S. 149, 150.

[1] Siegel, Zur Entwicklung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung, in den AnnDR 1894 221 ff.

[2] RA zu Augsburg von 1510 § 14, KGO von 1521 Tit. 27, RA zu Augsburg von 1548 § 24, KGO. von 1555 Einl. § 2 T. II Tit. 35, JRA § 166, WK Art. 16 §§ 7 u. 8, Art. 17 § 1

Im siebzehnten Jahrhundert bestimmten die Reichsgesetze, daß auch in den einzelnen Territorien die Ausübung der Rechtspflege durch besondere Landesgerichte geschehen sollte[3]. Seit dieser Zeit bildete sich allmählich der Grundsatz aus, daß persönliche Eingriffe der Landesherren in den Gang der Prozesse, sogenannte Akte der Kabinettsjustiz, unerlaubt seien. In dem Bereiche der Zivilrechtspflege wurde das Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte schon im achtzehnten Jahrhundert regelmäßig, wenn auch nicht ganz ausnahmslos, beobachtet. Dagegen kamen in dem Bereiche der Strafrechtspflege noch in dieser Zeit häufig persönliche Einmischungen der Landesherren in den Gang der Prozesse vor; dieselben nahmen das Recht in Anspruch, nicht nur Milderungen, sondern auch Schärfungen der Strafurteile auszusprechen. Dies war insbesondere in Preußen der Fall[4]. Auch im neunzehnten Jahrhundert behielten sich die Landesherren in manchen Staaten, namentlich in Preußen, das Recht vor, Todesurteile und Urteile, welche auf schwere Freiheitsstrafe lauteten, zu bestätigen. Doch fing man allmählich an, in der Bestätigung nur einen Ausspruch des Landesherrn über die Ausübung des ihm zustehenden Begnadigungsrechtes zu erblicken[5]. Mit der Einführung konstitutioneller Verfassungen ist der Grundsatz der Unabhängigkeit der Gerichte zur vollen Geltung gelangt; durch die Reichsjustizgesetze hat er eine reichsgesetzliche Anerkennung erhalten.

Nach dem Staatsrechte der deutschen Einzelstaaten gilt der Monarch als Inhaber der Gerichtsbarkeit und ihre Ausübung findet in seinem Namen statt. Aber jede persönliche Einwirkung desselben auf ihren Gang ist ausgeschlossen. Den Grundsatz, daß die Justiz durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Gerichte gehandhabt werden muß, hat das RGVG ausdrücklich ausgesprochen[6]. Der Monarch und die Verwaltungsbehörden dürfen weder Befehle in bezug auf die Entscheidung der Prozesse erlassen, noch ein gerichtliches Verfahren hemmen, noch endlich den Gerichten Interpretationen der anzuwendenden Rechtsnormen vorschreiben[7]. Die Einsetzung von Ausnahme-

---

[3] RA zu Speier von 1600 § 15, JRA § 108.

[4] Hälschner, Das preußische Strafrecht (1855) 1 183 ff.; A. Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung 2 139, 212 ff., 263 ff., 272 ff., 299 ff., 311 ff., 317 ff., 324 ff., 359; Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte 251 ff. 267 ff. Ähnlich war es im Kurfürstentum Hannover: E. v. Meier, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte 1 155, 156.

[5] Stölzel a. a. O. 404, 469 ff., 522 ff., 697 ff.

[6] RGVG § 1. — Ebenso für die Militärgerichte RMilStrGO § 18. [Doch wird, solange das Institut des Gerichtsherrn in seiner gegenwärtigen Gestaltung beibehalten wird, der Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz in der Militärgerichtsbarkeit nur eine beschränkte Geltung behaupten können. Vgl. die im vorigen § N. 38 angeführten Äußerungen v. Lilienthals und Labands.]

[7] Eine Ausnahme von diesem Grundsatze enthielt die preuß. V. vom 25. Jan. 1823. Dieselbe setzte fest, daß, wenn bei einer gerichtlichen Ent-

gerichten ist, abgesehen von den im Falle der Verkündigung des Kriegszustandes zu errichtenden Kriegsgerichten, unstatthaft[8]. Eine Bestätigung der Todesurteile findet nicht mehr statt[9].

Das Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte kommt auch in einer Reihe von Bestimmungen zum Ausdruck, welche den Zweck haben, jede mittelbare Einwirkung des Monarchen und der Verwaltungsorgane auf die Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten zu verhindern, nämlich: 1. in den Bestimmungen über die rechtliche Stellung der Richter in ihrer Eigenschaft als Staatsbeamte, insbesondere darin, daß die Richter wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in Ruhestand versetzt werden dürfen[10]; 2. in den Vorschriften über die Bildung der Senate und Kammern bei den Kollegialgerichten. Nach dem RGVG erfolgt die Bestimmung der ständigen Mitglieder der einzelnen Kammern bzw. Senate und ihrer regelmäßigen Vertreter für den Fall der Verhinderung, sowie die Verteilung der Geschäfte unter dieselben vor Beginn des Geschäftsjahres für die Dauer desselben. Die getroffene Anordnung kann im Laufe des Geschäftsjahres nur geändert werden, wenn dies wegen eingetretener Überlastung eines Senats (Kammer) oder infolge Wechsels oder dauernder Verhinderung einzelner Mitglieder des Gerichtes erforderlich wird. Alle diese Anordnungen gehen vom Präsidium aus. Dasselbe besteht aus dem Präsidenten des Gerichtes, den Senatspräsidenten (Kammerdirektoren) und dem oder den ältesten Mitgliedern (bei den Landgerichten dem ältesten, bei den Oberlandesgerichten den zwei und beim Reichsgericht den vier ältesten Mitgliedern)[11]; 3. in den Vorschriften über die Vertretung der Richter und die Zuziehung von Hilfsrichtern. Das RGVG bestimmt darüber folgendes: Bei den Landgerichten erfolgt die Anordnung einer Vertretung, soweit sie nicht durch ein Mitglied desselben Gerichts möglich ist, auf den Antrag des Präsidiums durch die Landesjustizverwaltung. Die Beiordnung eines nicht ständigen Richters darf jedoch, wenn sie auf eine bestimmte Zeit erfolgt, vor Ablauf dieser Zeit, wenn sie auf unbestimmte Zeit erfolgt, solange das Bedürfnis, durch welches

---

scheidung die Bestimmung eines Staatsvertrages in Betracht komme, die Gerichte über deren Gültigkeit, Anwendbarkeit und Bedeutung die Äußerung des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten einholen und sich danach bei der Entscheidung richten sollten. Durch V. vom 24. Nov. 1934 ist sie jedoch wieder aufgehoben worden. Vgl. Loening, im VerwArch 3 107 ff.

[8] RGVG § 16.

[9] RStPrO § 485.

[10] RGVG § 8, RMilStrGO §§ 81, 96. — Vgl. oben §§ 150, 153 u. 154, S. 618 ff., 625 ff.

[11] RGVG §§ 62 u. 63, 121, 133. Ähnliche Bestimmungen bestehen auch für das Reichsmilitärgericht. Hier erfolgt die Anordnung durch den Präsidenten nach Anhörung der Senatspräsidenten (RMilStrGO §§ 88, 89).

sie veranlaßt wurde, fortdauert, nicht widerrufen werden. Ist mit der Vertretung eine Entschädigung verbunden, so muß diese für die ganze Dauer im voraus festgestellt werden. Wo jedoch in einem Staate landesgesetzliche Vorschriften bestehen, nach welchen richterliche Geschäfte nur von ständig angestellten Richtern wahrgenommen werden können, bleiben dieselben in Kraft[12]. Bei den Oberlandesgerichten dürfen zu Hilfsrichtern nur ständig angestellte Richter berufen werden[13]. Bei dem Reichsgericht ist die Zuziehung von Hilfsrichtern unzulässig[14], ebenso beim Reichsmilitärgericht[15].

§ 173.

Aus dem Grundsatz, daß die Gerichte in der Rechtsprechung unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind, ergibt sich, daß sie selbständig zu prüfen haben, ob die vom Staatsoberhaupt erlassenen allgemeinen Anordnungen (Verordnungen) gesetzmäßig sind[1].

1. Die Reichsgerichte des alten deutschen Reiches besaßen unbestrittenerweise das Recht, sowohl Landesgesetze als kaiserliche Verordnungen daraufhin zu prüfen, ob sie mit den Reichsgesetzen übereinstimmen. In bezug auf die kaiserlichen Verordnungen war das Prüfungsrecht sogar reichsgrundgesetzlich anerkannt[2]. Dagegen stand den Landesgerichten nur die Befugnis zu, die richtige Veröffentlichung der vom Landesherrn ausgehenden Normen ihrer Kognition zu unterziehen; ein Prüfungsrecht hinsichtlich des verfassungsmäßigen Zustandekommens konnte sich nicht ausbilden, weil eine regelmäßige Teilnahme der Landstände bei der Gesetzgebung in den meisten Territorien nicht bestand.

2. Erst als mit Einführung des konstitutionellen Systems der Gegensatz von Gesetz und Verordnung entstand, wurde die Frage über das Prüfungsrecht der Landesgerichte praktisch und Gegenstand lebhafter Streitigkeiten[3]. Während ein Teil der älteren Schrift-

---

[12] RGVG § 69. [13] RGVG § 122. [14] RGVG § 134. [15] RMilStrGO § 78.

[1] [Über das Prüfungsrecht in bezug auf die Authentizität und Korrektheit des Gesetzestextes (Redaktions- und Publikationsversehen) s. oben § 158 S. 667 und Note h. Neueste zusammenfassende Darstellung der im Text behandelten Materie: F. Schack, Die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Gesetz und Verordnung (1918)].

[2] WK. Art. 16 § 11.

[3] [In England ist die Befugnis der Gerichte, über die Gesetzmäßigkeit königlicher Verordnungen zu entscheiden, stets unbestritten gewesen: ob den Gerichten dort auch das Prüfungsrecht bezüglich des verfassungsmäßigen Zustandekommens der Gesetze zusteht, ist bestritten: bejahend Gneist, Gutachten für den IV. Deutschen Juristentag, Verhdlgn. 1 219, verneinend Jellinek, Ges. u. Vorordn. 404, 405, Freund, Öffentl. Recht der Vereinigten Staaten von Amerika 84 (im Gegensatz zur amerikan. Auffassung) und besonders Hatschek, Engl. Staatsrecht 1 138: „Prinzipiell gilt heute der Satz, daß der englische Richter unbedingt die Gesetze anwenden muß, daß er kein Prüfungsrecht derselben hat, ausgenommen die Prüfung der Formerfordernisse des Gesetzes, wozu er auf die Originalurkunden des Gesetzes zurückgehen kann. Hierbei muß er sich beruhigen und zufriedengeben,

steller dem Richter nur das Recht zusprach, zu untersuchen, ob die formellen Erfordernisse der Publikation erfüllt seien[4], behauptet die Mehrzahl derselben und ein Teil der neueren, daß er auch das verfassungsmäßige Zustandekommen der Gesetze und die materielle Gesetzmäßigkeit der Verordnungen zu prüfen habe[5].

---

wenn das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes authentisch durch den Clerk des Parlaments bezeugt ist". Danach sei die Stellung des Richters zum Gesetz nicht wesentlich verschieden von derjenigen, die Laband, Staatsr. 2 44 ff. dem deutschen Richter anweise. In den kontinentalen Verfassungen war die Frage meist nicht ausdrücklich entschieden. Doch legten sich die französischen Gerichte, namentlich seit der Julirevolution, die Befugnis bei, über die Rechtsgültigkeit königlicher Verordnungen zu urteilen (vgl. K. S. Zachariä, Archiv für zivilistische Praxis 16 155 ff.; H. Bischof, Zeitschrift für Zivilrecht und Prozeß, neue Folge, 16 291 ff. Ein Recht der Gerichte, Gesetze auf ihre Gültigkeit zu prüfen, ist in Frankreich nicht anerkannt; vgl. E. v. Meier, Franz. Einflüsse 1 146 ff. Die belgische Verfassung Art. 107 spricht den Gerichten ein Prüfungsrecht gegenüber Verordnungen (nicht Gesetzen) zu].

[4] Linde, Archiv für zivil. Praxis 16 305 ff.; Stahl, Philosophie des Rechtes 2 Abt. 2 § 180; Zöpfl 2 § 451 S. 576 ff.; Held 2 § 254 S. 95 ff.; H. Bischof, Zeitschrift für Zivilrecht und Prozeß. N. F. 16 235 ff., 385 ff., 17 104 ff., 253 ff., 448 ff.; 18 129 ff., 302 ff., 393 ff., Böhlau, Mecklenburgisches Landrecht 1 § 50; Ulmann, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechtes hinsichtlich der inneren Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Verordnungen, Zeitschrift für Staatswissenschaft 24 333 ff. Vgl. Schack a. a. O. 89 ff., 156 ff.

[5] K. S. Zachariä, Archiv für zivil. Praxis 16 142 ff.; Wächter, Handbuch des im Königreich Württemberg geltenden Privatrechtes 2 § 7; H. A. Zachariä 2 § 175 S. 243 ff.; v. Gerber § 49 S. 161; Poezl § 161 N. 5; Puchta, Pandekten § 15; Windscheid, Lehrbuch der Pandekten 1 § 14; Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechtes 1 § 18; Beseler, System des gemeinen deutschen Privatrechtes 1 § 19; Vollert, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 10 586 ff.; P. v. Roth, Deutsches Privatrecht 1 271; E. Meier, Art. „Prüfungsrecht" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 225 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht 2 43 ff., Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 1 562 ff.: Rosin, Polizeiverordnungsrecht in Preußen 283 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 2 99 ff.; Göz, Württemb. StR 215; Wielandt, Badisches StR 171 (anders Walz, Bad. StR 220); Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reiches S. 215 ff. [anders aber: Komm. z. Preuß. VU, zu Art. 106 Anm. 10. Unentschieden äußert sich Arndt über die Frage des Prüfungsrechts in seinem Reichsstaatsrecht, 185]; Gierke in Schmollers Jahrbuch 7 1187, Deutsch. PrivR 1 136; Brie im ArchÖffR 4 53 ff.; Franken, Deutsches Privatrecht 39; Gneist, Gutachten für den vierten deutschen Juristentag (Verh. 1 212 ff.); v, Roenne, Preuß. StR 4. Aufl. 1 407 ff. (anders Zorn in der 5. Aufl. 3 59 ff.); G. Meyer in der Voraufl. 632 ff.; Schoen im Handb. d. Politik 1 292; Kahn in den AnnDR 1907 481 ff., 603 ff. In demselben Sinne hat sich der deutsche Juristentag bei seiner dritten (Verh. 2 62) und vierten Versammlung (Verh. 2 68) ausgesprochen. Gegen die Beschlüsse desselben richtet sich die Schrift von Martin, Der Umfang des landesrichterlichen Prüfungsrechtes hinsichtlich des Entstehens gültiger Gesetze und Verordnungen in den konstitutionellen deutschen Bundesstaaten, 1865. Eine Widerlegung derselben enthält G. Planck, Die verbindliche Kraft der auf nicht verfassungsmäßigem Wege entstandenen Gesetze und Verordnungen, Jahrb. für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechtes 9 288 ff. — Eine Kritik der älteren Literatur über den Gegenstand geben: E. v. Stockmar, Zeitschrift für Zivilrecht und Prozeß, N. F. 10 18 ff., 213 ff., Kahn in AnnDR 1907 481 ff. Auch die neuere und neueste Literatur ist ausführlich besprochen bei Schack a. a. O. 135 ff.

[I. In mehreren deutschen Einzelstaaten ist das richterliche Prüfungsrecht durch ausdrückliche Verfassungsbestimmungen geregelt. Diese Bestimmungen beschränken die Prüfung bei Gesetzen auf die Frage der ordnungsmäßig erfolgten Verkündigung und schließen sie im übrigen aus[a], während sie bei Verordnungen die Prüfung des gesetzmäßigen Zustandekommens und der materiellen Rechtsgültigkeit entweder allgemein[b] oder doch dann gestatten, wenn die Verordnung nicht vom Landesherrn, sondern von einer Behörde erlassen worden ist[c].

In diese Staatengruppe gehört vor allem Preußen, dessen Verfassungsurkunde — Art. 106 Abs. 1 u. 2 — bestimmt: „Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetze vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind. Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter Königlicher Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu“[d]. Hiernach ist die Frage der Rechtsgültigkeit einer vom König erlassenen und gehörig verkündeten Verordnung eine Frage ausschließlich zwischen der Staatsregierung und dem Landtage („den Kammern“). Nur der Landtag kann die Rechtsgültigkeit einer königl. Verordnung beanstanden, nicht diejenigen, welche die Verordnung zu befolgen bzw. anzuwenden haben: Behörden und Untertanen. Damit ist auch das Prüfungsrecht des Richters auf die Frage beschränkt, ob die Erfordernisse der Publikation[e]

---

[a] Preuß. Verf. Art. 106 (s. weiter unten im Text), Braunschweig. NLO § 100, Old. StGG Art. 141, Schw.-Rud. GG § 26, Schw.-Sond. LGG § 41, Reuß j. L. LGG § 107, Wald. Verf. § 94.

[b] So Braunschweig und die beiden Schwarzburg; s. die vorstehenden (Anm. [a]) Zitate.

[c] So Preußen (s. d. Text) und Reuß j. L. § 107 Abs. 3. In Oldenburg ist durch das StGG Art. 141 § 2 die Prüfung der materiellen Rechtsgültigkeit nicht nur bei landesherrlichen, sondern bei allen Verordnungen ausgeschlossen; vgl. Schücking, Oldenb. StR 239. Über die Frage, ob zu den Verordnungen in diesem Sinne auch Hausgesetze gehören, vgl. die bei Saxl, Materialien und Gesetz (1907) 122 ff., 137 abgedruckten Entscheidungen des oldenburgischen OLG und des RG, sowie Schücking a. a. O. N. 1.

[d] Über Art. 106, insbes. Abs. 2: E. A. Chr. (v. Stockmar), Studien z. preuß. Staatsrecht, in der Ztschr. f. deutsches StR 1 179 ff.; John, ebenda 244 ff.; v. Roenne ebenda 385 ff.; v. Roenne, Preuß. Staatsr. (4. Aufl.) 1 407 ff. (abweichend die Ausführungen Zorns in der 5. Aufl. des Roenneschen Werkes 3 59 ff.); Bornhak, Preuß. StR 1 551 ff.; Arndt Komm. zu Art. 106 N. 8—10; Smend, Die Preuß. Verf. im Vgl. mit der Belgischen 55 ff.; Schack a. a. O. 214 ff.

[e] Über die Publikation von Verordnungen vgl. oben § 159 S. 671, 673. Die Prüfung des Richters erstreckt sich auch darauf, ob die betr. Verordnung überhaupt der Publikation bedurfte (oben a. a. O.). Daß königliche Verordnungen unter allen Umständen in der G.-S. zu verkündigen seien (Voraufl. 635), ist ein Irrtum. Nur bei Gesetzen gehört der Abdruck in der G.-S. zu den Erfordernissen einer „gehörigen Verkündigung“. Ob die Publikation von einem Minister gegengezeichnet ist, ist sowohl bei Gesetzen wie bei Verordnungen zu prüfen. Die Behauptung v. Roennes, preuß. StR (4. Aufl.) 1 405, daß der Richter auch die Erwähnung der Zustimmung des Landtages in der Publikationsformel und das Vorhandensein dieser Zustimmung zu prüfen habe, ist mit den Bestimmungen der preuß. Verf. nicht vereinbar. Vgl. dagegen E. A. Chr. a. a. O. 185 ff.; John, a. a. O. 263; H. Schulze,

gewahrt sind. Wenn dies schon für Verordnungen vorgeschrieben ist, so muß das gleiche um so mehr zugunsten der Gesetze gelten, denn die Verfassung kann nicht wollen, daß das Gesetz, der Ausdruck eines jeder Verordnungsgewalt, auch der des Königs, übergeordneten Willens, der richterlichen Kritik und Kontrolle in höherem Grade ausgesetzt sein soll als die Verordnung. Auch bei Gesetzen erstreckt sich somit in Preußen die richterliche Prüfung nur auf die Publikation, jedes weitergehende Prüfungsrecht bezüglich des verfassungsmäßigen Zustandekommens ist ausgeschlossen[e].

II. In den anderen deutschen Einzelstaaten und im Reichsrecht ist über die Prüfungskompetenz nichts ausdrücklich bestimmt. Infolgedessen gelten allgemeine Grundsätze.

Es ist zu unterscheiden zwischen Gesetzen und Verordnungen.

A. Bezüglich der Gesetze weist die, wie oben[f] bemerkt, früher herrschende, auch in den früheren Auflagen dieses Lehrbuchs[g] vertretene, in neuerer Zeit aber mehr und mehr zurückgedrängte Meinung dem Richter die Aufgabe zu, nicht nur — was ihm niemals bestritten wurde und auch gegenwärtig von keiner Seite bestritten wird — die Tatsache der vorschriftsmäßigen Verkündigung, sondern auch die Vorschriftsmäßigkeit der weiter zurückliegenden Stadien des Gesetzgebungsverfahrens (oben §§ 158, 163), m. a. W. überhaupt das verfassungsmäßige Zustandekommen der Gesetze zu prüfen und Gesetzen, die solcher Prüfung nicht standhalten, die Anwendung zu versagen, während einige Schriftsteller, hierüber noch hinausgehend, die richterliche Prüfung auch darauf erstrecken wollen, ob ein formell verfassungsgemäß zustandegekommenes Gesetz materiell, seinem Inhalte nach, mit der Verfassung im Einklang steht[h i]. Die Begründung einer so weit-

---

Preuß. StR § 175; Bornhak, Preuß. StR 1 555. Ebenso unzutreffend ist die Behauptung von Bartolomäus im ArchÖffR 13 597, daß die Gerichte nicht zu den Behörden im Sinne des Art. 106 der Verf. zu zählen seien. Auch durch § 1 des RGVG ist das beschränkte Prüfungsrecht der Richter in Preußen und anderen Staaten nicht aufgehoben. Dieser unterwirft die Richter allerdings nur der Autorität des Gesetzes. Aber zu den Gesetzen, welchen sie unterworfen sind, gehören auch die Vorschriften der N. a erwähnten einzelstaatlichen Verfassungen, welche den gehörig publizierten Verordnungen die Kraft von Gesetzen beilegen.

[e] Dies hebt mit Recht E. A. Chr. a. a. O. hervor. Doch folgt daraus nicht, daß die Verfassung die Gesetzgebungsgewalt des Königs so unbeschränkt gelassen habe, wie sie vor 1848 war, oder daß der König die Verfassung durch bloße Verordnungen rechtsgültig abändern könne, wie derselbe Schriftsteller (S. 182, 192) behauptet. Vgl. John und Smend a. a. O. Dagegen findet sich für die Behauptung Johns, daß das Votum einer Kammer genüge, um eine königliche Verordnung für rechtsungültig zu erklären, ebensowenig ein Anhalt in der preußischen Verfassung. Richtig Arndt, Komm. zu Art. 106 N. 9.

[f] Oben S. 737 Anm. 5.

[g] Vorauflage § 173 S. 632 ff.

[h] Ein solches Prüfungsrecht besteht, und zwar unangefochten, in den Vereinigten Staaten von Amerika. Aber dort findet es im besonderen, von

gehenden Macht des Richters über die Legislative pflegt sehr einfach zu sein. Man begnügt sich meist mit einer Ausführung etwa der Art: Gesetze, bei deren Zustandekommen die Vorschriften über den Weg der Gesetzgebung verletzt worden sind oder welche unter Außerachtlassung des Verfassungsänderungsverfahrens Normen aufstellen, die von der Verfassung abweichen, sind nur Scheingesetze, sie sind nichtig und vom Richter, der nur existierenden, nicht aber nichtexistierenden Gesetzen unterworfen ist, als nicht vorhanden anzusehen. Dieser Gedanke geht zunächst jedenfalls zu weit, indem er in jedem Formfehler des Gesetzgebungsverfahrens einen Nichtigkeitsgrund erblickt, der das ganze Gesetz invalidiert, während doch erst noch zu untersuchen wäre, inwieweit hier die Unzulässigkeit einer Handlung ihre Ungültigkeit zur Folge hat. Sodann würde jene Deduktion, wenn sie richtig wäre, das „verfassungswidrige" Gesetz nicht nur im Verhältnis zu den Gerichten, sondern ganz allgemein und absolut als nichtig erscheinen lassen: nicht nur der Richter, sondern jedes Staatsorgan und überhaupt jeder, den das Gesetz angeht, wäre so berechtigt wie berufen, sich durch Prüfung des verfassungsmäßigen Zustandekommens von dem Dasein des Gesetzes zu überzeugen und dem seiner Meinung nach verfassungswidrigen, also nichtigen Gesetze den Gehorsam zu verweigern. Die Deduktion beweist also zuviel, mithin nichts. Sie verkennt endlich, indem sie denen, die das Gesetz anzuwenden

---

den deutschen abweichenden Verfassungszuständen seine Rechtfertigung; s. darüber unten S. 744, 745 Anm. 9. Für das deutsche Recht wird die Kompetenz des Richters, Gesetze auf ihre materielle Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, behauptet von v. Mohl, Über die rechtliche Bedeutung verfassungswidriger Gesetze, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 1 66 ff.; G. Planck a. a. O. 359; v. Roenne, Preuß. StR (4. Aufl.) 1 407 ff.; Brie, ArchÖffR 4 61; E. Meier in Holtzendorffs Rechtslex. 3 226; F. Trier, Verfassungswidrige Reichsgesetze (Marburger Diss., 1907). Dagegen: G. Meyer, in der Voraufl. 633, 634; Bluntschli, Allgem. StR 134 ff.; Gneist a. a. O. 230; v. Sarwey a. a. O. 101, 220; Gierke in Schmollers Jahrb. 1189 und DPrivR 1 136; das Reichsgericht, E. in Zivils. 9 235 ff., sowie, selbstverständlich, alle Schriftsteller, die (wie Laband, Seydel, Jellinek, O. Mayer, Anschütz, Lukas u. a.; vgl. unten Anm. m) schon die Verfassungsmäßigkeit des Zustandekommens der Gesetze der richterlichen Kontrolle entziehen. Ein Recht zur Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Gesetze ist auch in anderen europäischen Ländern nicht anerkannt, z. B. nicht in England, Frankreich, Belgien; vgl. darüber die Voraufl. § 173 N. 8.

i Allgemeines Einverständnis herrscht heute (abweichend nur die oben N. 5 zitierte Abhandlung von Vollert, S. 644) darüber, daß Fragen, wie die „Legitimität" der tatsächlich bestehenden gesetzgebenden Gewalt, der Berechtigung oder Befähigung des Monarchen zur Regierung niemals Gegenstand richterlicher Nachprüfung sein können. Vgl. die Voraufl. 634 und oben § 7 S. 25, 26. Die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt ist, wie die der Staatsgewalt überhaupt, nur von dem tatsächlichen Besitz, nicht von dem „legitimen" Erwerb abhängig. „Man kann in bezug auf die Staatshandlungen unmöglich eine Rechtsauffassung zulassen, wonach das Dasein des Staates und der Herrschaft selbst zeitweilig mit Nichtigkeitsgründen nach Art des bürgerlichen Rechts behaftet sein könnte": v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 841.

und zu befolgen haben, zumutet, die Legalität seiner Entstehung in allen ihren Stadien nachzuprüfen, daß diese Nachprüfung ja schon innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens durch das hierfür zuständige Staatsorgan, und zwar mit allgemein verbindlicher Kraft, bewirkt worden ist, so daß für eine nochmalige Prüfung durch die Instanzen und Einzelpersonen, welche das Gesetz anzuwenden bzw. zu befolgen haben, kein Raum bleibt. Es wird übersehen, daß die auf die Sanktion des Gesetzes folgende Ausfertigung desselben eine amtliche Beurkundung in sich schließt, welche die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes jeder Anzweiflung durch Behörden und Untertanen entrückt. Was bereits in anderem Zusammenhange (oben 665) bemerkt wurde, ist hier zu wiederholen: Ausfertigen heißt, mit öffentlichrechtlicher Wirksamkeit beurkunden. Durch den Akt der Gesetzesausfertigung wird, und zwar unanfechtbar gegenüber allen denen, die das Gesetz zu befolgen und anzuwenden haben, beurkundet, daß das Gesetz wörtlich mit dem, was zwischen den gesetzgebenden Faktoren vereinbart wurde, übereinstimmt und daß die für die Initiative, Feststellung des Gesetzesinhalts, Sanktion und Ausfertigung maßgebenden Vorschriften beobachtet worden sind. Diese Beurkundung begründet nicht etwa nur, wie manche zuzugestehen bereit sind[k], eine praesumtio iuris, eine widerlegbare, sondern eine seitens derer, die das Gesetz anzuwenden haben, unwiderlegbare Vermutung, eine praesumtio iuris et de iure für die Legalität des Zustandekommens der gesetzgeberischen Willensäußerung ebenso wie für die Echtheit (Authentizität) des Gesetzestextes. Und zwar ist die ausgefertigte Gesetzesurkunde für die Gesetzesanwendung maßgebend in Gestalt nicht ihrer Urschrift, sondern ihres Abdrucks in dem amtlichen Verkündigungsorgan: „das Gesetz", dem nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung und gemäß GVG § 1 der Richter zu unbedingtem Gehorsam verpflichtet („unterworfen") ist, ist der im Gesetzblatt verkündigte Text desselben. Zu der soeben erwähnten Rechtsvermutung gesellt sich also, wie man sieht, eine zweite, ihr an Wirksamkeit und Beweiskraft gleichstehende: der im Gesetzblatt publizierte Text gilt für jeden, den er angeht (Gerichte, andere Staatsbehörden, Privatpersonen) als getreue Wiedergabe der Originalurkunde des Gesetzes, — er gilt als echt, bis er etwa von den zuständigen Instanzen berichtigt wird[l].

Hierdurch ist ein richterliches Prüfungsrecht der Art und in dem Umfange, wie es von der früher vorherrschenden Meinung behauptet wurde, ausgeschlossen. Insbesondere ist die Frage, ob der verkündigte Wortlaut des Gesetzes überall mit dem, was als sein Inhalt zwischen Regierung und Volksvertretung vereinbart

---

[k] So Gneist, Verhandl. d. IV. Juristentages 1 232; v. Gerber, Grundzüge § 49, 155 ff.; Schulze, Preuß. StR 2 243 ff.; v. Sarwey, Württemb. StR 2 100 Anm. 3, 101 Anm. 5. Dagegen: Laband, StR 2 46, 47.

[l] Vgl. oben 666, 667 Anm. g, 687, 688; v. Roenne-Zorn, Preuß. StG. 3 54.

wurde, übereinstimmt, und ob die für die einzelnen Stadien des legislativen Verfahrens (oben §§ 158, 163) maßgebenden Normen beobachtet wurden, der Nachprüfung des Richters entzogen[m].

Damit ist nicht gesagt, daß der Richter jedes Gesetz unbesehen anzuwenden hat. Er ist so berechtigt wie verpflichtet, folgende Punkte und Fragen zu prüfen:

1. ob das, was ihm mit dem Anspruch, Gesetz zu sein, entgegentritt, wirklich ein Gesetz ist, den Willen der bestehenden Legislative darstellt. Diese Prüfung ist nach dem oben Gesagten stets sehr einfach, sie besteht darin, daß das Gericht sich davon überzeugt, daß das Gesetz ordnungsmäßig verkündigt ist. Was, ohne Abweichung von den maßgebenden Publikationsvorschriften, als Gesetz im Gesetzblatt steht, ist Gesetz, für jedermann und auch für den Richter;

— 2. ob das Gesetz so, wie es im Gesetzblatt steht, noch gilt und nicht etwa durch ein späteres Gesetz aufgehoben oder abgeändert ist. Dies bedarf keiner besonderen Begründung;

— 3. ob das anzuwendende Gesetz nicht etwa einer — sei es später, sei es früher ergangenen — Norm höheren Ranges wider-

---

[m] So: Laband 2 44 ff.; Jellinek, Ges. u. Verordn. 402 ff.; O. Mayer, Verwaltungsr. (1. Aufl.) 1 282; derselbe, Sächs. StR 174; Zorn, StR 1 418; v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 54, 59; Anschütz, Enzykl. 157, 158, 166, 167; Lukas, Gesetzespublikation 14 ff., 214 ff.; v. Kirchenheim, Lehrb. d. StR 319; Bornhak, Allg. Staatslehre (2. Aufl.) 206, 207; Tourbié im ArchÖffR 3 407; Walz, Bad. StR 220; Dorner-Seng, Bad. Landesprivatr. 12 ff. Die Vorgenannten folgern den Ausschluß des richterl. Prüfungsrechts aus dem Wesen und den Wirkungen der Ausfertigung, während v. Seydel und Piloty (Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 840, 841), zu dem gleichen Ergebnis gelangend, hier mit dem Begriff der Sanktion operieren. In der Rechtsprechung folgt ein Urteil des bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, in dessen Entscheidungen 27 290 abgedruckt, der Ansicht Labands. Das Reichsgericht bejaht in feststehender Judikatur das Prüfungsrecht gegenüber Verordnungen (s. u. 745) sowie das Recht des Richters, Landesgesetze auf ihre Reichsgesetzmäßigkeit zu prüfen (s. d. nächste Anm.), es verneint ferner das Prüfungsrecht bezüglich der materiellen Verfassungsmäßigkeit der Gesetze (s. u. 743, 744); zu der Frage, ob der Richter die formelle Verfassungsmäßigkeit der Gesetze (d. h. das ordnungsmäßige Zustandekommen) zu untersuchen habe, hat es, wie Hubrich, Reichsgericht 34, 35 zeigt, bisher noch keine Stellung genommen. — Arndt, Komm. zur RV (4. Aufl.) 65, 155 und Reichstaatsr. 185, Dambitsch, RV 61, 62, v. Jagemann, Die deutsche RV 93 stimmen mit Laband und den anderen oben zitierten Schriftstellern im Ergebnis überein, wollen aber den Ausschluß des Prüfungsrechts aus RV Art. 2 herleiten, wo es heißt: Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen. Durch den Ausdruck „verbindliche Kraft" werde jede Überprüfung des verfassungsmäßigen Zustandekommens des Gesetzes ausgeschlossen. Diese Begründung ist nicht zutreffend, sie verkennt den Sinn des Art. 2. In jenem Satz des Art. 2 wird an das richterliche Prüfungsrecht nicht gedacht; was verneint wird, ist nicht dieses Prüfungsrecht, sondern die Verkündigung der Reichsgesetze durch die Einzelstaaten. Der Ton des Satzes liegt nicht auf „verbindliche Kraft", sondern auf „von Reichswegen". Gegen Arndt auch Hubrich a. a. O. 34, 35, Kahn, AnnDR 1907 489, 490, 597, Trier, Verfassungswidr. Reichsgesetze 24, 25, 68. Von Laband und seinen Anhängern abweichend (weitgehendes Prüfungsrecht): Schack a. a. O. 267 ff.

spricht. Ein solches Rangverhältnis besteht zwischen den Gesetzen eines Gemeinwesens zu denen des ihm staatsrechtlich übergeordneten Gemeinwesens, also im Verhältnis der Landesgesetze zu den Reichsgesetzen (oben § 167), der „Gesetze" (Satzungen, Statuten) der mit Autonomie ausgestatteten innerstaatlichen Verbände (z. B. regierende Häuser, Kirchen, Kommunalverbände, vgl. oben S. 641, 642) zu den Staatsgesetzen, nicht aber zwischen den einfachen Gesetzen des Staates (Reich, Einzelstaat) zu der Verfassung desselben Staates.

Daraus folgt:

a) Die Gerichte haben zu prüfen, ob die Landesgesetze (nicht nur die Landes-, d. h. Einzelstaatsgesetze in formellem Sinne, sondern überhaupt alles innerhalb der Einzelstaaten entstandene Recht, alle Landesgesetze im weitesten Sinne) mit den Reichsgesetzen, die autonomischen Satzungen der innerstaatlichen Verbände (Hausgesetze, Kirchengesetze, kommunale Statuten) mit den Staatsgesetzen in Einklang stehen, und im Verneinungsfalle der Norm niederen Ranges die Anwendung zu versagen[n].

b) Nicht dagegen ist zu prüfen, ob die Landesgesetze mit der Landesverfassung, die Reichsgesetze mit der Reichsverfassung materiell im Einklang stehen. Denn nach deutscher — das Reichswie das Landesstaatsrecht beherrschender — Auffassung ist die Verfassung im Verhältnis zu den einfachen Gesetzen keine Norm höherer Ordnung; sie erscheint nicht als Ausdruck eines von der Legislative verschiedenen, ihr übergeordneten staatlichen Organwillens, sondern sie ist und gilt als Akt der Legislative selbst. Die Verfassung steht nicht über der gesetzgebenden Gewalt, sondern zu ihrer Disposition. Sie ist keine Macht, die über dem einfachen Gesetz so hoch stünde, wie dieses etwa über der autonomischen Satzung eines innerstaatlichen Verbandes (s. oben) oder über einer Verordnung (s. unten) und welcher der Richter infolgedessen mehr gehorchen müsste als dem Gesetz. Die Verfassung ist für die gesetzanwendenden Instanzen, auch für die Gerichte, nicht mehr und nichts anderes als ein einfaches formelles Gesetz[o]. Weicht ein nach der Verfassung erlassenes Gesetz von ihr ab, so ist, gemäß dem Grundsatz lex posterior derogat priori, dieses Gesetz,

---

[n] Dies ist in der Wissenschaft wie in der Rechtsprechung allgemein anerkannt; insbesondere ist das Recht und die Pflicht des Richters, die Landesgesetze (auch die Landesverfassungsgesetze) auf ihre Reichsgesetzmäßigkeit zu prüfen, niemals bestritten worden. (Vgl. Laband, StR 2 122, 123; Triepel, Reichsaufsicht 492. Landesgesetzliche Bestimmungen, welche die Rechtsgültigkeit der Gesetze und landesherrlichen Verordnungen der gerichtlichen Kontrolle entziehen — vgl. oben 738 —, können diesem Prüfungsrecht keinen Abbruch tun (übereinstimmend die Rechtspr. des Reichsgerichts, vgl. Hubrich, das Reichsgericht 37, 38). Insbesondere gilt dies von dem Art. 106 Abs. 2 der preuß. Verfassung; vgl. Bornhak, Preuß. StR 1 559, Anschütz, Enzykl. 161, Arndt, Kommentar zu Art. 106 N. 10.

[o] Vgl. Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 66 und die dort angeführten Schriften von Arndt.

nicht die Verfassung anzuwenden, letztere gilt insoweit als abgeändert. Ob es in solchem Falle mit Recht oder Unrecht unterlassen worden ist, die besonderen Formen der Verfassungsänderung (oben 661, 662) zu beobachten, ist eine Frage, welche die gesetzgebenden Faktoren unter sich auszumachen haben, der Nachprüfung des Richters ist sie entzogen p.

Die entgegengesetzte Meinung, welche in der Verfassung einen dem einfachen Gesetz übergeordneten Machtwillen erblicken und demgemäß dem Richter die Kompetenz zusprechen will, materiell verfassungswidrige Gesetze für nichtig zu erklären (oben Anm. h), würde allenfalls dann begründet erscheinen, wenn zur Abänderung der Verfassung nicht die ordentlichen Faktoren der Gesetzgebung, sondern andere und (soweit dies denkbar) höhere Staatsorgane zuständig wären. Allein dies ist nicht der Fall. Die verfassunggebende Gewalt ist von der Legislative nicht organisch getrennt, sondern mit ihr identisch: es sind dieselben Faktoren — Regierung und Volksvertretung — deren übereinstimmender Wille wie die einfachen so die verfassungändernden Gesetze erzeugt: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung“ (RV Art. 78 Abs. 1). „Die Verfassung kann auf dem ordentlichen Wege der Gesetzgebung abgeändert werden“ (preuß. Verf.Urk. Art. 107). Freilich ist, wie oben S. 661, 662 gezeigt, im Reiche und den meisten Einzelstaaten für Verfassungsänderungen ein besonderes, das Zustandekommen der Änderung erscheinendes Verfahren vorgeschrieben. Aber die Träger dieses Verfahrens sind überall die ordentlichen Organe der Gesetzgebung, keine anderen. Das Institut einer besonderen, von der gesetzgebenden Gewalt verschiedenen verfassunggebenden Gewalt ist dem deutschen Staatsrecht fremd q.

---

p Anschütz, Enzykl. 166; v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 840 Anm. 18; Arndt, Komm. zur RV 65, 403. Vgl. auch oben 662. Insbesondere hat der Richter nicht zu prüfen, ob ein (einfaches) Reichsgesetz die Zuständigkeit des Reichs (oben § 80) innehält, da es sich hierbei um eine Entscheidung über die materielle Verfassungsmäßigkeit des betreffenden Gesetzes handelt. Vgl. Vorauff. 636, Schack a. a. O. 285 Anm. 1 und RGZ vom 11. Jan. 1916 in JW 1916 596.

q Übereinstimmend die Vorauff., S. 634. Vgl. auch oben S. 30, 31. Zur Geschichte der Idee der verfassunggebenden Gewalt: E. Zweig, Die Lehre vom Pouvoir constituant, ein Beitrag zum Staatsrecht der französ. Revolution (1909). — Daß in den Vereinigten Staaten von Amerika die Kompetenz zur Abänderung der Verfassungen (sowohl der Bundesverfassung wie der Gliedstaatsverfassungen) besonderen Organen übertragen ist, die mit den gewöhnlichen Faktoren der Gesetzgebung nicht identisch sind, ist bereits in anderem Zusammenhange (oben S. 30) erwähnt; vgl. Näheres darüber bei Freund, Öffentl. Recht der Verein. Staaten 6 ff., 11 ff. Die Verfassung gilt dort als Ausdruck eines der Legislative rechtlich überlegenen Machtwillens im Staate; die richterliche Gewalt ist der gesetzgebenden nicht unter-, sondern gleichgeordnet, die gesetzgebende der verfassunggebenden Gewalt nicht gleich-, sondern untergeordnet. Eben deshalb ist es aber auch nur folgerichtig, wenn das amerikanische Recht den Richter verpflichtet, der Verfassung mehr zu gehorchen als dem Gesetzgeber, d. h. die Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen und, wenn für verfassungswidrig er-

B. Eben die Gründe, welche das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen verneinen ließen, führen dazu, dieses Recht bei Verordnungen zu bejahen, d. h. den Gerichten das Recht und die Pflicht zuzuerkennen, Verordnungen aller Art, die ihnen mit dem Anspruch auf Anwendung entgegentreten, nicht nur auf die formelle Korrektheit ihres Zustandekommens, insbesondere ihrer Verkündigung, sondern auch auf ihre materielle Gesetzmäßigkeit zu untersuchen und ihnen, falls sie der Prüfung nicht standhalten, die Anwendung zu versagen. Denn was für das Verhältnis der Verfassung zum (einfachen) Gesetz nicht zutrifft, gilt für das Verhältnis des Gesetzes zur Verordnung: das Gesetz ist der Verordnung gegenüber eine Norm höheren Ranges (oben 742, 743). Die Prüfung erstreckt sich sowohl darauf, ob betreffs des durch die Verordnung geregelten Gegenstandes der Verordnungsweg überhaupt zulässig, als auch darauf, ob die verordnende Stelle zum Erlaß der Verordnung sachlich und örtlich zuständig war[r].

4. Einfluß der Verwaltungsorgane auf die Justiz.

§ 174.

Während die Rechtsprechung, d. h. die Entscheidung der Zivil- und Strafprozesse, ausschließlich in den Händen der Gerichte liegt, stehen den höheren Verwaltungsorganen gewisse Befugnisse zu, welche sich auf die Besetzung und Tätigkeit der Gerichte beziehen. Man bezeichnet sie als Funktionen der Justizverwaltung[1]. Die Ausübung derselben liegt in den monarchisch regierten Einzelstaaten in den Händen des Monarchen und des Justizministers, in den Freien Städten in denen des Senates, im Reiche in denen des Kaisers und des Reichskanzlers, welcher sich zur Bearbeitung der betreffenden Angelegenheiten des Reichsjustizamtes bedient[2].

Die Befugnisse dieser Art sind:

1. Das Recht der Besetzung der Gerichte, und zwar sowohl das Recht der regelmäßigen Besetzung mit ständig an-

---

achtet, nicht anzuwenden. Vgl. Freund a. a. O. 84 ff.; Triepel in der Laband-Festschrift 1908, 2 279; E. v. Meier, Französ. Einflüsse 1 103; W. Loewy, Die bestrittene Verfassungsmäßigkeit der Arbeitergesetze in den Verein. Staaten von Nordamerika (1905); Schack a. a. O. 115 ff., 138 ff., 284 ff.

[r] Hierüber besteht nahezu allgemeines Einverständnis; vgl. Voraufl. 633; Laband, StR 2 106 ff.; v. Seydel-Piloty 1 862; Jellinek, Ges. u. Verordn. 406 ff.; Arndt, Komm. z. RV 65; Dambitsch, Komm. z. RV 65; Anschütz, Enzykl. 167; Zorn, Reichsstaatsr. 1 484; Kahn, AnnDR 1907 611 ff.; RGZ 24 3 ff., 40 76, 58 88. — Abweichend wohl nur O. Mayer, Verwaltungsr. (1. Aufl.) 1 282 N. 17.

[1] v. Risch, Art. „Justizverwaltung" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes (1. Aufl.), Erg. Bd. 2 125 ff.; Siméon, Art. „Justizverwaltung" im WStVR.

[2] v. Stengel, Art. „Justizministerium" in v. Stengels Wörterbuch a. a. O. 120 ff.

gestellten Richtern, als das Recht der Beiordnung von Hilfsrichtern in außerordentlichen Fällen und der Ernennung von Stellvertretern bei Verhinderung der ordentlichen Richter. Für die Ausübung der ersten Funktion sind die Vorschriften über die Anstellung richterlicher Beamten maßgebend, innerhalb der durch diese gezogenen Schranken entscheidet das freie Ermessen des zur Anstellung berechtigten Organes[3]. Die Befugnisse zur Anordnung von Stellvertretung und Bestellung von Hilfsrichtern sind durch die Reichsjustizgesetzgebung weitgehend beschränkt, für das Reichsgericht völlig ausgeschlossen worden[4].

2. Die Aufsicht über die Gerichte. Die Organe der Justizverwaltung haben das Recht, von den Gerichten Berichte über ihre Tätigkeit einzufordern, Besichtigungen derselben vorzunehmen und Justizverweigerungen oder Justizverzögerungen abzuhelfen. Sie können kraft der zuletzt erwähnten Befugnis ein Gericht zur Ausübung seiner Tätigkeit anhalten, wenn dasselbe gegenüber dem Anbringen einer Partei sich völlig untätig verhält. Dagegen ist ein Einschreiten derselben ausgeschlossen, und nur die Beschwerde an das höhere Gericht zulässig, wenn ein Gericht eine abweisende Entscheidung erlassen hat. Denn jede Beurteilung einer derartigen Entscheidung würde einen Eingriff in die Funktionen der Rechtsprechung enthalten.

3. Eine ziemlich weitgehende Einwirkung steht der Justizverwaltung auf die Einleitung eines Strafverfahrens zu. Mit der Einführung des Anklageprozesses in Deutschland hat auch das Institut der Staatsanwaltschaft Eingang gefunden. Die Staatsanwaltschaft übt ausschließlich die Funktionen des Anklägers im Strafprozeß aus und ist in der Ausübung ihrer Befugnisse der Dienstgewalt des Justizministers unterworfen. Dieser Grundsatz hat auch durch die Reichsjustizgesetzgebung Bestätigung gefunden, welche dem Reichskanzler das Recht der Aufsicht und Leitung hinsichtlich der Reichsanwaltschaft, der Landesjustizverwaltung hinsichtlich aller staatsanwaltlichen Beamten des betreffenden Bundesstaates zuweist[5]. Dagegen sind die weitergehenden Funktionen, welche der Staatsanwaltschaft nach Muster des französischen ministère public in einigen Staaten eingeräumt waren, durch die Reichsgesetzgebung beseitigt worden. Namentlich darf den Beamten der Staatsanwaltschaft eine Dienstaufsicht über die Richter nicht übertragen werden[6]. Im Zivilprozeß steht derselben nur in Ehesachen und Entmündigungssachen eine Mitwirkung zu[7]. Auch die Befugnis der Staatsanwaltschaft zur ausschließlichen Erhebung der Anklage ist gemildert, indem dem Verletzten gegen den ablehnenden Beschluß derselben der Antrag auf gerichtliche Entscheidung zusteht[8].

---

[3] Vgl. § 145 S. 584.
[4] Vgl § 172 S. 736.
[5] RGVG § 148.
[6] RGVG § 152. [7] RZPrO §§ 607, 632, 646, 652. [8] RStPrO §§ 170—173.

§ 175.

1. Eine materielle Einwirkung auf die Ergebnisse der Strafrechtspflege besitzt das Staatsoberhaupt durch das Recht der Begnadigung[1].

Begnadigung ist die Aufhebung oder Milderung der strafrechtlichen Folgen einer strafbaren Handlung. Die Begnadigung eines einzelnen, bereits verurteilten Verbrechers, oder Niederschlagung (Abolition), d. h. Begnadigung eines einzelnen Verbrechers vor erfolgter Verurteilung (Aufhebung des Strafverfahrens), oder Amnestie, d. h. gleichzeitige Begnadigung einer ganzen Kategorie von Verbrechern.

Das Begnadigungsrecht hat sich in Deutschland aus dem Recht der Ablösung oder Ledigung entwickelt, d. h. der Befugnis des Verbrechers, sich von der Strafe durch Zahlung einer Geldbuße zu befreien. Diese Ledigung war bei „Ungerichten" (schwereren Delikten) nur mit Einwilligung des Klägers und Richters gestattet. Indem Einwilligung des Klägers und Zahlung der Buße mehr und mehr zurücktraten und sich schließlich ganz verloren, wurde daraus ein richterliches Begnadigungsrecht. Seit dem sechzehnten Jahrhundert nahmen aber die Landesherren das Recht der Begnadigung ausschließlich für sich in Anspruch[2]. Unterstützt wurde diese Entwicklung durch die Rezeption des römischen Rechtes.

Inhaber des Begnadigungsrechtes ist der Monarch[3], in den Freien Städten der Senat[4]. Jedem Monarchen oder Senate steht das Recht der Begnadigung hinsichtlich der von den Gerichten seines Landes in erster Instanz erkannten Strafen zu[5]. Der Kaiser

---

[1] Laband, StR 3 512 ff.; Lüder, Das Souveränitätsrecht der Begnadigung (1860); v. Arnold, ÜberUmfang und Anwendung des Begnadigungsrechtes (1860); R v. Mohl, Begnadigung, Abolition, Amnestie, Moratorien, in Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 2 634 ff.; D. Loeb, Das Begnadigungsrecht (1881); H. Elsaß, Über das Begnadigungsrecht (1888); H. Seuffert, Art. „Begnadigung" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes (1. Aufl.) 1 147 ff.; Delaquis, Art. Begnadigung im WStVR 1 374 ff.; Derselbe, Die Rehabilitation im Strafrecht (1907); Binding, Grundriß des deutschen Strafrechts, Allgemeiner Teil (7. Aufl., 1907) 310 ff. (mit reichhaltigem Literaturverzeichnis); H. Ortloff, Das Begnadigungsrecht im konstitutionellen Rechtsstaat, im Archiv für Strafrecht 25 92 ff., 213 ff.; Davidsohn, Das Begnadigungsrecht (1903).

[2] Hälschner, Das preuß. Strafrecht 1 44 ff., 51 ff.; R. Loening in der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 5 228 ff.; Frauenstädt, Das Begnadigungsrecht im Mittelalter, ebenda 17 885 ff.; E. Rosenthal, Geschichte des Gerichtswesens und der Verwaltungsorganisation Bayerns 1 303 ff.

[3] Preuß. Verf. Art. 49, Bayr. Verf. Tit. VIII § 4, G., die Aufhebung der Straffolgen betr., vom 10. Juli 1861, Sächs. Verf. § 52. Württ. Verf. § 97, S.-Mein. GG § 106, Braunschw. NLO § 208, Old. StGG Art. 10, Reuß ä. L. Verf. § 45, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 10, Wald. Verf. § 12.

[4] Lüb. Verf. Art. 18, Brem. Verf. § 57, Hamb. Verf. Art. 24.

[5] Über die in dieser Hinsicht bestehenden Streitfragen vgl. Elsaß a. a. O. S. 109 ff.

besitzt das Begnadigungsrecht in allen denjenigen Sachen, in denen das Reichsgericht, ein elsaß-lothringisches Gericht, ein Konsulargericht oder ein Gericht der Schutzgebiete in erster Instanz erkannt hat[6]. Das Begnadigungsrecht kann einem anderen Staatsorgan delegiert werden[7]. Todesurteile dürfen erst vollstreckt werden, wenn die Entschließung des Staatsoberhauptes bzw. des Kaisers ergangen ist, von dem Begnadigungsrecht keinen Gebrauch machen zu wollen[8].

Dem Begnadigungsrecht sind durch die Verfassungen häufig gewisse Schranken gezogen[9]. Namentlich ist dasselbe bei Verurteilungen von Ministern wegen Amtshandlungen entweder ganz ausgeschlossen oder die Ausübung nur auf Antrag der antragenden Kammer gestattet[10]. Das Recht der Niederschlagung noch nicht beendigter Strafprozesse (Abolition)[11] haben einige Verfassungen völlig aufgehoben[12], andere wenigstens bei gewissen Arten von Verbrechen für unzulässig erklärt[13]. Wo es bestehen geblieben ist, wird die Ausübung desselben mitunter an das Gutachten des obersten Gerichtes[14] oder besondere gesetzliche Ermächtigung[15] geknüpft[16].

---

[6] RStPrO § 484, KGG § 42, SchGG § 2. Das Begnadigungsrecht des Kaisers in Elsaß-Lothringen ergibt sich aus der franz. Verf. vom 14. Jan. 1852 Tit. III § 9 und dem Senatusconsult vom 25. Dez. 1852 Art. 1 in Verbindung mit dem RG vom 9. Juni 1871 § 3. Hierzu Laband, StR 3 512 ff., Binding a. a. O. 315 ff.

[7] Solche Delegationen haben in Preußen an verschiedene Minister (vgl. v. Roenne, Preuß. Staatsrecht (4. Aufl.) 1 § 108 S. 545 ff. und AHE vom 26. Sept. 1897), in Elsaß Lothringen an den Statthalter (V. vom 5. Nov. 1894) stattgefunden. [Die Zulässigkeit der Delegation wird für das preußische Staatsrecht von v. Roenne a. a. O. 548 bestritten, von Arndt, Komm. z. Preuß. Verf. 205, DJZ. 1901 230, 231, Laband. StR 3 509, 510, Delaquis, WStVR 1 379 und Schwartz, Komm. z. Preuß. Verf. 142 dagegen bejaht.]

[8] RStrPO § 485.

[9] Die Behauptung Lüders (a. a. O. 98 ff.), daß Schranken des Begnadigungsrechtes wegen des Charakters desselben als eines Souveränetätsrechtes nicht zulässig seien, entbehrt aller Begründung.

[10] Preuß. Verf. Art. 49, Bayr. G., die Verantwortlichkeit der Minister betr., vom 4. Juni 1848 Art. 12, Sächs. Verf. § 150, Württ. Verf. § 205, S.-Weim. RGG § 59, S.-Mein. GG § 106, S.-Kob.-Goth. StGG § 176, Old. StGG Art. 10, Reuß j. L. StGG § 116, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 10, Wald. Verf. § 12. — Eine analoge Bestimmung hinsichtlich des Begnadigungsrechtes des Senates bei Verurteilungen der Senatsmitglieder enthält die Hamb. Verf. Art. 24 u. 53.

[11] J. Heimberger, Das landesherrliche Abolitionsrecht (1901); Fleischmann im WStVR 1 50 ff; Binding a. a. O. 312 ff.; Fritzschen, Das landesherrl. Abolitionsrecht (Freib. Diss. 1906); Arndt, Komm. z. Preuß. Verf. 200 ff.

[12] Bayr. Verf. Tit. VIII § 4.

[13] Hess. Verf. Art. 50 (bei Dienstverbrechen der Staatsdiener), Braunschw. NLO § 111 (bei Verfassungsverletzungen).

[14] Braunschw. NLO. § 208.

[15] Preuß. Verf. Art. 49 Abs. 3. Dazu Fleischmann a. a. O. 52, 53.

[16] Von verschiedenen Schriftstellern wird die Meinung vertreten, die Abolition sei durch die Reichsjustizgesetzgebung aufgehoben oder beschränkt worden. Jastrow im Gerichtssaal 34 532 ff. hält sie für völlig beseitigt,

Die Begnadigung ist ein Verwaltungsakt, durch welchen entweder die Fortsetzung eines Strafverfahrens verboten oder die Folgen eines strafrechtlichen Urteils aufgehoben, insbesondere die Strafvollstreckung untersagt wird. Sie enthält keinen Verzicht des Staates auf subjektive Rechte[17], sondern die Ausübung eines Hoheitsrechtes[18]. Ihrem Inhalt nach charakterisiert sie sich als ein Befehl an die Staatsbehörden, gewisse Handlungen zu unterlassen; daneben kann sie auch noch die Beseitigung von Rechtsnachteilen, welche einen Verurteilten betroffen haben, z. B. eine Wiederherstellung seiner bürgerlichen Ehre, zum Gegenstande haben. Ihre Wirkung erstreckt sich auf Haupt- und Nebenstrafen; ihr Umfang kann von dem Begnadigenden im einzelnen Falle festgestellt werden. Die privatrechtlichen Folgen eines Verbrechens werden von der Begnadigung nicht betroffen. Ein Verzicht auf die Begnadigung ist nicht zulässig, weil das Institut nicht im individuellen Interesse des einzelnen Verbrechers, sondern im öffentlichen Interesse besteht.

2. Ein Analogon des Begnadigungsrechtes auf dem Gebiete des Zivilrechtes war das Recht der Erteilung von Mora-

---

ebenso Ortloff a. a. O. 227; v. Kries im ArchÖffR 5 366 N. 13, Lehrbuch des deutschen Strafprozeßrechtes 105 ff., bei den durch Reichsgesetz mit Strafe bedrohten Handlungen für ausgeschlossen, Elsaß a. a. O. 79 ff. nach dem Gerichtsbeschluß über Eröffnung des Hauptverfahrens für unzulässig. Noch andere Schriftsteller, die sich gegen die Fortdauer des Abolitionsrechts aussprechen (John, Bennecke-Beling, Stenglein) s. bei Binding, Grundriß 314, Fleischmann a. a. O. 52. Alle diese Ansichten sind unzutreffend. [Weder das RStGB noch das RGVG oder die RStPrO haben die Absicht gehabt, in das landesherrliche Begnadigungsrecht, von dem das Recht der Abolition einen integrierenden Bestandteil bildet, einzugreifen. Begnadigung und Abolition sind nicht Institute des Strafrechts oder Prozeßrechts, daher auch nicht Materien des StrGB, des GVG oder der StrPO. Übereinstimmend: Laband 3 510 ff.; Binding, Handb. d. Strafr. 1 871 ff. und Grundriß 313, 314; Heimberger a. a. O. 21 ff.; Loeb a. a. O. 23; H. Seuffert a. a. O. 149; Fleischmann a. a. O. 52; Arndt, Komm. z. preuß. Verf. 200, 201; v. Liszt, Lehrbuch des deutschen Strafrechts § 75 N. 4. Eine Abolition durch einen Landesherrn ist jedoch nur möglich, so lange die betreffende Strafsache bei den Landesgerichten, dagegen nicht, wenn sie beim Reichsgericht anhängig ist. Denn gegenüber diesem steht den einzelnen Landesherrn keinerlei Befehlsgewalt zu. So: RGStrafs. 28 419 ff.; Laband, StR. 3 518 und DJZ 1901 256 ff.; v. Liszt, Lehrb. des Strafrechts § 75 N. 4. Anders: RGStrafs. 33 204 ff.; Binding, Grundriß 318. Gegen die letzterwähnte Entsch. des RG Laband a. a. O. 518 N. 4, wogegen Heimberger a. a. O. 114 ff., 128 ff. die Entscheidung verteidigt]. —

[17] So wird sie vielfach aufgefaßt, z. B. von Binding, Handbuch des Strafrechts 1 863, 873 und Grundriß 312 ff.; Merkel, Lehrbuch des deutschen Strafrechts 247; Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte 333; Elsaß a. a. O. 39 ff. — [Vgl. dagegen im Sinne des Textes Laband a. a. O. 504 ff.; Fleischmann, WStVR 1 51. Das Reichsgericht, welches sich betreffs der Frage der rechtlichen Natur der Begnadigung zunächst im wesentlichen an Laband angeschlossen hatte – RGStrafs. 28 419 ff. —, folgt neuerdings — Strafs. 33 204 ff. — der Bindingschen Auffassung der Begnadigung als Rechtsverzicht. Vgl. Binding, Grundriß 318].

[18] Über ministerielle Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Begnadigungsakten vgl. oben § 84 S. 278, Anm. 24.

torien, d. h. die Befugnis des Monarchen, einem Schuldner eine Frist zur Bezahlung einer fälligen Schuld zu gewähren. Dieses Recht, welches von den römischen Kaisern auf die deutschen Kaiser und von diesen auf die Landesherren übergegangen war, ist im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts bereits durch viele Verfassungen und Gesetze der Einzelstaaten und definitiv durch die Reichsjustizgesetzgebung beseitigt worden[19].

Dritter Abschnitt.

Die Verwaltung.

Drittes Kapitel.

Allgemeine Grundsätze.

I. Begriff und Arten der Verwaltung[1].

§ 176.

1. Unter der Bezeichnung Verwaltung faßt man die gesamte Tätigkeit der staatlichen Organe, welche nicht Gesetzgebung und nicht Justiz ist, zusammen. Der Begriff der Verwaltung wird ebenso wie die Begriffe der Gesetzgebung und der Justiz in einem materiellen und einem formellen Sinne gebraucht. Im materiellen Sinne bezeichnet Verwaltung diejenige staatliche Tätigkeit, welche die Wahrnehmung der Staats- und Volksinteressen bezweckt und in Maßregeln konkreter Natur sich äußert. Von der Gesetzgebung unterscheidet sich die Verwaltung dadurch, daß sie nicht im Erlaß allgemeiner Vorschriften, sondern in der Erledigung konkreter Angelegenheiten besteht, von der Rechtspflege dadurch, daß sie nicht die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung, sondern die Wahrnehmung von Interessen bezweckt. Für die Erledigung der Verwaltungsgeschäfte bestehen besondere Organe, denen aber neben den eigentlichen Verwaltungsfunktionen auch solche Befugnisse übertragen sind, welche sich ihrem materiellen Gehalte nach als gesetzgeberische oder richterliche charakterisieren. Die gesamte Tätigkeit dieser Verwaltungsorgane wird als Verwaltung im formellen Sinne bezeichnet.

---

[19] EG zur RZPrO § 14.

[1] [Vgl. die einleitenden Untersuchungen in den Lehrbüchern des Verwaltungsrechts: G. Meyer-Dochow § 1, Loening § 1, O. Mayer § 1, Fleiner § 1. Ferner: Laband 2 § 64; Schoen, Enzykl. 195 ff., Anschütz daselbst 169, 170, derselbe in der Kultur der Gegenwart, Systemat. Rechtswissenschaft 372 ff., Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung in Grünhuts Zeitschr. f. d. Privat- u. öff. R. 9 1 ff.; E. Kaufmann, Art. Verwaltung, Verwaltungsrecht im WStVR 3 688 ff.].

2. Die Verwaltung zerfällt in folgende Zweige:

a) die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, d. h. die Regelung des Verkehrs mit anderen Staaten;

b) die Verwaltung der inneren Angelegenheiten, d. h. die Förderung der Volksinteressen durch Schutz und Fürsorge[2];

c) die Verwaltung des Militärwesens, d. h. die Sorge für Herstellung, Erhaltung und Organisation der bewaffneten Macht;

d) die Verwaltung der Finanzen, d. h. die Beschaffung, Verwaltung und Verwendung der für die staatlichen Zwecke erforderlichen Geldmittel.

Zu den Verwaltungsfunktionen gehört endlich auch die Bestellung der für die Erfüllung der Staatsaufgaben notwendigen Organe und die Überwachung ihrer Tätigkeit, eine Aufgabe, welche jedes Departement der Verwaltung für sich erfüllt. Auch für die Justiz ist diese Funktion notwendig, so daß sich neben der Ausübung richterlicher Befugnisse noch eine besondere Justizverwaltung[3] entwickelt hat[4].

Während der auswärtigen, Militär- und Finanzverwaltung kein Staat völlig entbehren kann, ist die innere Verwaltung erst ein Erzeugnis höherer Kulturzustände. Dem Staate des Mittelalters blieb sie fast völlig unbekannt, und nur ein Teil ihrer Aufgaben wurde von Verbänden anderer Art (Kirche, Zünfte, Markgenossenschaften) besorgt. Die ersten Spuren derselben traten in den Städten hervor. Bedeutender wird die fürsorgende Tätigkeit des Staates erst mit dem sechzehnten Jahrhundert. Das Reich sucht in Reichspolizeiordnungen allgemeine Grundsätze dafür auf-

---

[2] H. Rösler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes § 1, will den Begriff der inneren Verwaltung durch den der sozialen Verwaltung ersetzen. Soziales Verwaltungsrecht ist nach ihm die rechtliche Ordnung der menschlichen Kulturverhältnisse und der auf Kulturentwicklung gerichteten Tätigkeit innerhalb der Gesellschaft. Dieser Begriff ist so weit, daß, wenn man denselben der Feststellung des verwaltungsrechtlichen Gebietes zugrunde legen wollte, nicht nur das ganze Kirchenrecht, sondern auch der größte Teil des Privatrechtes in das System des Verwaltungsrechtes hineingezogen werden müßte. Übrigens ist die Verwaltung keine gesellschaftliche, sondern eine staatliche Funktion. Vgl. dagegen auch v. Stengel, Ztschr. f. d. ges. Staatswissenschaft 38 232 ff.; Rosin in den Ann. D. R. 1883 310.

[3] Einer speziellen Erörterung bedarf dieselbe im vorliegenden Abschnitt nicht, da das Notwendige darüber bereits im zweiten Abschnitt gesagt ist; vgl. oben 745 ff..

[4] Außer den hier erwähnten Gebieten der Verwaltung nimmt v. Stengel, Organisation der preußischen Verwaltung S. 6, noch ein weiteres unter der Bezeichnung allgemeine Landesverwaltung oder Verwaltung der Landeshoheitssachen an und beruft sich dafür auf das preußische Recht. Zur Hervorhebung dieses besonderen Verwaltungszweiges besteht aber kaum ein Bedürfnis, und die besondere Berücksichtigung der Landeshoheitssachen im preußischen Recht beruht mehr auf historischen als auf prinzipiellen Gründen. Vgl. Rosin, Polizeiverordnungsrecht 136 ff. und meine Ausführungen in Schmollers Jahrbuch VIII 686.

zustellen. Die tatsächliche Handhabung liegt jedoch in den Händen der Territorialgewalten. Letztere entwickeln namentlich seit dem dreißigjährigen Kriege eine energische Wirksamkeit, um den gesunkenen Volkswohlstand wieder zu heben. Es macht sich eine bevormundende Tätigkeit der Obrigkeit geltend, welche im Interesse des Gemeinwohls in alle möglichen Privatverhältnisse der Untertanen eindringt. Erst im neunzehnten Jahrhundert sind mit und nach Einführung der konstitutionellen Verfassungen dieser Verwaltungstätigkeit wie der Verwaltung überhaupt rechtliche Schranken gezogen worden.

Die innere Verwaltung pflegte man in älterer Zeit auch als Polizei zu bezeichnen. Polizei (πολιτεία)[5] bedeutete ursprünglich die Gesamtheit aller staatlichen Angelegenheiten (res politicae) im Gegensatz zu den kirchlichen (res ecclesiasticae). Indem man allmählich die auswärtigen Angelegenheiten (die sogenannte Politik), ferner die Justiz-, Militär- und Finanzsachen von der Polizei absonderte, blieb der Ausdruck noch für die gesamte innere Verwaltung bestehen. In diesem Sinne wird das Wort von den meisten

---

[5] Über den Begriff „Polizei" vgl. Rau, Begriff und Wesen der Polizei, Zeitschrift für Staatswissenschaft 9 605 ff.; F. X. Funk, Die Auffassung des Begriffes der Polizei im vorigen (18.) Jahrhundert, ebenda 19 489 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre 2 67 ff., 4 1 ff., Handbuch der Verwaltungslehre 1 204 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht 2 § 215: Förstemann, Prinzipien des preußischen Polizeirechtes. Berlin 1869. S. 1 ff.; Rosin, Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechtes in Preußen, im VerwArch 3 249 ff., Polizeiverordnungsrecht in Preußen 121 ff.; derselbe im WStVR 3 96 ff.; E. v. Meier in der Enzykl. (6. Aufl.) 3 648 ff.; Schoen, das. (7. Aufl.) 4 204 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 2 S. 4 ff.; Art. „Polizei" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften 6 1058 ff.; Seydel in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie 3 2, 289 ff.; O. Gerland, Über den Begriff der Polizei, im ArchÖffR 5 1 ff.; Schilling, Beiträge zur Entwicklung des Polizeibegriffes nach preußischem Recht, im VerwArch 2 479 ff.; E. Hölldorfer, Geschichtl. Entwicklung des Begriffes der Polizei nach deutschem Staatsrecht (Tübinger Diss., München 1899); O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht (2. Aufl.) 1 211 ff.; Schultzenstein in der DJZ 7 (1902) 468 ff.; derselbe, VerwArch 14 1 ff.; Anschütz, Die Polizei (Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden 2 2 ff.); derselbe, Art. Polizei und Polizeirecht, im Handwörterbuch d. Kommunalwissenschaften; Fleiner, Instit. 359 ff.; Wolzendorff, Grenzen der Polizeigewalt (Arbeiten aus dem juristisch-staatswiss. Seminar in Marburg, Heft 3 und 5, 1905/06); derselbe, Richtlinien des polizeilichen Wirkens im preußischen Recht, PrVerwBl 32 Nr. 17; derselbe, Grenzen der Polizeigewalt im französ. Recht, ArchÖffR 24 325 ff; derselbe, Der Polizeigedanke des modernen Staats (1918); Schade, Eigentum u. Polizei, ArchÖffR 25 266 ff.; Friedrichs, Das Polizeigesetz (preuß. Ges. v. 11. März 1850), 1911, S. 1 ff.; derselbe, Polizeirecht (im Handb. des kommunalen Verf.- u. Verwaltungsr. in Preußen); Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht 1 1 ff.; Schanze, Die Polizei, in Fischers Ztschr. für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung 35 89; J. Jungel, Begriff der Polizei im württemb. Recht (Tübinger Diss., 1912); O. Gerstle, Die Polizeiverfügung im bayerischen Recht (Heidelberger Diss., 1917, auch in den AnnDR 1917); Entsch. des oldenburgischen Oberverwaltungsgerichts v. 21. März 1912, PrVerwBl 33 600; Entsch. des Thüringischen Oberverwaltungsgerichts zu Jena v. 5. Nov. 1913, Bl. f. Rechtspfl. in Thür. u. Anhalt N. F. 40 273 ff.

Schriftstellern des achtzehnten und noch von vielen Schriftstellern des neunzehnten Jahrhunderts gebraucht. Man teilte die gesamte Polizei in Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei ein. Erstere sollte den Einzelnen gegenüber den ihn bedrohenden Gefahren beschützen, letztere Anstalten zur positiven Förderung der menschlichen Entwicklung herstellen.

Diesen weiten Begriff der Polizei suchte schon die [im Boden des Naturrechts wurzelnde] Theorie des achtzehnten Jahrhunderts einzuengen, indem sie die Tätigkeit der Polizei auf die Abwendung von Gefahren beschränkte[6]. Diese Theorie gewann einen höchst bedeutsamen Einfluß auf die Gesetzgebung. Namentlich macht sie sich an derjenigen Stelle des preußischen Allgemeinen Landrechts geltend, wo die Befugnisse der Polizeibehörden und damit die Schranken der Polizeigewalt festgestellt werden[a].

---

[6] Pütter, Institutiones juris publici § 331: „Ea supremae potestatis pars, qua exercetur cura avertendi mala futura in statu reipublicae interno metuenda dicitur ius politiae ... Promovendae salutis cura proprie non est politiae".

[a] ALR Th. II Tit. 17 § 10. Diese grundlegend wichtige Bestimmung lautet: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahren zu treffen, ist das Amt der Polizei." Es ist das Verdienst der obersten preußischen Gerichtshöfe, des Oberverwaltungsgerichts und des Kammergerichts, die Bedeutung und Tragweite des § 10 a. a. O. in zahllosen Anwendungsfällen festgestellt und damit der Polizeipraxis sichere Grundlagen und Schranken angewiesen zu haben. Von bahnbrechender Bedeutung für Praxis und Wissenschaft ist namentlich die Entsch. des OVG v. 14. Juni 1882, 9 353 ff. Über diese Judikatur vgl. insbes. Rosin, VerwArch 3 252 ff., Biermann, Privatrecht und Polizei in Preußen (Berlin 1897), Anschütz, im VerwArch 5 406 ff., 6 608 ff. und im PrVerwBl 22 85 ff.; Friedrichs, Polizeigesetz 7 ff.; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung 211 ff. — Die in dem § 10 ALR II 17 enthaltene Legaldefinition der Polizei gilt nicht nur im Geltungsbereich des Allg. Landrechts, sondern im ganzen Gebiete des preußischen Staates (unstreitig, das Warum jedoch bestritten; eingehendste Darstellung der Streitfrage bei Friedrichs a. a. O. 2 ff.). — Der § 10 II, 17 bildet die positive Rechtsgrundlage sowohl des Verfügungs- wie des Verordnungsrechts der Polizeibehörden (Orts- und Landespolizeibehörden). So die herrschende Meinung im Anschluß an die vorhin erwähnte Rechtsprechung. A. M. ist Rosin, welcher behauptet (s. die Zitate in der vor. N., bes. VerwArch 3 249 ff.), daß die polizeiliche Verordnungsgewalt, im Gegensatz zu der Verfügungsgewalt in Preußen durch § 10 a. a. O. nicht beschränkt sei, Polizeiverordnungen (vgl. oben § 160) mithin nicht nur zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung, sondern auch zur Förderung der Wohlfahrt erlassen werden könnten. Diese Ansicht ist unrichtig. Sie hat in der Literatur nur wenig Anklang gefunden (vgl. die bei Friedrichs, Polizeigesetz 7 angeführten Anhänger Rosins, dazu noch Bühler, die subj. öffentl. Rechte und ihr Schutz in der Verwaltungsrechtsprechung (1914) 184 ff. und Julius Friedrich, Polizeiverordnung und Polizeiverfügung, im Handb. des kommunalen Verfass.- u. Verwalt.-R., Sonderabdruck S. 7). Gegen sie hat sich die große Mehrheit der Schriftsteller ausgesprochen; vgl. Friedrichs, Polizeigesetz 7 (Zitate) 189, 190, dazu noch Schultzenstein DJZ 1902 469; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung usw. (1913), 272. Die Rechtsprechung des preuß. OVG und KG lehnt sie gleichfalls ab; vgl. Angaben bei Friedrichs a. a. O. 89, 189, dazu noch OVG 61 123, 341, 69 391. Sowohl Polizeiver-

[Diese Legaldefinition — keineswegs ein bloßer Lehrsatz von lediglich theoretischer, sondern ein Rechtssatz von eminent praktischer Bedeutung[b] ist vornehmlich auf die Formel „Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" gestellt, eine Formel, die von da ab (allein oder in Verbindung mit der gleichinhaltlichen Wendung „Abwehr von Gefahren") stetig wiederkehrt, wo immer es sich darum handelt, mit dem Begriff der Polizei die Grenzen der Polizeigewalt allgemein und grundsätzlich zu bestimmen. So hat auch, sehr bald nach dem ALR (1794) der französische Gesetzgeber die Polizei dahin definiert: „La Police est instituée pour maintenir l'ordre public, la liberté, la propriété, la sûreté individuelle"[c]. Nicht anders als in Preußen und Frankreich hat sich der Begriff der Polizei in den deutschen Staaten außerhalb Preußens entwickelt und festgestellt, so zwar, daß diese Entwicklung sich in den meisten Ländern gewohnheitsrechtlich vollzog. Gesetzliche Definitionen des Begriffs der Art wie die angeführten Bestimmungen des preußischen und französischen Rechts sind im außerpreußischen Deutschland selten[d]; in den meisten Mittel- und Kleinstaaten beruhen mit dem Begriff der Polizei auch die Grundlagen und Grenzen der Polizeigewalt auf dem ungeschriebenen Recht[e]. Inhaltlich aber stimmen diese — hier geschriebenen und ungeschriebenen — Normen über Polizei und Polizeigewalt durchweg überein: ein zwar nicht gemeines, aber allgemeines, gleichheitliches deutsches Recht.

---

fügungen als auch Polizei verordnungen können in Preußen, soweit nicht das Gesetz ausdrücklich und speziell ein anderes bestimmt, nur innerhalb der Schranken des § 10 II 17 ALR erlassen werden.

[b] A. M. Schultzenstein, VerwArch 18 548, 549. Nach Wolzendorff, Grenzen der Polizeigewalt, Teil 2, 37 ff., 78 ff. habe § 10 II 17 bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht als aktuelles Recht gegolten, erst durch eine dann einsetzende, vor allem von der Rechtsprechung des OVG und KG vertretene „Rechtsüberzeugung" sei das, was er besagt, geltendes Recht in Preußen geworden. Vgl. auch Wolzendorff im ArchÖffR 33 321 Anm. 2.

[c] Code des délits et des peines, 3. brum. IV = 25. Okt. 1795, art. 16. Dazu OVG 20 399, 400 (betont die Gleichartigkeit dieser Bestimmung mit ALR § 10 II 17); Wolzendorff, Grenzen der Polizeigewalt 2 80. Die Bestimmung hat in Elsaß-Lothringen noch Geltung: O. Mayer, Theorie des franz. VerwR 175 Anm. 1. Über den Begriff der Polizei und die Grenzen der Polizeigewalt im heutigen französischen Recht: Wolzendorff, ArchÖffR 24 325 ff.

[d] So z. B. Baden; vgl. bad. PolStrafGB v. 31. Okt. 1863, Art. 30 Abs. 1: „Neben den Bestimmungen des gegenwärtigen Gesetzbuchs bleibt den Polizeibehörden die Befugnis vorbehalten, auch unabhängig von der strafgerichtlichen Verfolgung rechts- und ordnungswidrige Zustände innerhalb ihrer Zuständigkeit zu beseitigen und deren Entstehung oder Fortsetzung zu hindern." Dazu Thoma, Polizeibefehl 45 ff., 284 ff. Über analoge Gesetzesbestimmungen in einigen anderen deutschen Staaten vgl. Wolzendorff, Grenzen der Polizeigewalt a. a. O. 41 ff., W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung 272 N. 18.

[e] So namentlich in Sachsen (vgl. Schade, ArchÖffR 25 364 und die dort eingehend besprochene Judikatur des sächs. OVG, und Schanze in

Der Begriff der Polizei bestimmt sich nach dem Richtmaß seiner geschichtlichen Entwicklung; er ist zu nehmen wie er geworden ist. Er ist geworden, indem die Polizei von sich geschieden hat: 1. alles was nicht Verwaltung, 2. was nicht innere Verwaltung, 3. was nicht Sicherheitspflege (Gefahrenabwehr), sondern Wohlfahrtspflege ist. Nach ihrem geschichtlichen Werdegang ist die Polizei ein Teil der inneren Verwaltung, und wiederum innerhalb des Wirkungskreises der inneren Verwaltung ist die Aufgabe der Polizei beschränkt auf Sicherheitsschutz, Ordnungsbewahrung, Gefahrenabwehr. Die Polizei ist derjenige Teil der inneren Verwaltung, welcher zum Gegenstande hat die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Abwehr von Gefahren, welche dem Gemeinwesen und dem Einzelnen drohen. Dieser Begriff ist ein Rechtsbegriff. Seine Grenzen bedeuten Rechtsschranken der Polizeigewalt gegenüber der Freiheit und dem Eigentum der Einzelnen[f].

Die Polizei ist eine Staatstätigkeit, welche durch ihren Inhalt und Zweck gekennzeichnet ist, nicht durch ihre Form. Dementgegen wird vielfach behauptet, daß das Wesen der Polizei doch durch ein formales Moment bestimmt sei, nämlich durch das Moment des Zwangs: Polizei sei die innere Verwaltung, soweit sie sich durch Beschränkung der persönlichen Freiheit, durch Anwendung von Zwang äußert, „der Zwang auf dem Gebiete der inneren Verwaltung[g]“. Diese Begriffsbestimmung ist unzutreffend. Ihr steht insbesondere die geschichtliche Entwicklung des Begriffs entgegen. Die naturrechtliche Theorie, welche dieser Entwicklung ihre letzte Richtung und damit dem Begriff der Polizei seine heutige Gestalt gegeben hat[h], legte entscheidendes Gewicht auf ein materielles Moment: Sicherheitsbewahrung, Gefahrenabwehr im Gegen-

---

Fischers Ztschr. für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung 35 111 ff.), Württemberg (Bazille, Württ. Ztschr. f. Rechtspfl. u. Verwaltung 1809 224), Oldenburg, Weimar (vgl. die oben Anm. a am Ende zit. Urteile des oldenb. u. des thüring. OVG).

[f] Für diese Grenzziehung liefert die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte eine reichhaltige und interessante Kasuistik. Vgl. Friedrichs Polizeigesetz 8 ff., Anschütz, Die Polizei 13 ff., Fleiner, Instit. 369 ff., W. Jellinek a. a. O. 201—359.

[g] Bluntschli, Allgem. StR 276; Laband 3 207; Loening, VerwR 8 (später jedoch, vgl. Handwörterb. d. Staatswissensch. 6 1064, anders); Rosin, PolizeiverordnR 130 ff. und WStVR 3 99. Dieser Auffassung folgte auch G. Meyer, vgl. Voraufl. 644 und G. Meyer-Dochow 7, 8; in modifizierter Gestalt vertreten sie Schoen, Enzykl. 207, Thoma a. a. O. 38. Wie im Text dagegen L. v. Stein, Verwaltungslehre, 4. Teil 1 3, Polizeirecht (1867) S. 3; Loening nach seiner späteren Ansicht (s. o.); O. Mayer, VR (2. Aufl.) 1 217 und ArchÖffR 18 280; v. Seydel, Bayer. StR. (Neubearbeitung v. Grassmann) 2 218; Fleiner, Instit. 361 ff., 369 ff.; Anschütz, Die Polizei 12, 13; Bornhak, VerwArch 5 141 ff.; Schade, ArchÖffR 25 324 u. a.

[h] Vgl. oben 753 und den in Anm. 6 zitierten Ausspruch Pütters, dazu Anschütz a. a. O. 7 ff.

satz zur Wohlfahrtspflege. Sodann ist das Recht zur Anwendung von Zwang ein Attribut der Rechtsgewalt überhaupt, nicht nur der Polizei: es kommt mancherlei Zwang im Rechtsleben vor, der mit Polizei nichts zu tun hat (Unterrichtszwang, Versicherungszwang, Beamtendisziplin, Anstaltsdisziplin), andererseits betätigt sich die Polizei nicht immer und nicht notwendig in der Anwendung von Zwang (pflegliche Polizeitätigkeit, polizeilicherseits erteilte Ratschläge, Warnungen u. dgl., Überwachungsmaßregeln, die dem Überwachten nicht zur Kenntnis kommen). Es gibt mithin staatlichen, insbesondere administrativen Zwang, der nicht Polizei und Polizei, die nicht Zwang ist; die Begriffe Zwang und Polizei decken sich nicht, schneiden sich vielmehr].

Die Polizei ist keine abgeschlossene und selbständige Funktion der inneren Verwaltung, sondern durchdringt das ganze Gebiet derselben. Jeder Verwaltungszweig hat eine polizeiliche Seite (Unterrichtspolizei, Gewerbepolizei, Forstpolizei, Gesundheitspolizei, Wege-, Wasserpolizei usw.). Die Gesamtheit dieser polizeilichen Tätigkeiten pflegt man als Verwaltungspolizei zu bezeichnen. Den Gegensatz dazu bildet die Sicherheitspolizei, d. h. diejenige polizeiliche Tätigkeit, welche nicht im Interesse eines speziellen Verwaltungsgebietes entwickelt wird, sondern lediglich den Schutz des Gemeinwesens und der Rechtsordnung gegen verbrecherische Angriffe von Personen zum Gegenstande hat[i].

Die Organe der Polizei haben außer ihrer Verwaltungstätigkeit die Verpflichtung, der Strafrechtspflege bei der Verfolgung begangener Verbrechen Hilfe zu leisten. Man stellt diese polizeiliche Tätigkeit als gerichtliche Polizei der administrativen Polizei gegenüber. Im französischen Recht hat sich die gerichtliche Polizei als ein eigener Zweig der Polizei entwickelt, welcher der Autorität der Gerichtshöfe unterstellt ist[k]. Aber auch nach denjenigen Gesetzgebungen, welche die gerichtliche Polizei nicht zu einem besonderen Institute ausgebildet haben, nehmen die Polizeiorgane bei der Verfolgung begangener Verbrechen die

---

[i] Der Ausdruck Sicherheitspolizei wird hier in einem engeren und spezifischen Sinne gebucht, denn im weiteren Sinne ist alle Polizei Sicherheitspolizei: „cura avertendi mala futura“ im Gegensatz für „cura promovendae salutis“ (oben Anm. 6). Sicherheitspolizei im Sinne des Textes ist ein besonderer Verwaltungszweig, richtiger ein Inbegriff mehrerer Verwaltungszweige, und zwar solcher, in denen die Verwaltungstätigkeit ausschließlich in polizeilicher Weise — nicht in positiver Förderung des Nützlichen, sondern in der Fernhaltung des Schädlichen — sich äußert: Verwaltungszweige, „welche die Polizeigewalt allein ausfüllt“ (O. Mayer, VR 1 220); z. B. die sog. politische Polizei, Vereins- und Versammlungspolizei, Preßpolizei, Fremdenpolizei. Der hier vorschwebende Begriff der Sicherheitspolizei ist sehr streitig, so streitig, daß man kaum von einer herrschenden Meinung reden kann. Vgl. außer O. Mayer a. a. O. etwa noch Rosin, PolVerordnR 246 ff.; Loening, Handwörterb. d. Staatswiss. 6 1065; Friedrichs, Polizeigesetz 225, 226 (gute Übersicht der verschiedenen Meinungen); Thoma, Polizeibefehl 30.

[k] O. Mayer, VR 1 218, 219.

Stellung von Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft und der Gerichte ein[1].

3. Die Verwaltungsfunktionen verteilen sich zwischen Reich und Einzelstaaten. Das Reich besitzt alle wesentlichen Verwaltungsbefugnisse auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten, die ausschließliche Verwaltung der Kriegsmarine, die obere Leitung des Landheeres, die Verwaltung seiner eigenen Finanzen und eine Reihe gesetzlich bestimmter Befugnisse der inneren Verwaltung. Der Schwerpunkt der verwaltenden Tätigkeit der Einzelstaaten liegt auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, auf welchem sie alle Befugnisse besitzen, die nicht dem Reiche übertragen sind, und in der Verwaltung ihrer eigenen Finanzen. Außerdem sind sie an der Heeresverwaltung beteiligt, und es stehen ihnen gewisse Befugnisse auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten zu.

II. Die rechtliche Natur der Verwaltungsakte[1].

§ 177.

Verwaltungsakte heißen die von den Verwaltungsorganen in Ausübung ihrer Zuständigkeit vorgenommenen Handlungen[2].

Die Verwaltungsakte zerfallen in solche, welche sich innerhalb des Organismus der Verwaltung bewegen, und solche, durch welche die Verwaltung zu anderen Rechtssubjekten in Beziehung tritt.

I. Innerhalb des Organismus der Verwaltung besteht ein Verhältnis der Über- und Unterordnung. Die höheren Organe besitzen das Recht, die Tätigkeiten der niederen zu leiten und ihnen Befehle zu erteilen, sowohl in der Form allgemeiner Verordnungen (Dienstanweisungen, Instruktionen oben 671) als in der Form konkreter Verfügungen. Die niederen Organe sind verpflichtet, diesen Befehlen Folge zu leisten, sofern sich dieselben innerhalb der gesetzlichen Kompetenz bewegen, den vorgeschriebenen Formen entsprechen und nicht mit dem klaren Wortlaut eines Gesetzes in Widerspruch stehen. Die höheren Verwaltungsorgane haben gegenüber den niederen ferner das Recht der Dienstaufsicht, d. h. die Befugnis, von der Tätigkeit derselben Kenntnis zu nehmen und im Falle eines unangemessenen oder pflichtwidrigen Verhaltens derselben die erforderlichen Maßregeln zu ergreifen.

II. Außerhalb des Organismus der Verwaltung lassen sich drei Gruppen von Verwaltungstätigkeiten unterscheiden: 1. der Verkehr mit anderen Staaten, 2. der vermögensrechtliche Verkehr mit Privatpersonen, 3. die Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse gegenüber den Untertanen.

1. Diejenigen Verwaltungshandlungen, welche den Verkehr mit anderen Staaten zum Gegenstande haben, bewegen sich

---

[1] RGVG § 153, RStrPrO §§ 159, 161, 187.

[1] Laband, StR 2 § 65; G. Meyer-Dochow § 11; O. Mayer, VR 1 § 9; Fleiner, Instit. 175 ff.; Kormann, System der rechtsgeschäftl. Staatsakte (1910).

in den Formen des Völkerrechts, also in denen der Mitteilung, Unterhandlung. Vertragschließung. Sie kommen allein auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung vor. Von allen Verwaltungstätigkeiten entziehen sie sich am meisten einer gesetzlichen Regelung. Für die Ausübung derselben sind teils die Grundsätze des Völkerrechts, teils die den Organen der auswärtigen Verwaltung erteilten Instruktionen ihrer Vorgesetzten maßgebend.

2. Die Verwaltungstätigkeiten, welche den vermögensrechtlichen Verkehr mit Privatpersonen betreffen, vollziehen sich, da der Staat in vermögensrechtlicher Beziehung als Privatperson behandelt wird, in den Formen des Privatrechts. Sie können im Abschluß von Privatrechtsgeschäften, namentlich von Verträgen, in Gewährung und Empfangnahme von Leistungen aus denselben, in gerichtlicher Verfolgung der vermögensrechtlichen Ansprüche bestehen. Derartige Tätigkeiten kommen namentlich auf dem Gebiete der inneren und Finanzverwaltung vor. Für die Ausübung derselben sind, soweit nicht Sonderbestimmungen über einzelne Verwaltungszweige bestehen, die Grundsätze des Privatrechts maßgebend.

3. Die Verwaltungsakte, durch welche die Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse stattfindet, bewegen sich in den Formen des öffentlichen Rechts. Sie treten teils als Verordnungen, teils als Verfügungen auf. Die Verordnungen haben bereits an einer früheren Stelle ihre Erörterung gefunden[2], so daß hier nur noch die Verfügungen in Betracht zu ziehen sind. Derartige Verfügungen kommen sowohl auf dem Gebiete der inneren als auf dem der Militär- und Finanzverwaltung vor. Ihrem Inhalte nach zerfallen sie in folgende Gruppen:

a) Befehle, also Gebote und Verbote. Beispiele derartiger Gebote sind: das Gebot der Steuerzahlung, des Eintrittes in den Militärdienst, der Hilfeleistung in Fällen gemeiner Not, des Auseinandergehens einer Versammlung (Auflösung), der Tötung von Vieh bei Viehseuchen; Beispiele von Verboten: das Verbot des Aufenthaltes an einem Orte (Ausweisung), der Verbreitung eines Preßerzeugnisses (Beschlagnahme), der Abhaltung einer Versammlung unter freiem Himmel, des Betriebs von geräuschvollen Gewerbeanlagen in der Nähe von Kirchen, Schulen und öffentlichen Gebäuden;

b Erlaubnisse. Beispiele: die Gewerbekonzession, die Baugenehmigung, die Erlaubnis zur Abhaltung einer öffentlichen Versammlung, die Erteilung eines Jagdscheines, die Genehmigung zur Benutzung eines öffentlichen Gewässers.

c) Akte, welche die Begründung oder Aufhebung von Rechten zum Gegenstande haben. Durch derartige Akte können Rechte von einzelnen Personen begründet oder aufgehoben werden; dies ist z. B. der Fall bei der Verleihung der Staatsangehörigkeit

[2] Vgl. § 159 S. 668 ff., § 165 S. 705 ff., § 166 S. 714.

und der Entlassung aus dem Staatsverbande, der Anstellung und Entlassung von Beamten, der Gehaltsfestsetzung (oben § 150 S. 619), der Erteilung und Entziehung von Patenten, der Verleihung und Entziehung des Bergbaurechtes (Bergwerkseigentums), der Enteignung, der wasserrechtlichen Verleihung (preuß. Wassergesetz v. 7. April 1913 §§ 46 ff.), der Volljährigkeitserklärung (BGB. § 3), der Legitimation durch Verfügung der Staatsgewalt (BGB. § 1723), [nicht aber bei der Eheschließung[a]]. Es können aber durch derartige Akte auch neue Rechtssubjekte geschaffen oder bestehende vernichtet werden. (Erteilung der Korporationsrechte, Verleihung der Stiftungsqualität, Schließung von Innungen oder von eingeschriebenen Hilfskassen.) Als Privileg bezeichnet man den ein konkretes Rechtsverhältnis begründenden Verwaltungsakt, wenn durch denselben einem einzelnen Rechtssubjekt eine bevorrechtigte Stellung gewährt wird[3].

d) [Entscheidungen von Streitigkeiten, insbesondere von Rechtsstreitigkeiten, durch Verwaltungsorgane. Hierher gehören z. B. die Bescheide, welche die höhere Verwaltungsbehörde auf Beschwerden erteilt, welche bei ihr gegen Anordnungen der ihr nachgeordneten Stellen eingelegt sind, die Disziplinarentscheidungen (oben 628), die Urteile der Verwaltungsgerichte (unten § 182)].

e) Feststellungen von Tatsachen und Beurkundungen. Die Vornahme von tatsächlichen Feststellungen ist beispielsweise eine Aufgabe der amtlichen Statistik; demselben Zwecke dient die untersuchende Tätigkeit der Seeämter. Beurkundungen sind in der Führung der Standesregister, der Führung der Schiffsregister und Ausstellung von Schiffszertifikaten, der Aufstellung der Rayonpläne und Rayonkataster, der Führung der Grundsteuerkataster, aber auch in der Eichung der Maße und Gewichte und in der Prägung der Münzen enthalten.

III. Verhältnis der Verwaltung zur Gesetzgebung.

§ 178.

[Die Verwaltung ist die handelnde Staatsgewalt. Gesetz ist Wille, Verwaltung Tat. Das heißt nicht, daß der Gesetzgeber immer erst von Fall zu Fall wollen muß, damit die Verwaltung etwas tun darf[a] sondern es bedeutet, daß das Tun der Verwaltung

---

[a] A. M. die Voraufl. 648. Die Ansicht G. Meyers, daß die Ehe durch den Standesbeamten geschlossen werde, läßt sich angesichts des § 1317 BGB nicht aufrechterhalten. Richtig Endemann, Familienrecht § 155 Anm. 4.

[3] Das Wort Privileg wird außerdem allerdings auch gebraucht, um Vorrechte ganzer Klassen und Stände zu bezeichnen. Privilegien in diesem Sinne sind selbstverständlich keine Verwaltungshandlungen. Vgl. über Privilegien oben 641 Anm. c und unten S. 762, 763.

[a] Die Verwaltung wird im Sprachgebrauch der konstitutionellen Theorie (seit Locke und Montesquieu) als „Exekutive" oder „vollziehende Gewalt" bezeichnet, und die Verfassungsurkunden (vgl. z. B. preuß. VU Art. 45) haben diesen Sprachgebrauch übernommen. Diese Bezeichnung ist unrichtig und

durch den Willen des Gesetzes beschränkt ist. Das Gesetz ist — regelmäßig — nicht Grund (veranlassende Ursache), noch Zweck, sondern Schranke der Verwaltung. Hierin liegt ein Zweifaches: 1. Das Gesetz ist der Verwaltung gegenüber immer der rechtlich höhere Wille; die Verwaltung darf also niemals etwas tun, was das Gesetz verbietet, niemals contra legem handeln. 2. Die Verwaltung hat den Untertanen gegenüber nur diejenigen Machtbefugnisse, welche das Gesetz ihr verleiht. Nur innerhalb der Schranken des Gesetzes, d. h. nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung kann die Verwaltung das Vermögen oder die Anteilskraft der Individuen in Anspruch nehmen oder eine Duldung oder Unterlassung von ihnen fordern. Versteht man unter dem „Dürfen" der Verwaltung die rechtliche Fähigkeit zu Befehl und Zwang, zum Eingreifen in Freiheit und Eigentum der Untertanen, so gilt der Satz: Die Verwaltung darf nicht alles, was kein Gesetz ihr verbietet, sondern sie darf nur, was das Gesetz ihr erlaubt[b]. Dieser Satz, „das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der

---

richtig, je nachdem wie man sie versteht. Sie ist unrichtig, wenn sie ausdrücken soll, das Wesen der Verwaltung bestehe lediglich im Vollziehen der Befehle des Gesetzgebers. Die Verwaltung ist in der Regel nicht bloßer Gesetzesvollzug. Wenn der Staat zum Beispiel Verträge schließt (mit Privatpersonen der anderen Staaten), wenn er gewerbliche Konzessionen erteilt oder Patente verleiht, wenn er Behörden organisiert, Beamte ein- und absetzt, Festungen und Kriegsschiffe baut, Gemeinden miteinander vereinigt, Kolonien erwirbt, Teile seines Gebietes abtritt, so sind das alles Verwaltungshandlungen, aber solche, vermöge deren die Verwaltung nicht den Willen der Legislative, sondern ihren eigenen Willen vollzieht. Richtig ist die Bezeichnung „vollziehende Gewalt" nur dann, wenn man die Vorstellung fernhält, als müsse der Gegenstand des Vollziehens stets in einem in Gesetzesform ergehenden Befehl, die veranlassende Ursache des Vollziehens in einem vom Gesetzgeber ausgehenden Willensimpuls liegen; sie ist richtig, wenn man dem Zeitwort „vollziehen" hier den einfachen Sinn gibt: handeln. Vgl. Anschütz in der „Kultur der Gegenwart", Systematische Rechtswissenschaft 381.

[b] Diese Grundauffassung über das Verhältnis der Verwaltung einerseits zum Gesetz, anderseits zu der Freiheit der Untertanen steht in der Wissenschaft gegenwärtig nahezu unbestritten da. Vgl. Laband 2 193; Loening, VR 241; Leuthold, AnnDR 1884 388 ff.; Rosin, PolVR 11 ff., VerwArch. 3 255, Schmollers J. 9 1003; Zorn, StR 1 276; v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 168, 846, 869; Jellinek, System 102 ff.; Arndt, VerordnR 225; O. Mayer, VR 1 (2. Aufl.) 56 ff., 65 ff., 237; derselbe im ArchÖffR 17 464 ff., 18 96 ff.; Kahl im WStVR 3 198; Anschütz, VArch 5 23, 406, 14 324 ff., PrVBl 22 84 ff., Enzykl. 29, 170, Komm. z. preuß. Verf. 1 97 ff., 134, 141, 157, 162, Kultur der Gegenwart a. a. O. 381, 382, die Polizei (Vorträge der Gehe-Stiftung zu Dresden, 2) 10, 25; Fleiner, Instit. 121 ff.; Thoma, Polizeibefehl 98 ff; Freudental, Die staatsrechtl. Stellung der Gefangenen (Akademische Rede, Frankfurt a. M. 1909) 8 ff.; Wolzendorff, VArch 20 280, PrVBl 32 371; Schade im ArchÖffR 25 296 ff.; W. Jellinek, ArchÖffR 32 585 ff. Sie hat auch die Rechtsprechung der meisten deutschen Verwaltungsgerichtshöfe hinter sich, vor allem die des preußischen und des sächsischen OVG (über die einschlägigen Urteile des preuß. OVG vgl. Anschütz, PrVBl. 22 84, 85 und Bühler, Die subj. öff. Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung [1914] 81 ff., — über das sächs. OVG Bühler a. a. O. 99 ff.

Verwaltung", folgt aus den oben § 157 S. 652 entwickelten Normen über den Vorbehalt des Gesetzes. Ist es nämlich, wie das dargelegt, richtig, daß die Inanspruchnahme von Freiheit und Eigentum der Einzelnen wider deren Willen dem Gesetz ausschließlich vorbehalten ist, so ergibt sich, daß andere außer dem Gesetzgeber Eingriffe in Freiheit und Eigentum nur vornehmen dürfen kraft gesetzlicher Ermächtigung.

„Gesetz" im Sinne vorstehender Ausführungen ist jede Rechtsnorm. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung unterstellt den materiellen Sinn des Gesetzesbegriffes (oben 539, 654). Er fordert nicht, daß jedem administrativen Eingriff in Freiheit

---

und die oben zit. Arbeit von Schade, 364 ff.), denen des thüring. OVG in Jena in der oben S. 752 Anm. 5 a. E. zit. Entsch. folgt.

Abweichende Anschauungen, wonach administrative Eingriffe auch ohne gesetzliche Grundlage zulässig sein sollen, sind mit fortschreitender Zeit immer seltener geworden; sie beruhen zum Teil auf dem Mißverständnis, als müsse nach dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung jeder Verwaltungsakt auf einer ausdrücklichen formellgesetzlichen Ermächtigung beruhen (s. darüber oben im Text). Namhafte Vertreter solcher Anschauungen waren v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht 36 ff. (gegen ihn: Rosin in Schmollers J. 9 1003 und Laband 2 193 N. 1) und G. Meyer, AnnDR 1878 383 und in den Vorauflagen dieses Lehrbuchs, vgl. noch 6. Aufl. 649: „Die Verwaltung darf nicht bloß dasjenige tun, wozu sie durch Gesetz ausdrücklich ermächtigt ist, sondern alles, was ihr nicht durch Gesetz untersagt ist" (hiergegen OVG 12 400 und meine Bemerkungen in der 6. Aufl. 650 Anm. 3, 4 sowie PrVBl 22 84 N. 3). Gegenwärtig wird der Standpunkt Sarweys und G. Meyers für die preußische Polizei (ganz sicher mit Unrecht, völlig zutreffend Wolzendorff, PrVBl 32 370, 371 und VArchiv 20 280) noch von Friedrichs, Polizeigesetz S. 236 ff. und für die württembergische Verwaltungspraxis (anscheinend) in einigen Entscheidungen des württemb. Verwaltungsgerichtshofes (vgl. Bühler a. a. O. 112 ff.) festgehalten.

Bühler a. a. O. 71 ff. meint, daß das Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung nicht durch die konstitutionelle Gewaltenteilung bedingt und auch sonst nicht durch die konstitutionellen Verfassungen eingeführt sei, es beruhe vielmehr auf einem selbständigen Gewohnheitsrechtssatz, der sich nicht vor den siebziger Jahren des neunzehnten Jahrhunderts ausgebildet habe. In der Rechtsprechung sei das Prinzip zuerst von dem preuß. OVG, in der Literatur nicht vor Laband und Leuthold (s. oben) vertreten worden. Diese Behauptungen sind von W. Jellinek, ArchÖffR 32 585 ff. schlagend widerlegt worden. Insbesondere weist Jellinek nach, daß der Grundsatz, wonach jeder administrative Eingriff auf Gesetz beruhen muß, nicht erst in der 1. Aufl. von Labands Staatsrecht (1878) aufgestellt worden ist, sondern in der staatsrechtlichen Literatur schon Jahrzehnte vorher (z. B. bei Maurenbrecher, 1837, und K. E. Weiß, 1843) auftritt, und daß vor allem (was übrigens schon lange bekannt war; vgl. die von Jellinek S. 589 zit. Schriften von Loening und Rosin, sowie Anschütz, Gegenwärt. Theorien über den Begriff der gesetzgeb. Gewalt 129) das preuß. ALR das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht sowohl kennt als ausdrücklich ausspricht (ALR Einl. § 87, I 8 § 32). Was Bühler zugegeben werden kann, ist, daß das mit der Umwandlung des absoluten (Polizei-) Staates in den konstitutionellen (Rechts-) Staat in Kraft getretene Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung weder der Praxis noch der Wissenschaft überall sogleich in seiner vollen Tragweite zum Bewußtsein gekommen und von der Praxis (d. h. der Verwaltungspraxis) oft nur zögernd und widerwillig anerkannt worden ist. Das ist aber nichts Neues. Gegen Bühler auch Waldecker, Krit. Vierteljahresschrift 3. Folge 17 118 ff. und Wolzendorff im VerwArch 23 126, 127.

und Eigentum ein formelles, konstitutionelles Gesetz zugrunde liege. Auch vorkonstitutionelle Rechtsnormen — vorausgesetzt natürlich, daß sie nach dem Staatsrecht ihrer Zeit gültig zustande gekommen und verkündigt sind[c], Rechtsverordnungen (oben § 159, S. 672), autonomische Satzungen (oben 641, 642), Gewohnheitsrechtssätze[d], durch juristische Abstraktion gewonnene allgemeine Rechtsgrundsätze können in dieser Beziehung eine ausreichende Grundlage abgeben. Insbesondere widerspricht es dem Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht, wenn die Polizeibehörden ihre Verfügungen anstatt auf ein formelles Spezialgesetz auf die „allgemeine staatsrechtliche Stellung der Polizei" (so die Voraufl. S. 649, 650), oder auf die „hergebrachten Befugnisse der Polizeibehörden" (das. 651) stützen, — falls nur die „Stellung" auf einem Inbegriff von positiv geltenden, wenngleich ungeschriebenen Rechtssätzen beruht und die „Befugnisse" der Art „hergebracht" sind, daß sie sich auf ein wirkliches Gewohnheitsrecht berufen können.

Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung findet selbstverständlich auch auf privilegierende Verwaltungsakte (Verwaltungsakte, welche die Natur von Privilegien haben[e]) Anwendung. Die Privilegien[f] waren zur Zeit des alten Deutschen Reiches eine wichtige Art der Rechtsbegründung, indem ein großer Teil der öffentlichen und privatrechtlichen Befugnisse auf Privilegien beruhte. Das Recht zur Erteilung derselben stand den Landesherren zu, soweit es nicht hinsichtlich einzelner Gegenstände dem Kaiser reserviert war. Im modernen Verfassungsstaate ist an Stelle der Privilegien die Herrschaft des Gesetzes getreten. Wenn ein Gegenstand in einer für alle Untertanen gleichartigen Weise gesetzlich geregelt und dabei dem Ermessen der Verwaltungsorgane kein Spielraum gelassen ist, kann eine Erteilung von Privilegien nicht stattfinden. Sie erscheint nur zulässig in bezug auf solche Gegenstände, hinsichtlich welcher ein bestehender Rechtssatz der Verwaltung ausdrücklich die Ermächtigung zur Privilegienerteilung verleiht[g].

---

[c] Ein Hauptbeispiel: Die oben § 176 S. 753, 754 besprochene Fundamentalbestimmung des preuß. ALR II 17 § 10, über Begriff und Grenzen der Polizeigewalt. Im allgemeinen vgl. Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 140.

[d] Anschütz a. a. O. 141; derselbe im VerwA 5 392, 6 594, PrVBl. 22 85 ff. (über die Bedeutung des Gewohnheitsrechts nach der Rechtsprechung des OVG). Schade im ArchÖffR 25 300 ff.

[e] Vgl. oben 759 sowie 641 Anm. c, 645.

[f] v. Gerber, Privilegienhoheit und Dispensationsgewalt im modernen Staate, Ztschr. f. Staatswiss. 27 430 ff., Ges. jurist. Abhandl. 470 ff.; Hinschius, Art. Privileg in v. Stengels Wörterb. 1. Aufl.; Hinschius-Kahl, Art. Privilegium im WStVR 8 196 ff. (umfassende Umarbeitung des Hinschiusschen Artikels von Kahl): Stammler, Privilegien u. Vorrechte (Rekt.-Rede 1903); Gierke, Deutsches PrivR 1 § 34; Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte (1910) 120 ff. Weitere Angaben, insbesondere aus der (sehr reichhaltigen) kanonistischen Literatur s. bei Hinschius-Kahl a. a. O. 201.

[g] v. Gerber a. a. O.; H. A. Zachariae 2 § 164 S. 187 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 2 68 ff.; Schwartz, Preuß. Verfassungsurkunde

Vom Privileg unterscheidet sich die Dispensation[h] dadurch, daß jenes positiv wirkt — es schafft ein Vorrecht für eine einzelne Person —, diese aber negativ, indem sie lediglich die Wirksamkeit einer allgemeinen Norm für den einzelnen Fall ausschließt. Die rechtliche Natur der Dispensation ist, wie die des Privilegs, bestritten. Für einige[i] ist die Dispensation stets und notwendigerweise ein gesetzgeberischer Akt, ein Spezialgesetz, während andere[k] in ihr eine Verwaltungshandlung erblicken. Die Wahrheit liegt, wie beim Privileg (s. oben), in der Mitte: Privileg und Dispensation können legislative, können aber auch administrative Akte sein. Als Gesetzgebungsakt erscheint insbesondere die Dispensation dann, wenn der Gesetzgeber selbst — wozu er stets und ohne weiteres befugt ist — sein Gesetz für einen Einzelfall oder für eine bestimmte Anzahl von Einzelfällen außer Kraft setzt[l]; als Verwaltungsakt dagegen dann, wenn die singuläre Außerkraftsetzung durch ein Verwaltungsorgan bewirkt wird. Ob letzteres ohne besondere gesetzliche Ermächtigung zulässig ist, entscheidet sich nach der Art und Wirkungskraft der Norm, von welcher dispensiert werden soll. Ist diese Norm ein formelles Gesetz, so kann — schon wegen der formellen Gesetzeskraft (oben 645) — Dispensation im Verwaltungswege nur erteilt werden, wenn und soweit das Gesetz dies ausdrücklich zuläßt[m]. Im übrigen gilt die

---

201; Zöpfl, 2 § 481 S. 673 erwähnt als Schranke der Privilegienerteilung nur die erworbenen Rechte dritter Personen; Hinschius a. a. O. 311 sieht dieselben als einen Akt der Gesetzgebung an, ebenso Gierke, Deutsches Privatrecht 1 304; dagegen mehr wie oben im Text Hinschius-Kahl a. a. O. 198.

[h] Hinschius, Art. Dispensation in v. Stengels Wörterb. 1 277 ff.; der Art. ist umgearbeitet und ergänzt von Kahl im WStVR 1 568 ff. (im folgenden zitiert: Hinschius-Kahl). Vgl. ferner die oben Anm. f angegebene Schrift von v. Gerber, sowie E Meier in Holtzendorffs Rechtslex. 1 540 ff.; Steinitz, Dispensationsbegriff u. Disp.-Gewalt auf dem Gebiete des deutschen Staatsrechts (1901). Weitere Literaturnachweise bei Hinschius-Kahl a. a. O 572.

[i] v. Gerber, Hinschius, E. Meier, Kahl, Steinitz; vgl. Hinschius-Kahl 569.

[k] G. Meyer, Vorauf l 652, Friedberg, Lehrb. d. Kirchenrechts 275. Gegen beide Hinschius-Kahl 569.

[l] In diesem Sinne ist oben S. 641 Anm. c und 645 von Privilegien und Dispensationen gesprochen worden.

[m] Die älteren Schriftsteller hielten allerdings noch vielfach an dem Grundsatz fest, daß dem Monarchen auch ohne gesetzliche Ermächtigung das Recht zustehe, von bestehenden Gesetzen, z. B. Steuergesetzen, zu dispensieren, so namentlich H. A. Zachariae 1 § 163 S. 184 und R. v. Mohl, Württemb. Staatsrecht § 34. In diesen Anschauungen hat sich aber, namentlich unter dem Einfluß der Anm. f erwähnten Abhandlung v. Gerbers ein vollständiger Umschwung vollzogen. Vgl. über diese Entwicklung G. Meyer, Die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses über den Erlaß von Stempelsteuern für Fideikommisse in den Neuen Heidelberger Jahrbüchern 1 336 ff.; Steinitz a. a. O. 47 ff. Gegenwärtig wird der Grundsatz, daß der Monarch nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung dispensieren könne, von fast allen staatsrechtlichen Schriftstellern aufgestellt: v. Gerber a. a. O.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht 2 61, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts 1 § 190 S. 536; Ulbrich in Grünhuts Zeitschrift 9 28, Österreichisches Staatsrecht § 160 S. 430; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 2 68 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht 227 ff.; A. Arndt,

Regel, daß Ausnahmen von einem Grundsatz nur der vorschreiben oder zulassen kann, welcher zuständig ist, den Grundsatz als solchen zu ändern. So kann Dispensation von den Vorschriften einer Polizeiverordnung, zum Beispiel eine Baupolizeiordnung, nur diejenige Instanz erteilen, welche die Polizeiverordnung erlassen hat, — es sei denn, daß das Gesetz ein anderes bestimmt].

§ 179.

[Die Verwaltungsorgane sind nicht, wie die Gerichte, lediglich dem Gesetz, sondern auch der Dienstgewalt der ihnen vorgesetzten Organe unterworfen. Daraus folgt, daß die oben § 173, S. 736 ff.

Verordnungsrecht des Deutschen Reiches 231; Komm. z. Preuß. Verf. 256, 257; v. Seydel-Piloty, Grassmann, Bayer. Staatsr. 1 844, 2 107; Hinschius-Kahl im WStVR 1 569; Bornhak, Preuß. StR 1 560, 561; Joël in den AnnDR 1888 817; v. Roenne, Preußisches Staatsrecht 4. Aufl. 1 § 101 S. 453; v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 7; Cosack in Marquardsens Handb. 56; Gaupp-Göz a. a. O. 186, 187; Schwartz, Preuß. Verfassungsurkunde 323 ff.; Steinitz a. a. O. 73 ff., 82 ff. Nur v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechts S. 116 vertritt noch die alte Ansicht von der unumschränkten Dispensationsgewalt des Monarchen. Dagegen hat Laband, Das Gnadenrecht in Finanzsachen nach preußischem Recht, im Archiv für öffentliches Recht 7 169 ff. für den Monarchen das Recht in Anspruch genommen, im Wege der Gnade bestehende Gesetze außer Anwendung zu lassen. Der Gnadenakt soll sich von der Dispensation dadurch unterscheiden, daß er kein das objektive Recht ändernder Akt, kein Gesetzgebungsakt ist (a. a. O. S. 192, 193). Was Laband Gnade nennt, ist in Wahrheit nichts anderes als Dispensation, seine Gnadentheorie lediglich eine Wiederaufnahme der alten Lehre von der unbeschränkten Dispensationsgewalt des Monarchen. Das Institut der Begnadigung, welches seine anerkannte Stellung in der Strafrechtspflege — und nur dort — hat (vgl. oben § 175), kann nicht beliebig auf andere Gebiete des Staatslebens übertragen werden. Nach Labands Anschauung ist die Gnade „gesetzesfreies Gebiet"; der Monarch kann „in einer ihm vorbehaltenen Sphäre staatlichen Wollens, bis zu welcher die Funktionen der Gesetzgebung nicht heranreichen, innerhalb der aus dem Begriff der Gnade sich ergebenden Schranken der Gunsterweisung ohne Verletzung der Rechte Dritter die suprema potestas des Staates ausüben" (a. a. O. 195). Auf Grund dieser Behauptungen läßt sich fast jede Durchbrechung der Verwaltungsgesetze durch einen Akt des Monarchen rechtfertigen; wo sie zur Anerkennung gelangten, würde nicht mehr das Gesetz, sondern die Willkür herrschen. Übereinstimmend mit Vorstehendem Bornhak, Preuß. StR 1 561 und Steinitz a. a. O. S. 33 ff., welcher letztere auch die Gegenansichten (Laband, Joël, Arndt, Curtius) eingehend erörtert und widerlegt. Wie Steinitz auch Bellardi, Die staatsrechtliche Entlastung (1910), 58 ff. Die Spezialfrage der königlichen Steuererlasse in Preußen, welche den Anlaß zu diesen Erörterungen gegeben hatte, ist übrigens außer Streit gestellt, indem das — weder aus dem Begnadigungsrecht noch aus allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen ableitbare — Recht der preußischen Krone zum Verzicht auf Steuerforderungen durch das G. betr. den Staatshaushalt vom 11. Mai 1898, § 18 ausdrücklich zugestanden wurde. (Ähnliche Ermächtigungen kennt die sächsische und badische Gesetzgebung, vgl. unten § 206 N. 2) Gegen Laband vom Standpunkt des bayerischen Rechts aus: v. Seydel-Grassmann, Bayer. StR 2 107. Die in Rede stehenden Ausführungen Labands beziehen sich übrigens nur auf das preußische Recht. Die Anwendbarkeit derselben auf das Reichsrecht lehnt Laband selbst (StR 4 571) ausdrücklich ab; für dieses Recht entwickelt er eine Auffassung, die sich mit der vorstehend und oben im Text vertretenen völlig deckt.

dargestellten Grundsätze über das Recht der Gerichte zur Prüfung der Gültigkeit von Gesetzen und Verordnungen nicht ohne weiteres auf die Verwaltungsorgane übertragen werden können.

1. Gleichgestellt sind die Verwaltungsorgane den Gerichten in bezug auf das Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen, indem dieses Recht, sofern man darunter (im Sinne der früher vorherrschenden Lehre) die Befugnis versteht, vorschriftsmäßig verkündigte formelle Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, den Verwaltungsorganen ebenso wenig zusteht wie den Gerichten. Es gelten in dieser Hinsicht durchweg die oben 739 ff. entwickelten Sätze.

2. Das Recht, Verordnungen auf ihre Gültigkeit zu prüfen, steht den Verwaltungsorganen nicht in demselben Umfange zu, wie den Gerichten. Wenn nämlich die Verordnung von einer dem betreffenden Verwaltungsorgan vorgesetzten Behörde erlassen ist, hat sie jenem gegenüber die Eigenschaft eines Dienstbefehls, dem die nachgeordnete Stelle ebenso zum Gehorsam verpflichtet ist, wie anderen Dienstbefehlen. Wie sonst, so gilt auch hier für das Verhältnis des Untergebenen zum Vorgesetzten als Regel nicht das Recht der Kritik, sondern die Pflicht des Gehorsams. Die Grenzen der Gehorsamspflicht sind die allgemeingültigen, wie sie oben § 146 S. 593—597 dargelegt worden sind].

3. Auch hinsichtlich des Verhältnisses von Reichs- und Landesrecht bestehen für die Verwaltungsbehörden andere Grundsätze als für die Gerichte. In dieser Beziehung ist aber zwischen Reichs- und Landesbeamten zu unterscheiden.

Die Landesbeamten haben zwar das Recht, im einzelnen Falle zu prüfen, ob eine reichs- oder landesrechtliche Norm Anwendung findet. Sie sind also namentlich in der Lage, darüber zu entscheiden, ob die Vorschrift eines älteren Landesgesetzes durch ein späteres Reichsgesetz aufgehoben ist. Aber sie müssen wegen ihrer Unterordnung unter die Landesgesetzgebung und die höheren Verwaltungsorgane des Landes deren Entscheidungen als für sich bindend anerkennen[1]. Eine solche Entscheidung liegt zum Beispiel dann vor, wenn Landesgesetze und Landesverordnungen ältere Vorschriften des Landesrechtes gegenüber später erschienenen Reichsgesetzen aufrechterhalten. Ebenso ergibt sich aus dem Umstande, daß ein Landesgesetz oder eine Landesverordnung später als ein denselben Gegenstand behandelndes Reichsgesetz erlassen ist, die Absicht der Landesgesetzgebung bzw. Regierung, die Vorschriften desselben auch gegenüber dem früheren Reichsgesetz als maßgebend erscheinen zu lassen. Für die Überschreitung der Befugnisse der Landesgesetzgebung oder Landesverordnungsgewalt trägt die Regierung gegenüber dem Reiche die Verantwortung.

Reichsbeamte dagegen stehen weder zur Landesgesetz-

---

[1] Vgl. Laband, StR 2 § 59 S. 123, 124; v. Seydel, Komm. z. RV, Art. 2 zu III.

gebung noch zur Landesverordnungsgewalt im Verhältnis der Unterordnung. Beim Widerspruch von Reichs- und Landesrecht haben sie daher lediglich das erstere anzuwenden.

IV. Verhältnis der Verwaltung der Justiz.

1. Abgrenzung des Gebietes[1].

§ 180.

Verwaltungssachen heißen alle diejenigen Angelegenheiten, welche von den Verwaltungsorganen, Justizsachen alle diejenigen, welche von den Gerichten erledigt werden.

I. Der Unterschied von Justiz- und Verwaltungssachen ist dem älteren Recht unbekannt, da für die Ausübung beider Funktionen im wesentlichen dieselben Organe bestanden. Sowohl die Kanzleien und Regierungen als die landesherrlichen Amtmänner (oben § 107 S. 393 ff.) waren gleichzeitig auf dem Gebiete der Justiz und auf dem der Verwaltung tätig. Diejenigen Behörden, aus welchen die späteren Verwaltungsorgane hervorgegangen sind, namentlich die preußischen Kriegs- und Domänenkammern, hatten ursprünglich vielfach den Charakter von Spezialbehörden. Auf den Gebieten ihrer Kompetenz besaßen sie ein Entscheidungsrecht (Jurisdiktion), welches sich nicht nur auf Fragen der Zweckmäßigkeit und allgemeinen Wohlfahrt sondern auch auf Rechtsfragen erstreckte. Ja, sie entschieden regelmäßig sogar diejenigen privatrechtlichen Streitigkeiten, welche mit ihrem Ressort im Zusammenhange standen[2]. Infolge der Unterordnung der Territorialgewalten unter das Reich konnte wegen jeder Rechtsverletzung, welche ein einzelner durch Verfügungen des Landesherrn oder

---

[1] Über die allmähliche Ausscheidung von Justiz- und Verwaltungssachen in Preußen vgl. E. Loening, Gerichts- und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen, VArch 2 217 ff., 437 ff., 3 94 ff., 510 ff. [Diese Aufsätze sind zusammengefaßt und neu herausgegeben in dem Buche E. Loenings: „Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen“ (Abhandlungen und Aufsätze Bd. 1), 1914. Grundlegend für Preußen ferner die Einleitungen v. Schmollers und Hintzes zu Bd. 1 und 6 der Acta Borussica (v. Schmoller a. a. O. 1 109 ff., Hintze a. a. O. 6 227 ff.); Bornhak, Preuß. StR 1 §§ 85, 86, 2 § 137, preuß. Staats- und Rechtsgeschichte 168 ff., 208 ff. Über die Verhältnisse in den einzelnen deutschen Ländern vgl. die Artikel Rechtsweg und Kompetenzkonflikt, im WStVR 3 227 ff., dazu noch für Württemberg O. Bühler, Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württemb. Recht (Tüb. Diss., 1911). — Im allgemeinen: O. Mayer, VR 1 § 17; derselbe, Justiz und Verwaltung (Straßb. Rektoratsrede, 1902); Fleiner, Institut. §§ 2, 16; Anschütz, Justiz und Verwaltung, in der Kultur der Gegenwart 374 ff.; Stein, Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung (1912); Vierhaus im VerwArch 11 223 ff.; Kormann im JahrbÖffR 7 1 ff.].

[2] Über Preußen: Loening, Gerichte und Verwaltungsbehörden 30 ff.; Ähnliche Verhältnisse herrschten während des 17. und 18. Jahrhunderts in Hannover: E. v. Meier, Hannoversche Verfassungs- u. Verwaltungsgeschichte 2 241 ff. und in manchen anderen deutschen Territorien, vgl. das. 248 ff.

seiner Behörden erlitt, Klage bei den Reichsgerichten erhoben werden[3]. Eine solche erschien auch dann als zulässig, wenn die betreffende Verfügung Ausfluß eines landesherrlichen Hoheitsrechtes war. Aber damit war keineswegs eine Kontrolle der Justiz über die Verwaltnng begründet. Denn auf Reichsregierungssachen erstreckte sich die Zuständigkeit der Reichsgerichte nicht, und bei Beurteilung der Regierungshandlungen der Landesherren und landesherrlichen Behörden waren die Reichsgerichte nicht an eine Entscheidung nach Rechtsgrundsätzen gebunden, sondern urteilten gleichzeitig auch nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit. Dieser Rekurs an die Reichsgerichte blieb bis zur Auflösung des Reiches grundsätzlich bestehen, wenn auch die Landesherren sich fortdauernd bemühten, ihm reichsgesetzliche Schranken zu ziehen[4]. Tatsächlich war er jedoch den größeren Territorialgewalten gegenüber nicht durchführbar[a]. In einzelnen Ländern wurde die Entscheidung über Rekurse wegen mißbräuchlicher Ausübung der Hoheitsrechte auf die obersten Landesgerichte (Tribunale, Oberappellationsgerichte) übertragen; dadurch bildete sich dort eine gewisse Kontrolle des obersten Gerichtshofes über die Verwaltung aus[5] Dagegen wurde in den meisten Territorien der Grundsatz ausgesprochen, daß die Entscheidungen der Landesgerichte sich auf die Ausübung von Regierungsrechten nicht zu erstrecken hätten[6].

Eine prinzipielle Scheidung zwischen Justiz und Verwaltung nahm zuerst das französische Dekret vom 16./24. August 1790[7] vor, indem es [der Lehre Montesquieus entsprechend]

---

[3] Bähr, Rechtsstaat 110 ff.; E. Meier, Zeitschrift für deutsches Staatsrecht 279; Gneist, Rechtsstaat 81 ff.; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht § 199 S. 773 ff., derselbe, Gerichte und Verwaltungsbehörden 1—18; Bornhak, Preuß. StR 2 431 ff.

[4] R. A. von 1594 §§ 94, 95, RHO von 1654 Tit. II § 2, JRA §§ 105 u. 106, WK Art. 15, Art. 19 § 6.

[a] Vgl. Loening, Gerichte u. Verwaltungsbehörden 15 ff. — Rechtlich ist aber die Klage bei den Reichsgerichten wegen Mißbrauchs der Landeshoheit bis zum Untergang des alten Reiches überall zulässig gewesen. Daß diese Klage durch die privilegia de non appellando (oben § 24 S. 84, § 25 S. 87) ausgeschlossen gewesen sei, wie die Voraufl. S. 656 meint, ist ein Irrtum; vgl. oben S. 87, Loening a. a. O. 4, Bornhak, Preuß. StR 2 433.

[5] Namentlich in Hessen-Kassel (Bähr a. a. O. S. 135 ff.) und Schwedisch-Pommern (E. Meier a. a. O. S. 281).

[6] Namentlich geschah dies in Preußen durch zahlreiche Reskripte der Könige Friedrich I., Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. Reskript vom 28. Dezember 1695 (Mylius, corpus constitutionum Marchicarum, I, 1, 205), vom 16. Oktober 1706 (a. a. O. II 4, 23), vom 6. April 1709 (a. a. O. II 4, 41), vom 18. April 1709 (a. a. O. II 4, 43), Allgemeine Ordnung, betr. die Verbesserung des Justizwesens, vom 21. Juni 1713 (a. a. O II 1, 517). Konstitution, wie es mit Expedition der Justizsachen bei den General- und Provinzialkommissariaten zu halten, vom 25. April 1715 (a. a. O. II 1, 563), Ressortreglement vom 19. Juni 1749 (a. a. O. IV 163). Näheres hierüber in der oben N. 1 angegebenen preußisch-rechtlichen Literatur.

[7] Decret sur l'organisation judiciaire du 16./24. août 1790. Über dieses Gesetz: E. v. Meier, Franz. Einflüsse 1 142 ff.

jener das ganze Gebiet der Zivil- und Strafrechtspflege zuwies, alle anderen öffentlichen Funktionen dagegen der Verwaltung vorbehielt. Nach dem Muster desselben hat im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts auch in den deutschen Staaten die Abgrenzung von Justiz und Verwaltung stattgefunden[8]. [In Preußen geschah dies durch die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808, §§ 34—48, Bestimmungen, welche noch heute die Grundlage der preußischen Kompetenzordnung bilden[9]. In den deutschen Mittel- und Kleinstaaten ist eine grundsätzliche Kompetenzabgrenzung, überhaupt eine Trennung von Justiz und Verwaltung durchweg erst später erfolgt].

II. Die Zuständigkeit der Gerichte erstreckt sich auf Privatrechtsstreitigkeiten und Strafsachen, während die Entscheidung der Verwaltungssachen einschließlich der dabei auftretenden Rechtsfragen in den Händen der Verwaltungsorgane liegt[10]. Doch ist dieser Standpunkt nicht

---

[8] Vgl. G. Prazák, Die prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden im ArchÖffR 4 241 ff. und die daselbst zitierte Literatur, außerdem Wach, Handbuch des Zivilproze-ses 1 77 ff.; Bornhak, Art. „Rechtsweg" in v. Stengels Wörterb. (1. Aufl.) 2 331 ff.; Erg. Bd. 2 S. 188 ff.; die Artikel „Rechtsweg u. Kompetenzkonflikt" im WStVR.

[9] Kommentar dazu bei Oppenhoff, Die Gesetze über die Ressortverhältnisse zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden in Preußen, 2. Aufl., 1904, S. 1 ff. Daselbst S. 1 auch die reichhaltige Literatur über die geltende Kompetenzabgrenzung; zu vgl. insbes. die Schriften und Werke von Sydow, Loening, Droop, Stölzel. Kgl. ferner Vierhaus im Verwaltungsarchiv a. a. O. S. 222 ff. und Stölzel im WStVR 3 227 ff.

[10] Die Abgrenzung der Strafsachen von den Verwaltungsangelegenheiten macht keine Schwierigkeiten. Um so streitiger ist dagegen die Abgrenzung der Zivilprozeßsachen von den Verwaltungssachen. Hier ist daran festzuhalten, daß für die Bestimmung der Zuständigkeit nicht die Entscheidungsnorm (Prazák a. a. O. S. 274), sondern die Natur des Rechtsverhältnisses (Wach a. a. O. S. 86, 93) maßgebend ist. Die Zuständigkeit erstreckt sich nach deutschem — im Gegensatz zum französischen — Recht auch auf die für die Entscheidung in Betracht kommenden Präjudizialfragen, selbst wenn dieselben grundsätzlich dem Bereiche des anderen Ressorts angehören. — [Die Abgrenzung des Wirkungskreises der Justiz von dem der Verwaltung beruht in Deutschland heute teils auf Reichs- teils auf Landesrecht. GVG § 13 stellt als allgemeine Regel den Satz hin: „Vor die ordentlichen Gerichte gehören alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen, für welche nicht entweder die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichten begründet ist oder reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind." „Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten sind Streitigkeiten über Rechtsverhältnisse des ‚bürgerlichen', also des Privatrechts" (so die herrschende Auslegung des § 13 GVG: vgl. Stein, Zivilprozeßordn. (10. Aufl.) 1 4 ff.; Hellwig, System des ZivProzR 1 43, 47; Loening a. a. O. 296; O. Mayer, VR (2. Aufl.) 1 178 ff.; Haenel, StR 1 733; Anschütz in der Kultur der Gegenwart a. a. O. 378, 379, Enzykl. 167; Hartmann, DJZ 15 (1910) 1259 ff.; — a. M. Laband, StR 3 380 ff. und namentlich Wach, Zivilprozeßr. 1 79 ff. Das Reichsgericht hat sich der herrschenden Meinung angeschlossen und die Ansicht Wachs verworfen, vgl. Hartmann a. a. O. 1259). — Hiernach sind „Justizsachen" alle Zivil- und alle Strafsachen, nicht weniger noch mehr. Dieser Satz gilt aber nur als subsidiär-gemeines Recht,

ausnahmelos durchgeführt worden. Den Verwaltungsbehörden sind einzelne Zivilstreitigkeiten und Strafsachen zur Aburteilung überwiesen, während anderseits gegenüber gewissen Verwaltungsverfügungen die Beschreitung des Rechtsweges gestattet ist.

1. Auf dem Gebiete der Privatrechtspflege war der privilegierte Gerichtsstand, welchen der Fiskus früher bei gewissen Verwaltungsbehörden hatte, schon durch die früheren Landesgesetze beseitigt worden. Es ist aber auch reichsgesetzlich bestimmt, daß in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten der Rechtsweg aus dem Grunde nicht ausgeschlossen werden darf, weil als Partei der Fiskus, eine Gemeinde oder eine andere öffentliche Korporation beteiligt ist[11]. — Dagegen stehen landesrechtlich den Verwaltungsbehörden Entscheidungsbefugnisse in privatrechtlichen Streitigkeiten über solche Rechtsverhältnisse zu, welche zugleich eine privatrechtliche und eine öffentlichrechtliche Seite haben (Rechtsverhältnisse bei Auseinandersetzungen, Zusammenlegungen und Gemeinheitsteilungen), Jagdrecht, Fischereirecht, Wasserrecht usw.). Außerdem ist den Verwaltungsbehörden in einzelnen Fällen die Befugnis zur provisorischen Entscheidung von Privatrechtsstreitigkeiten vorbehaltlich der späteren Beschreitung des Rechtsweges beigelegt worden, so nach den partikulären Gesindeordnungen den Polizeibehörden die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Dienstherrschaft und Gesinde, nach der Reichsgewerbeordnung

---

da es (nach dem mit „für welche nicht entweder“ beginnenden Satzteil des § 13) der Landesgesetzgebung überlassen bleibt, einzelne Kategorien von bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten auf den Verwaltungsweg (vor die Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichte) zu verweisen, — während die Übertragung strafrichterlicher Tätigkeit an die Verwaltungsbehörden durch §§ 453 ff., 459 ff. StrPrO nur innerhalb des eng begrenzten Rahmens der polizeilichen Strafverfügungen und Strafbescheide der Finanzbehörden (vgl. hierüber unten N. 15, 16 und Hartmann, DJZ 1912 682 ff.) gestattet ist. Unter Hinzunahme des § 4 EG z. GVG ergeben sich über die Abgrenzung des Wirkungskreises der ordentlichen Gerichte (des Inbegriffs der Justizsachen) folgende reichsrechtlichen Grundsätze: 1. Vor die ordentl. Gerichte gehören a) alle Strafsachen, vorbehaltlich der landesrechtlich etwa eingeführten Strafgerichtsbarkeit der Polizei- und Finanzbehörden, b) alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, welche der Justiz nicht durch die Reichs- oder Landesgesetzgebung entzogen sind, c) diejenigen Streitigkeiten über Fragen des öffentlichen Rechts, abgesehen vom Strafrecht, welche der Justiz durch die Reichs- oder Landesgesetzgebung zugewiesen sind. 2. Verwaltungsangelegenheiten, außer Geschäften der Justizverwaltung und der „freiwilligen Gerichtsbarkeit“, welche letztere materiell als Verwaltung aufzufassen ist (vgl. oben § 170 S. 725), dürfen den Gerichten nicht übertragen werden. — Vgl. zu dem Vorstehenden oben § 171, sowie die oben angeführten Schriften von Haenel, Loening, O. Mayer, Hellwig, Hartmann, Anschütz].

[11] EG zur RGPrO § 4. — Dieser Grundsatz gilt weder in England noch in Frankreich. In England ist die Einleitung eines Prozesses gegen den Fiskus formell von der Genehmigung des Kronanwaltes abhängig, wenn auch materiell der Rechtsweg nicht leicht versagt wird. In Frankreich untersteht ein großer Teil der fiskalischen Streitigkeiten der Verwaltungsgerichtsbarkeit (dem sogenannten contentieux): vgl. unten § 182 S. 782.

den Polizeibehörden die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Wirten und Reisenden über die Preise[12], den Gemeindebehörden die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den selbständigen Gewerbetreibenden und ihren Arbeitern[13], nach der Reichsseemannsordnung den Seemannsämtern die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Schiffsführer und Schiffsmannschaft[14].

2. Auf dem Gebiete der Strafrechtspflege stand nach älteren landesgesetzlichen Vorschriften den Polizeibehörden vielfach die Befugnis zu, Strafen für geringere Vergehen zu verhängen, und den Finanzbehörden die Befugnis, Strafen für Übertretung der auf die Erhebung öffentlicher Abgaben bezüglichen Vorschriften festzusetzen. Diese Befugnisse wurden aber schon durch die Landesgesetzgebung der meisten Staaten dahin eingeschränkt, daß die betreffenden Behörden nur das Recht provisorischer Straffestsetzung behielten, gegen ihre Verfügungen daher die Beschreitung des Rechtsweges zulässig war. Die Reichsstrafprozeßordnung gestattet der Landesgesetzgebung, den Polizei- und Finanzbehörden auch künftighin derartige Befugnisse einzuräumen, und trifft über Umfang und Ausdehnung derselben nähere Bestimmungen. Sie enthält aber lediglich eine Ermächtigung für die Landesgesetzgebung. Wo diese von der Ermächtigung keinen Gebrauch gemacht hat, gilt der Grundsatz, daß die betreffenden Strafen nur durch die Gerichte ausgesprochen werden dürfen

Die Straffestsetzungen der Polizeibehörden unterliegen nach der Reichsstrafprozeßordnung einer dreifachen Beschränkung[15]: a) Sie haben einen bloß provisorischen Charakter. Dem davon Betroffenen steht binnen einer Woche der Antrag auf gerichtliche Entscheidung [oder, sofern die Landesgesetze dieses zulassen, die Beschwerde an die höhere Polizeibehörde] zu; b) sie sind nur in bezug auf Übertretungen zulässig; c) die Strafen, welche durch dieselben verhängt werden dürfen, sind Haft im Höchstbetrage von vierzehn Tagen, Geldstrafe oder Haft, welche an deren Stelle tritt, und Einziehung verwirkter Gegenstände[16].

---

[12] RGewO § 75.

[13] RGewO § 120a. RG betr. die Gewerbegerichte, vom 29. Juli 1890 §§ 71 ff.

[14] RSeemannsordnung vom 2. Juni 1902, §§ 5, 122 ff.

[15] RStrPrO §§ 453—58, EG § 6.

[16] Landesgesetzlich besteht ein Recht der provisorischen Straffestsetzung für Polizeibehörden in Preußen, (G., betr. den Erlaß polizeilicher Strafverfügungen wegen Übertretungen, vom 23. April 1883, G. über Erlaß polizeilicher Strafverfügungen wegen Übertretung strom- und schiffahrtspolizeilicher Vorschriften auf der Elbe und dem Rhein, vom 26. Juli 1897); Sachsen (G., das Verfahren in Verwaltungsstrafsachen betr., vom 8. März 1879); Württemberg (G., betr. Änderungen des Landespolizeistrafgesetzes, vom 12. August 1879 Art. 9 ff., G., betr. Abänderung des Polizeistrafgesetzbuches, vom 4 Juli 1898 Art. III); Baden (G., betr. Einführung der Reichsjustizgesetze, vom 3. März 1879 §§ 124 ff.); Sachsen-Weimar (G. über die polizeiliche Straffestsetzung vom 12. April 1879): Sachsen-Meiningen (Ausf.G z. RStPrO vom 17. Juni 1879 §§ 1 ff., Abänderungsgesetz vom

Straffestsetzungen der Finanzbehörden[17] sind nur in bezug auf Geldstrafen zulässig. Der durch die Verfügung Betroffene kann binnen einer Woche auf gerichtliche Entscheidung antragen, wenn er nicht eine landesgesetzlich etwa zulässige Beschwerde an die höhere Verwaltungsbehörde ergreifen will. Ist die Geldstrafe nicht beizutreiben und daher eine Verwandlung in Freiheitsstrafe erforderlich, so geschieht dies durch gerichtliche Entscheidung[18].

---

1. Juli 1885 Art. 7—13); Sachsen-Altenburg (G., die polizeilichen Strafverfügungen betr., vom 8. Mai 1879); Sachsen-Koburg-Gotha (G., die Straffestsetzung durch Verfügung der Polizeibehörden betr., vom 8. Mai 1879); Oldenburg (G., betr. die Befugnis der Polizeibehörden zum Erlaß von Strafverfügungen vom 25. März 1879); Braunschweig (Ausf.G zu den Prozeßordnungen vom 1. April 1879 § 12); Anhalt (G., betr. die anderweite Einschränkung der Kompetenzen der Geschworenengerichte, vom 28. März 1877 §§ 4 ff.); Schwarzburg-Sondershausen (G., das den Verwaltungsbehörden zustehende Straffestsetzungsrecht betr., vom 17. Mai 1879 §§ 1—6); Schwarzburg-Rudolstadt (G., die polizeiliche Straffestsetzung und Strafanforderung betr., vom 28. März 1879, G. vom 2. Dezember 1886); Reuß ä. L. (G., die Zulässigkeit des gerichtlichen Strafverfahrens inbezug auf polizeilich bestrafte Handlungen betr., vom 4. Juli 1879); Reuß j. L. (G., das polizeiliche Straffestsetzungsrecht und Strafanforderungsrecht betr., vom 22. Febr. 1879, Nachtragsgesetz vom 25. Juni 1885); Lübeck (G., die Strafbefugnisse der Polizei- und Verwaltungsbehörden betr., vom 16. Juni 1879 § 1); Hamburg (G., betr. das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege, vom 23. April 1879 § 4). Eine ähnliche Befugnis zur provisorischen Straffestsetzung besitzen kraft reichsgesetzlicher Ermächtigung die Seemannsämter (RSeemannsordnung vom 2. Juni 1902, § 123, RG, betr. die Verpflichtung deutscher Kauffahrteischiffe zur Mitnahme hülfsbedürftiger Seeleute, vom 2. Juni 1902 § 8). — Vgl. Rosin, Art. „Polizeiliche Strafverfügungen" im WStVR 3 123 ff.

[17] RStrPrO §§ 459—69.

[18] Ein Straffestsetzungsrecht der Finanzbehörden besteht kraft landesgesetzlicher Vorschrift in Preußen (G., das Verwaltungsstrafverfahren bei Zuwiderhandlungen gegen die Zollgesetze und die sonstigen Vorschriften über indirekte Reichs- und Landesabgaben, sowie die Bestimmungen über die Schlacht- und Wildpretsteuer, vom 26. Juli 1897, Stempelsteuergesetz vom 31. Juli 1895 § 21, G. über das Verwaltungsstrafverfahren gegen Hinterziehung von Verkehrsabgaben v. 2. Mai 1900); in Württemberg (G., betr. das Verfahren der Verwaltungsbehörden bei Zuwiderhandlungen gegen die Zoll- und Steuergesetze, vom 25. August 1879); in Baden (G., betr. die Einführung der Reichsjustizgesetze, vom 3. März 1879 §§ 136 ff.); in Hessen (G., die Einführung der Verwaltungsstrafbescheide bei Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über Erhebung öffentlicher Abgaben und Gefälle betr., vom 20. Sept. 1890); in Sachsen-Meiningen (AusfG zur RStrPrO vom 17. Juni 1879 §§ 8 u. 9); in Sachsen-Altenburg (G., betr. die Einführung des Submissionsverfahrens in Untersuchungen wegen Zuwiderhandlungen gegen die Gesetze über Zölle und indirekte Steuern, vom 10. Febr. 1874); in Oldenburg (G., betr. das Strafverfahren im Verwaltungswege bei Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über Erhebung der Zölle und der dem Reiche zufließenden indirekten Steuern, vom 4. Jan. 1879); Schwarzburg-Sondershausen (G., das den Verwaltungsbehörden zustehende Straffestsetzungsrecht betr., vom 17. Mai 1879 §§ 7—9); Reuß ä. L. (G. vom 4. Juli 1879); Lübeck (G., die Strafbefugnisse der Polizei- und Verwaltungsbehörden betr., vom 16. Juni 1879 § 6); Hamburg (G., betr. das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege, vom 23. April 1879 § 5); Bremen (G., betr.

Die Beschreitung des Rechtsweges gegenüber Verfügungen der Verwaltungsbehörden ist nur zulässig, wo sie vom Gesetze ausdrücklich gestattet wird[19]. Nach den Gesetzgebungen der deutschen Staaten können die Gerichte angerufen werden, um individuelle Ansprüche auf Entschädigung bei Eingriffen des Staates in Vermögensrechte geltend zu machen, meist auch wegen vermögensrechtlicher Ansprüche der Staatsdiener[20]. Die preußische und sächsische Gesetzgebung lassen den Rechtsweg überhaupt dann zu, wenn sich jemand bei Streitigkeiten über öffentliche Rechte und namentlich bei der Befreiung von einer öffentlichen Pflicht auf ein besonderes Gesetz oder einen speziellen Rechtstitel beruft[21]. Diese Bestimmungen haben in Preußen durch spätere

---

das Strafverfahren im Verwaltungswege in Zoll- und Reichssteuersachen, vom 12. August 1888); Elsaß-Lothringen (G., betr. die Strafsachen der Enregistrementsverwaltung, vom 28. Mai 1888). Es besteht ferner kraft reichsgesetzlicher Vorschrift für die Postbehörden (RG über das Postwesen vom 28. Oktober 1871 §§ 34 ff.).

[19] And. Ans.: das Reichsgericht, welches in Ermangelung entgegengesetzter Bestimmungen den Rechtsweg über die Frage, ob bei polizeilichen Verfügungen die objektiven Grenzen der Amtsbefugnisse einzuhalten sind und ob eine öffentliche Abgabe rechtmäßig erhoben wird, für zulässig erachtet (Entscheidungen in Zivilsachen 6 204 ff., 5 34 ff.). Vgl. Gierke, Genossenschaftstheorie und Rechtsprechung S. 179 N. 2.

[20] Vgl. § 150 S. 619 N. f.

[21] In Preußen setzte die V. wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-Polizei- und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808 §§ 36 ff. fest, daß über wirkliche Majestäts- und Hoheitsrechte, über allgemeine in Gegenständen der Regierungsgewalt ergangene Verordnungen und über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen und Abgaben kein Prozeß zugelassen werde. Dagegen sollte inbezug auf polizeiliche Verfügungen der Regierungen der Weg Rechtens unbedingt offen stehen, sobald entweder die Verfügung einer ausdrücklichen Disposition der Gesetze entgegenlief oder die Klage auf einen speziellen Rechtstitel gegründet wurde. [Vgl. Oppenhoff a. a. O. 1 ff., 127, 128.] Die Gesetzgebung der folgenden Jahrzehnte hat unter dem Einfluß französischer Anschauungen den Rechtsweg sowohl auf dem Gebiete der Finanz- als auf dem der inneren Verwaltung wesentlich eingeschränkt (Loening a. a. O. 148 ff.). Insbesondere bestimmte das G. über die Zulässigkeit des Rechtsweges inbezug auf polizeiliche Verfügungen vom 11. Mai 1842, daß Beschwerden über polizeiliche Verfügungen jeder Art vor die vorgesetzte Dienstbehörde gehörten. Eine Beschreitung des Rechtsweges wurde nur zugelassen: 1. wenn jemand die Befreiung von einer Verpflichtung auf Grund einer besonderen gesetzlichen Vorschrift oder eines speziellen Rechtstitels behauptet, 2. wenn durch die Verfügung ein Eingriff in die Privatrechte stattgefunden hat, für welchen nach den gesetzlichen Vorschriften Entschädigung gewährt werden muß, über die Notwendigkeit und den Betrag dieser Entschädigung, 3. wenn Privatpersonen untereinander darüber streiten, wem von ihnen eine Verpflichtung obliegt. Diese Vorschriften sind bis jetzt in Kraft geblieben [mit der Maßgabe, daß die Kognition über den vorstehend zu 1 angegebenen Fall durch das LVG vom 30. Juli 1883 § 127 den Verwaltungsgerichten übertragen worden ist. (Vgl. über das G. vom 11. Mai 1842 Loening a. a. O. 176 ff. und den ausführlichen Kommentar von Oppenhoff a. a. O. 315 ff.]. Die für Sachsen maßgebenden Grundsätze enthält das G. über die Kompetenzverhältnisse zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden vom 28. Januar 1835 §§ 7 u. 10. Vgl. dazu v. d. Decken im WStVR 3 237, 238.

Gesetze noch eine Erweiterung erfahren[22]. In ausgedehntem Umfange findet die Beschreitung des Rechtsweges in Bremen statt[23]. Auch in Braunschweig hatte sich gewohnheitsrechtlich eine Befugnis der Gerichte ausgebildet, solche Verwaltungsakte, welche in Privatrechte eingriffen, auf ihre Gesetzmäßigkeit zu prüfen[24]. Am weitesten ging hinsichtlich der Zulässigkeit des Rechtsweges die frühere kurhessische Gesetzgebung. Nach dieser waren die Gerichte befugt, jeden unberechtigten Eingriff der Regierungsgewalt in die natürliche Freiheit oder das Eigentum der Privatpersonen zurückzuweisen[25]. Mit der Einverleibung des Kurfürstentums in Preußen haben jedoch die betreffenden Bestimmungen ihre Geltung verloren.

2. Die Kompetenzkonflikte.

§ 181.

1. Der Streit, ob eine Angelegenheit Justiz- oder Verwaltungssache ist, also zur Kompetenz der Gerichte oder Verwaltungsbehörden gehört, heißt Kompetenzkonflikt[1]. Derartige

---

[22] G. vom 24. Mai 1861, betr. die Erweiterung des Rechtsweges. Über dieses Gesetz: Loening a. a. O. 262 ff.; Kommentar bei Oppenhoff. Nach demselben findet der Rechtsweg, abgesehen von den im G. vom 11. Mai 1842 festgestellten Fällen, statt: 1. hinsichtlich vermögensrechtlicher Ansprüche der Staatsbeamten aus ihrem Dienstverhältnis, namentlich der Ansprüche auf Besoldung, Pension und Wartegeld, 2. hinsichtlich öffentlicher Abgaben bei Rückforderung des Gezahlten auf Grund der Behauptung, daß die einzelne Forderung getilgt oder bezahlt sei; 3. bei der Behauptung, daß die Abgabe keine öffentliche sei, sondern auf einem privatrechtlichen Titel beruhe, 4. bei Stempelabgaben, wenn der Betreffende zur Zahlung entweder überhaupt nicht oder nicht in dem verlangten Betrage verpflichtet zu sein glaubt, 5. bei Kirchen- und Schulabgaben, wenn dieselben auf einer notorischen Orts- und Bezirksverfassung beruhen, sowie hinsichtlich der Schul- und Pensionsgelder. Die Preußische Gesetzgebung über die Zulässigkeit des Rechtsweges ist durch V. vom 16. September 1867 auf die neuen Provinzen, durch G. vom 25. Februar 1875 § 3 auf Lauenburg ausgedehnt worden.

[23] Nach der Bremer Verf. § 15 steht der Rechtsweg jedem offen, der sich durch eine Verwaltungsmaßregel in seinen Privatrechten gekränkt glaubt.

[24] R. Mansfeld, Der publizistische Reaktionsanspruch und sein Rechtsschutz im Herzogtum Braunschweig. Braunschweig 1895, S. 59 ff.

[25] Diese Befugnis knüpft an das oben S. 767 N. 5 erwähnte Recht des Oberappellationsgerichtes an, auch in Regierungs- und Verwaltungssachen Rechtsprechung zu üben. Seit 1817 trat an Stelle der bisher üblichen Extrajudizialappellation von den Akten der Administrativbehörden die selbständige Beschreitung des Rechtsweges in der Form der Klage. Diese Praxis erhielt durch die Bestimmungen des Organisationsediktes vom 29. Juni 1821 § 60, der VU vom 5. Januar 1831 §§ 35, 113, 123, und des Gesetzes vom 11. Juli 1832 über den Geschäftskreis der Staatsanwälte ihre gesetzliche Bestätigung und Fortbildung. Vgl. Bähr a. a. O. 135 ff.; E. Meier a. a. O. 295 ff.

[1] Vgl. Nadbyl, Art. „Kompetenzkonflikt" in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 1 808 ff., Artikel Rechtsweg u. Kompetenzkonflikt im WStVR 3 227 ff.; Loening, Gerichte u. Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen 81 ff., 213 ff.; 302 ff.; E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 755 ff.; Stölzel, (Otto), Die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte (1897), Rechtsweg u. Kompetenzkonflikt in Preußen (1901); Droop, Der Rechtsweg in Preußen (1899); Oppenhoff, a. a. O. 462 ff.;

Kompetenzkonflikte können nur da entstehen, wo eine organische Trennung von Justiz und Verwaltung stattgefunden hat. Über die Erledigung derselben bestanden in älterer Zeit verschiedene Meinungen. Ein Teil der Schriftsteller vertrat den Grundsatz, daß die Gerichte selbständig über ihre Kompetenz zu entscheiden hätten, und daß ihre desfallsigen Urteile auch für die Verwaltungsbehörden maßgebend seien. Andere stellten die Ansicht auf, daß die Entscheidung zur Kompetenz des Landesherrn gehöre[2]. In Preußen wurde schon unter Friedrich dem Großen eine besondere Kommission [„Jurisdiktionskommission"] zur Erledigung der Kompetenzkonflikte eingesetzt, welche aus Mitgliedern des Generaldirektoriums (oben 398, 399) und des höchsten Gerichtshofes bestand[3]. Diese Einrichtung wurde jedoch bei Gelegenheit der Reorganisation der preußischen Verwaltung im Anfang des neunzehnten Jahrhunderts wieder beseitigt und die Erledigung der Kompetenzkonflikte dem Könige vorbehalten[4]. Auch in andern deutschen Staaten wurde die Entscheidung derselben durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmung für ein Recht des Monarchen erklärt[5].

Seine Ausbildung hat das Institut der Kompetenzkonflikte hauptsächlich im französischen Recht erfahren. Namentlich ist das Recht der Verwaltung, den Kompetenzkonflikt zu erheben, durch die französische Gesetzgebung genau geregelt worden. Die Entscheidung der Kompetenzkonflikte erfolgte nach den im Jahre VIII erlassenen und nach kurzer Unterbrechung im Jahre 1852 wieder in Kraft getretenen Bestimmungen[6] durch das Staatsoberhaupt auf Grund eines Gutachtens des Staatsrates,

---

O. Mayer, VR (2. Aufl.) 1 186 ff.; Fleiner, Institut. 25 ff.; Anschütz in der Kultur der Gegenwart, Systemat. Rechtswissenschaft 418 ff. — Im Gegensatz zu Kompetenzkonflikt spricht man von Kompetenzstreit, wenn die Zuständigkeit zwischen mehreren Behörden desselben Ressorts (Gerichten oder Verwaltungsbehörden) streitig ist. Ein solcher Kompetenzstreit wird im Instanzenzuge der Gerichte oder Verwaltungsbehörden erledigt.

[2] Vgl. H. A. Zachariä 2 § 177 S. 258 ff.; Loening, Deutsches Verwaltungsrecht 790.

[3] Instruktion vom 10. Febr. 1756 (Novum corpus constitutionum Marchicarum II 519). [Vgl Bornhak, Preuß. Staats- und Rechtsgeschichte 208, 209: Loening im VerwArch 2 266, 267 N. 96, 97; Gerichte und Verwaltungsbehörden 81, 82.]

[4] V. wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden vom 26. Dezember 1808 § 51. Nach der Kabinettsorder vom 30. Juni 1828 sollte bei Kompetenzkonflikten entweder eine Vereinigung des Justizministers mit dem betreffenden Fachminister stattfinden oder die Sache beim Staatsministerium geprüft und an den König berichtet werden, welcher entweder selbst entscheiden oder die Entscheidung dem Obertribunal (oder rheinischen Revisionshofe) übertragen konnte. Näheres bei Loening, Gerichte u. Verwaltungsbehörden 213 ff.

[5] Württ. Verf. § 59 Ziff. 3 [Beratung im Geheimen Rate obligatorisch]; S.-Mein. Ed. vom 21. Januar 1829 Art. 15; S.-Alt. GG § 46.

[6] Reglement vom 5. nivose des J. VIII. Dekret vom 25. Januar 1852. Art. 1.

der darüber in den Formen des contentieux (d. h. des Verfahrens in streitigen Verwaltungssachen) beriet. In der Zeit von 1848—1852 bestand für die Entscheidungen der Kompetenzkonflikte ein besonderer Gerichtshof, der sich aus hohen richterlichen und Verwaltungsbeamten zusammensetzte, unter dem Vorsitz des Justizministers. Eine ähnliche Einrichtung ist wieder durch das G. vom 24. Mai 1872 in das Leben gerufen worden.

Im Anschluß an die französischen Einrichtungen hat auch in den deutschen Staaten seit den vierziger Jahren des neunzehnten Jahrhunderts eine eingehendere Regelung der Kompetenzkonflikte stattgefunden. Die Erhebung des Kompetenzkonflikts wurde auch hier für eine Sache der Verwaltung erklärt, zur Entscheidung derselben wurden jedoch vielfach besondere Gerichtshöfe eingesetzt, welche zum Teil aus richterlichen, zum Teil aus Verwaltungsbeamten bestanden[7]. Dieselben hatten jedoch meist nicht den Charakter von ständigen Behörden, sondern den von wechselnden Kommissionen, deren Mitglieder nur auf Zeit ernannt wurden.

Das Reichsgerichtsverfassungsgesetz[8] hat den Grundsatz aufgestellt, daß die Gerichte über die Zulässigkeit des Rechtsweges, also über ihre eigene Kompetenz entscheiden. Jedoch bleibt der Landesgesetzgebung das Recht vorbehalten, die Entscheidung der Kompetenzkonflikte besonderen Behörden zu übertragen, mit der Maßgabe, daß bei der Regelung der Organisation und des Verfahrens dieser besonderen Behörden (Kompetenzgerichtshöfe) die durch § 17 GVG gegebenen Bestimmungen zu berücksichtigen sind.

2. Nach den Bestimmungen des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes und der auf Grund desselben erlassenen Landesgesetze gelten über die Kompetenzkonflikte jetzt in Deutschland folgende Grundsätze:

a) In denjenigen Ländern, in welchen besondere landesgesetzliche Vorschriften nicht bestehen, steht die reichsgesetzliche Vorschrift in Kraft, nach welcher die Entscheidung über die Zulässigkeit des Rechtsweges den Gerichten zusteht. Hier besitzt also die Verwaltung keinerlei Befugnis zur Erhebung des Kom-

---

[7] Preuß. G. über das Verfahren bei Kompetenzkonflikten vom 8. April 1847, durch V. vom 16. September 1867 auf die neuen Provinzen, durch G. vom 25. Februar 1878 § 3 auf Lauenburg ausgedehnt. Bayr. G., die Kompetenzkonflikte betr., vom 28. Mai 1850. Sächs. G., die Behörden für Entscheidung über Kompetenzzweifel betr., vom 13. Juni 1840. Braunschw. G., die Errichtung eines Gerichtshofes zur Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten betr., vom 19. Mai 1851, Abänderungsgesetz vom 9. Febr. 1865. Oldenb. G. vom 24. März 1870, betr. die Kompetenzkonflikte. Reuß j. L. V. über das Verfahren bei Entscheidung der Kompetenzkonflikte vom 17. März 1860. Wald. G., die Kompetenzkonflikte betr., vom 9. Mai 1854. Brem. G., die Entscheidung der Kompetenzkonflikte betr. (Nr. VI der Verfassungsgesetze).

[8] RGVG § 17.

petenzkonfliktes. Ebensowenig sind die Reichsverwaltungsbehörden zur Erhebung des Kompetenzkonfliktes berechtigt, da eine darauf bezügliche reichsgesetzliche Vorschrift nicht existiert, die landesgesetzlichen Bestimmungen aber auf sie keine Anwendung finden.

b) Für diejenigen Länder, welche die Entscheidung der Kompetenzkonflikte durch Landesgesetzgebung besonderen Behörden übertragen haben, enthält das Reichsgerichtsverfassungsgesetz folgende Normativbestimmungen. Die Mitglieder der betreffenden Behörden müssen für die Dauer des zur Zeit ihrer Ernennung von ihnen bekleideten Amtes oder, falls sie zu dieser Zeit ein Amt nicht bekleiden, auf Lebenszeit ernannt werden. Eine Enthebung vom Amte darf nur unter denselben Voraussetzungen wie bei den Mitgliedern des Reichsgerichtes stattfinden. Mindestens die Hälfte der Mitglieder muß dem Reichsgerichte oder dem obersten Landesgerichte oder einem Oberlandesgerichte angehören. Bei Entscheidungen dürfen Mitglieder nur in der gesetzlich bestimmten Anzahl mitwirken. Diese Anzahl muß eine ungerade sein und mindestens fünf betragen. Das Verfahren ist gesetzlich zu regeln. Die Entscheidung erfolgt in öffentlicher Sitzung nach Ladung der Parteien. Sofern die Zulässigkeit des Rechtsweges durch rechtskräftiges Urteil des Gerichtes feststeht, ohne daß zuvor auf die Entscheidung der besonderen Behörde angetragen war, bleibt die Entscheidung des Gerichts maßgebend. Die Entscheidung der Kompetenzkonflikte kann auf Antrag eines Bundesstaates und mit Zustimmung des Bundesrates durch kaiserliche Verordnung dem Reichsgericht überwiesen werden[9]. — Auf Grund dieser Bestimmungen haben verschiedene deutsche Staaten die Entscheidung der Kompetenzkonflikte besonderen Kompetenzgerichtshöfen übertragen, welche nach Maßgabe der reichsgesetzlichen Vorschriften gebildet sind[10]. Vereinzelt kommt

---

[9] RGVG § 17, EG § 17.

[10] Preuß. V., betr. den Kompetenzkonflikt zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden, vom 1. August 1879. [Verordnungsweg trotz Art. 96 der Preuß. Verf. zulässig im Hinblick auf EG z. GVG § 17.] Die gesamte preußische Gesetzgebung über Kompetenzkonflikte ist durch V. vom 22. März 1891 § 1 II 1 auf Helgoland ausgedehnt. Bayr. G., betr. die Entscheidungen von Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden oder dem Verwaltungsgerichtshofe, vom 18. August 1879, Sächs. G., die Entscheidung über Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden betr., vom 3. März 1879, Württemb. G., betr. die Entscheidung von Kompetenzkonflikten, vom 25. August 1879, Bad. G., die Entscheidung der Kompetenzkonflikte betr., vom 30. Januar 1879, Mecklenb.-Schwer. und Mecklenb.-Strel. V. zur Ausführung des § 17 des GVG vom 19. Mai 1879, S.-Kob.-Goth. G., betr. die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden über die Zulassung des Rechtsweges, vom 8. April 1879, Oldenb. G., betr. die Einführung des Gerichtsverfassungsgesetzes für das Deutsche Reich, vom 10. April 1879 Art. 54, 60, Braunschw. G., die Bildung des Gerichtshofes zur Entscheidung der Kompetenzstreitigkeiten und das Verfahren vor demselben betr., vom 1. April 1879, Wald. V., betr. die Kompetenzkonflikte, vom 21. Sept. 1879.

auch eine Entscheidung durch den obersten Verwaltungsgerichtshof[11] oder durch das Reichsgericht[12] vor.

Man unterscheidet positiven und negativen Kompetenzkonflikt und spricht von ersterem da, wo sowohl Gerichte als Verwaltungsbehörden die Kompetenz für sich in Anspruch nehmen, von letzterem da, wo beide dieselbe ablehnen. Ein positiver Kompetenzkonflikt entsteht, wenn jemand eine Sache bei Gericht anhängig macht und die Verwaltung der Ansicht ist, daß dieselbe zu ihrem Ressort gehöre. Sie erklärt dies durch „Erhebung des Kompetenzkonfliktes", wozu regelmäßig nur die zentralen und höheren Verwaltungsbehörden befugt sind. Auf geschehene Anzeige hin hat das Gericht das Verfahren einzustellen und die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofes abzuwarten. Die Erhebung des Kompetenzkonfliktes ist ausgeschlossen, wenn ein Gericht sich rechtskräftig für zuständig erklärt hat. Beim negativen Kompetenzkonflikt erfolgt die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofes auf Anrufen der beteiligten Partei. Die Bestimmungen der Landesgesetzgebungen über die Entscheidung der Kompetenzkonflikte finden auch gegenüber dem Reichsgericht Anwendung[13] [soweit nicht die Landesgesetze ein anderes bestimmen[14]].

---

[11] Hess. AusfG. zum RGVG vom 3. September 1878 Art. 8.

[12] Brem. G., betr. die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen den Gerichten und den Verwaltungsbehörden über die Zulässigkeit des Rechtsweges, vom 25. Juni 1879. Kais. V. vom 26. Sept. 1879 (vgl. oben Anm. 9).

[13] Dies bestreitet Wach, Handbuch des Zivilprozesses 1 102 ff. mit Rücksicht auf die allgemein in der gesamten Reichsjustizgesetzgebung festgehaltene Stellung des obersten Gerichtshofes. [Ebenso Rassow in den Beiträgen zur Erläuterung des Deutschen Rechts 43 796 ff.; Laband, StR, 4. Aufl. 3 364 Anm. 1, 5. Aufl. 3 387 Anm. 1. Arndt, Komm. z. Preuß. Verf. S. 307. — diese alle im Anschluß an die Judikatur des Reichsgerichts, bes. den Plenarbeschluß vom 22. Mai 1901. Entsch. in Zivils. 48 195; vgl. aber auch schon Entsch. in Zivils. 44 4, 378.] Da aber nach § 17 des RGVG die Entscheidung der Kompetenzgerichtshöfe nur ausgeschlossen ist, wenn durch rechtskräftiges Urteil die Zulässigkeit des Rechtsweges feststeht, so muß sowohl der positive Kompetenzkonflikt bei Verhandlungen in der Revisionsinstanz, als der negative bei rechtskräftigem Urteil auf Unzulässigkeit des Rechtsweges für anwendbar erachtet werden. [Übereinstimmend mit der hier vertretenen Ansicht: Loening im VerwArch 8 162 ff.; Lukas in der DJZ 1901 53 ff.; Stölzel, Rechtsweg und Kompetenzkonflikt in Preußen 355 ff., 387 ff. und im PrVerwBl 23 449; O. Mayer, VR (2. Aufl.) 1 187 Anm. 19. Das Reichsgericht stützt seine abweichende, mit besonderer Schärfe in dem oben angezogenen Plenarbeschluß vom 22. Mai 1901 vertretene Meinung, wonach weder der negative noch der positive Kompetenzkonflikt erhoben werden darf, wenn die Unzulässigkeit des Rechtswegs durch das Reichsgericht ausgesprochen bzw. der Rechtsstreit bei dem Reichsgerichte anhängig ist, im wesentlichen darauf, daß zu den im § 17 Abs. 2 genannten „Gerichten", worunter nur die Landesgerichte zu verstehen seien, das Reichsgericht nicht gehöre, daß die Rechtsprechung des Reichsgerichts Ausfluß einer den Einzelstaaten übergeordneten Justizhoheit sei und daß daher eine das Reichsgericht hemmende oder bindende Entscheidung von einer Landesinstanz (d. h. von partikularen Kompetenzgerichtshöfen) nicht erlassen werden könne. Mit diesem Urteil trat das Reichs-

V. Die Rechtskontrollen der Verwaltung.

1. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit[a].

§ 182.

[Verwaltungsgerichtsbarkeit ist — in der weitesten Bedeutung des Wortes — jede Gerichtsbarkeit, bei welcher die Verwaltung entweder als Partei oder als Richter erscheint. Ver-

---

gericht dem preuß. Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte entgegen, welcher (vgl. Stölzel a. a. O., Oppenhoff a. a. O. 468 N 30, 492, 497 ff.) in ständiger Rechtsprechung von jeher auf dem Boden der hier von Loening, Lukas, Stölzel u. a. verteidigten Ansicht gestanden hatte. Die zu faktischer Rechtsverweigerung führende Meinungsverschiedenheit der beiden obersten Gerichtshöfe wurde durch das preuß. Gesetz vom 22. Mai 1902 (vgl. darüber Stölzel im PrVerwBl a. a. O., Lövinson in der DJZ 1902 S. 385, Oppenhoff a. a. O. 468, 492, 497 ff.; Loening, Gerichte u. Verwaltungsbehörden 305 ff.) nach dem Vorbilde der bayer. und württemb. Gesetzgebung im Sinne des Reichsgerichts entschieden und die Streitfrage für Preußen damit erledigt. Vgl. auch die folg. N.

[14] [Solche Bestimmungen bestehen namentlich in Preußen: G. vom 22. Mai 1902, Bayern: G. vom 18. August 1879, Art. 22 Abs. 2, Württemberg: G. vom 25. August 1879. Nach den beiden letzten Gesetzen ist die Erhebung des Kompetenzkonflikts dem Reichsgericht gegenüber ausgeschlossen; das württ. G. verbietet die Konfliktserhebung auch schon dann, wenn das Gerichtsurteil im Wege der Revision anfechtbar ist oder war. Der gleichen Grundanschauung Rechnung tragend bestimmt das preußische G. vom 22. Mai 1902, daß der positive Kompetenzkonflikt nicht mehr erhoben werden darf, wenn ein mit der Revision anfechtbares Urteil des Gerichts ergangen ist, und der negative nicht mehr, sobald die Unzuständigkeit der Gerichte von dem Reichsgericht ausgesprochen ist.]

[a] Literatur (Auswahl): Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg (1869); derselbe, Die preuß. Kreisordnung (1870); derselbe, Der Rechtsstaat, 2. Aufl. (1879); derselbe, Art. Verwaltungsjurisdiktion im R.-Lex.; Bähr, Der Rechtsstaat (1864); v. Sarwey, Das öffentl. Recht und die Verwaltungsrechtspflege (1880); Loening, VR 771 ff.; derselbe, Gerichte und Verwaltungsbehörden 287 ff.; derselbe, Die deutsche Verwaltungsrechtspflege, Schmollers Jahrb. 5 801 ff.; derselbe, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit, Hartmanns Ztschr. Bd. 5 u. 6; derselbe, Über Verwaltungsgerichtsbarkeit, Ztschr. f. Praxis u. Gesetzgebung auf dem Gebiete der Verwaltung (Sachsen) Bd. 14; v. Stengel, Die preuß Verwaltungsreform und die Verwaltungsgerichtsbarkeit, Schmollers Jahrb 7 373 ff.; derselbe, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öff. Rechte. VerwArch 3 177 ff.; E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 729 ff.; Schoen, Enzykl. (7. Aufl.) 291 ff.; Otto Mayer, VR (2. Aufl.) 1 133 ff.; Fleiner, Instit. 227 ff.; Anschütz in der Kultur der Gegenwart, Systemat. Rechtswissenschaft 382 ff.; derselbe, Art. Verwaltungsgerichtsbarkeit im Handb. d. Politik 1 und im Handwörterb. der Kommunalwissenschaften; die Artikelfolge „Verwaltungsgerichtsbarkeit" im WStVR 3 741 ff.; Lemayer, Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, GrünhutsZ. 22 353 ff.; derselbe, Grünhuts Z. 29 1 ff.; Zorn, Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit, VerwArch 2 74 ff.; Leuthold, AnnDR 1884 321 ff.; Tezner, Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege, VerwArch 8 220 ff., 475 ff., 9 159 ff., 515 ff.; Göz, Die Verwaltungsrechtspflege in Württemberg (1902); Thoma, Rechtsstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft, JahrbÖffR 4 (1910) 196 ff.; v. Laun, Übersicht über wichtige Einrichtungen des Auslandes auf d. Gebiet d. Verwaltungsrechtspflege (1913); Mueller, Begriff d. Verwaltungsrechtspflege u. d. Verwaltungsstreitverfahrens (1895); Tezner, Das détournement de pouvoir u. die deutsche Rechtsbeschwerde, JahrbÖffR 5 67 ff.; Bühler,

waltungsgerichtsbarkeit im ersteren Sinne ist jede streitentscheidende Tätigkeit in Verwaltungssachen, insbesondere jede Schlichtung von Streitigkeiten zwischen der Verwaltung und den Untertanen über die beiderseitigen Rechte und Pflichten, einerlei wer diese streitentscheidende Tätigkeit handhabt, also jede, gleichviel von wem, über die Verwaltung ausgeübte Gerichtsbarkeit (zum Beispiel die Kognition des Zivilrichters über die Stempelpflichtigkeit einer Urkunde, über die Haftung des Staates wegen Amtspflichtverletzungen seiner Beamten, über Besoldungs- und Pensionsansprüche der Beamten; die Entscheidung des Strafrichters über die Gültigkeit einer Polizeiverordnung, über die Rechtmäßigkeit der Amtsgebarung eines Beamten, dem Widerstand [StrGB. § 113] geleistet worden ist). In dem anderen Sinne bedeutet Verwaltungsgerichtsbarkeit so viel wie Gerichtsbarkeit der (d. h. durch die) Verwaltung, wobei es nicht auf die Beschaffenheit des Streitgegenstandes, sondern eben nur auf die Eigenschaft des die Gerichtsbarkeit ausübenden Organes als Verwaltungsorgan ankommt. Verwaltungsgerichtsbarkeit in diesem Sinne ist zum Beispiel die Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde über eine gegen die Tätigkeit der ihr nachgeordneten Stellen eingelegte Beschwerde, aber auch die den Polizei- und Finanzbehörden zustehende Strafrechtspflege (oben § 180 S. 770, 771).

Der an die positivrechtliche Gestaltung der Dinge sich anlehnende technische Sprachgebrauch deckt sich jedoch weder mit der einen noch mit der anderen Begriffsbestimmung. Er lehnt es ab, alle Fälle, in denen über die Verwaltung und ihre Tätigkeit gerichtet wird, ohne Unterschied des richtenden Organes, etwa auch dann, wenn letzteres der Zivilrichter ist, als Verwaltungsgerichtsbarkeit zu bezeichnen. Er läßt diese Bezeichnung nur für solche Tätigkeiten zu, welche als Gerichtsbarkeit durch die Verwaltung erscheinen. Er schließt sich also an die zweite der oben angegebenen Wortbedeutungen an, ist jedoch enger als diese. Verwaltungsgerichtsbarkeit im sprachgebräuchlichen Sinne ist die von der Verwaltung ausgeübte Gerichtsbarkeit, soweit die ausübenden Organe den Zwecken dieser im Wesen nicht administrativen sondern richterlichen Tätigkeit entsprechend eingerichtet, nach Organisation, Rechtsstellung, Verfahren den ordentlichen Gerichten angeglichen sind. Der Grundgedanke der Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht darin, daß die Verwaltungstätigkeit, soweit sie die Entscheidung von Streitigkeiten zum Gegenstande hat, materiell also Gerichtsbarkeit ist, nicht durch die ordentlichen und gewöhnlichen, sondern durch besondere, eigens auf das Streitentscheiden eingerichtete (insbesondere kollegial formierte, un-

---

Die subj. öff. Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung (1914); Kommentare zu partikularrechtlichen Verwaltungsgerichtsgesetzen: zum preuß. LVG von Friedrichs, zum bayer. Verwaltungsgerichtsgesetz von Reger-Dyroff, zum sächs. G. über Verwaltungsrechtspflege von Apelt. — Weitere Lit. bei Meyer-Dochow (4. Aufl.) 67.

abhängig gestellte) Verwaltungsorgane gehandhabt wird: Trennung der streitentscheidenden von der sonstigen (reinen, tätigen) Verwaltung.

Verwaltungsgerichtsbarkeit ist eine streitentscheidende Tätigkeit der Verwaltung, ausgeübt durch gerichtsähnliche Behörden (Verwaltungsgerichte) in einem prozeßähnlichen Verfahren (Verwaltungsstreitverfahren)].

I. Die Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Hauptländern Europas ist in ihren Grundzügen folgende:

1. In England ist eine Verwaltungsgerichtsbarkeit in dem angegebenen Sinne unbekannt[b]. In der älteren Gestaltung der englischen Verwaltung war die Ausübung der lokalen Verwaltungsbefugnisse von dem Einfluß der jeweiligen Ministerialverwaltung unabhängig. Eine Trennung der Justiz und Verwaltung im kontinentalen Sinne bestand nicht. Die Friedensrichter vereinigten in ihren Händen zahlreiche Verwaltungsfunktionen mit der niederen mittleren und der Strafgerichtsbarkeit. Bei der genauen Fixierung aller Verwaltungsbefugnisse durch Gesetze blieb für eine Verordnungsgewalt der höheren Behörden kein Raum. Ebensowenig besaßen dieselben irgend welche Jurisdiktion in Verwaltungsangelegenheiten. Die Aufrechterhaltung der gesetzlichen Vorschriften geschah im Streitfalle durch die Gerichtsbarkeit der obersten Reichsgerichte. Doch übten diese ihre kontrollierenden Befugnisse nicht in den gewöhnlichen Formen des Zivilprozesses, sondern vermittelst gewisser außerordentlicher Rechtsmittel aus. Hierin hat sich auch dadurch nichts geändert, daß infolge der Gesetzgebung des Jahres 1888 ein großer Teil der Verwaltungsbefugnisse der Friedensrichter auf die Grafschaftsräte übergegangen ist. — Dagegen hat sich in der neueren Verwaltungsorganisation, welche seit der ersten Reformbill auf dem Gebiete des Armen-, Bau-, Gesundheits-, Schulwesens usw. entstanden ist, eine ausgedehnte Verordnungsgewalt und Jurisdiktion der Zentralbehörden, (vornehmlich des Ministeriums für Selbstverwaltung [local government board]) durchaus analog der der Ministerien des Kontinents, entwickelt, ohne daß es aber zur Entwicklung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in unserem Sinne gekommen wäre[c].

---

[b] Vgl. die oben § 53 N. 2 angegebene Literatur, vor allem die Arbeiten Gneists, die indessen die neuesten Wandlungen der englischen Verwaltungs- und Gerichtsorganisation nicht mehr berücksichtigen. Zur Ergänzung und Berichtigung Gneists: Hatschek, Engl. Staatsrecht 2 609 ff., derselbe, Das Staatsrecht des Verein. Königreichs Großbritannien-Irland (1914), 214 ff., 270 ff.; Redlich, Englische Lokalverwaltung (1901) 630 ff., 641 ff.; Koellreutter, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England (1912) 109 ff. Die einschlägige englische Literatur ist in allen diesen Werken zitiert.

[c] Vgl. hierüber insbesondere die Darstellungen Redlichs u. Koellreutters, oben Anm. b. Einen Überblick gibt Anschütz, Justiz und Verwaltung, in der Kultur der Gegenwart a. a. O. 413 ff.

2. In Frankreich[1] wurde unter dem Einfluß der Lehre von der Gewaltenteilung durch die Gesetzgebung der Revolution die Trennung zwischen Justiz und Verwaltung in strengster Weise zur Durchführung gebracht und der Grundsatz aufgestellt, daß die Tätigkeit der Verwaltungsorgane in keiner Weise der Kontrolle der ordentlichen Gerichte unterworfen werden dürfe[2]. Die Entscheidung aller Verwaltungsangelegenheiten, einschließlich der dabei auftretenden Rechtsfragen, blieb lediglich dem Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden überlassen. Erst das Organisationsgesetz Napoleons I. vom 28. pluviose des Jahres VIII führte in das französische Verwaltungsrecht den Unterschied zwischen reinen Verwaltungssachen und Verwaltungsstreitsachen ein. Erstere werden im Instanzenzuge der Verwaltungshierarchie (sogenannte voie gracieuse, administration pure), letztere von besonderen Organen erledigt (sogenanntes contentieux administratif). Als die ordentliche Behörde zur Handhabung des „contentieux" erscheinen nach dem Pluviosegesetz die Präfekturräte (conseils de préfecture). Diese besitzen allerdings keine allgemeine Jurisdiktion, sondern nur die ihnen durch spezielle Gesetze übertragenen Funktionen. Aber die Bemessung ihrer Kompetenz hat in so umfassendem Maße stattgefunden, daß sie fast alle Befugnisse des contentieux in sich vereinigen, und die daneben bestehende Jurisdiktion der Minister, Präfekten, Unterpräfekten, Maires, Spezialkommissionen und des Rechnungshofes als Ausnahme erscheint. Die Präfekturräte ermangeln jedoch, da sie aus frei entlaßbaren Beamten bestehen, gegenüber der herrschenden Ministerialverwaltung jeder richterlichen Unabhängigkeit. Die Rekursinstanz bildete nach der napoleonischen Gesetzgebung das Staatsoberhaupt, welches auf Grund eines Gutachtens des Staatsrates entschied[3]. Durch G. vom 3. März 1849 war dem letzteren die alleinige und endgültige Aburteilung der Verwaltungsstreitigkeiten übertragen worden, durch Dekret vom 25. Januar 1852 wurde aber der alte Zustand wieder

---

[1] Vgl. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg 182 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre T. 1 Abt. 1 S. 419 ff.; E. v. Meier, (6. Aufl.) 742 ff.; derselbe, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens 1 142 ff.; K. v. Stengel, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen, AnnDR 1876 808 ff., 897 ff.; Dareste, La justice administrative en France, 2. édit. Paris 1902; Laferrière, Cours de droit politique et administratif, 5ème édition, Tome II p. 505 ss.; Hauriou, Droit administratif (7. éd.) 931 ss.; Berthélemy, Droit administratif (7. éd) 916 ss.; E. Loening, Die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit, Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes, 5 337 ff., 6 12 ff., 181 ff., 308 ff.; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes 87 g.; derselbe im WStVR 3 786 ff.; Hagens, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich und der Conseil d'Etat, im ArchÖffR 17 373 ff.; Anschütz, Justiz und Verwaltung a. a. O. 408 ff.; F. Wodtke, Der recours pour excès de pouvoir (Abhandlungen, herausg. von Zorn u. Stier-Somlo XI 3).

[2] Dekret vom 16./24. August 1790 Tit. II Art. 13; vgl. E. v. Meier, Französ. Einflüsse 1 148 ff.

[3] Reglement vom 5. nivôse des J. VIII. Reglement vom 11. Juni 1806.

hergestellt. Dagegen hat das G. vom 24. Mai 1872 dem Staatsrat die Stellung eines selbständig entscheidenden Verwaltungsgerichtshofes zurückgegeben. In dieser Eigenschaft besitzt der Staatsrat jetzt eine dreifache Kompetenz: er entscheidet über die Berufungen gegen Entscheidungen der Präfekturräte; er erledigt eine Reihe von Verwaltungsstreitsachen in erster und letzter Instanz; er ist Kassationshof für alle Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden, welche er wegen Überschreitung der Amtsgewalt (excès de pouvoir) aufheben kann. Die letztere Befugnis ist dem Staatsrat durch das erwähnte Gesetz vom 24. Mai 1872 ausdrücklich beigelegt worden, nachdem sie bereits Jahrzehnte hindurch tatsächlich in unbestrittener Übung bestanden hatte. Der richterlichen Selbständigkeit entbehrt der Staatsrat de jure auch heute noch, da die Mitglieder desselben durch Dekret des Staatsoberhauptes abberufen werden können. Das französische contentieux umfaßt übrigens nicht bloß die eigentliche Verwaltungsjurisdiktion, sondern auch eine Reihe von fiskalischen Streitigkeiten und Strafsachen, welche in Deutschland vor die ordentlichen Gerichte gehören. Die Verwaltungsentscheidungen der Präfekturräte und des Staatsrates beschränken sich nicht auf Rechtsfragen, sondern erstrecken sich auch auf Gegenstände wie Steuereinschätzungen und Gewerbeanlagen, bei denen es lediglich auf die Würdigung tatsächlicher Verhältnisse ankommt.

3. In Deutschland haben die Verwaltungsbehörden, solange solche als getrennte Behörden bestehen, stets ein Entscheidungsrecht in allen Verwaltungssachen, einschließlich der dabei in Betracht kommenden Rechtsfragen besessen. Die Garantie für eine unparteiische Rechtsprechung in Verwaltungssachen und eine maßvolle Handhabung der Verwaltungsfunktionen lag in älterer Zeit in der kollegialischen Organisation der höheren Verwaltungsbehörden und der rechtlich geschützten Stellung ihrer Mitglieder. Dies änderte sich, als mit Einführung der konstitutionellen Staatsform eine parteimäßigere Stellung der Minister eintrat, die Organisation der Behörden eine mehr bureaumäßige Gestalt annahm und die Abhängigkeit der unteren Verwaltungsorgane von den Ministern größer wurde. Es entstand dadurch die Gefahr einer parteilichen Handhabung der Verwaltungsbefugnisse. Trotzdem blieb auch jetzt die Erledigung der Verwaltungssachen einschließlich der dabei auftretenden Rechtsfragen dem Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden überlassen[4]. Nur

[4] Die Frage der sogenannten Verwaltungsjustiz wurde schon in den ersten Jahrzehnten des neunzehnten Jahrhunderts lebhaft erörtert. Für dieselbe sprachen sich aus: K. v. Pfizer, Über die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Ziviljustiz, Stuttgart 1828, Prüfung der neuesten Einwendungen gegen die Verwaltungsjustiz (1835); Funke, Die Verwaltung in ihrem Verhältnis zur Justiz (1838). Dagegen: Mittermaier, Beiträge zu der Lehre von den Gegenständen des bürgerlichen Prozesses, Archiv für zivilistische Praxis 4 105 ff. Was hat der deutsche Prozeß durch die neuere

für solche zum Ressort derselben gehörigen Sachen, bei welchen mehrere Privatpersonen oder Korporationen (einschließlich der Gemeinden) sich als Beteiligte gegenüberstanden, waren mitunter besondere Entscheidungsorgane eingesetzt oder wenigstens besondere Vorschriften über das Verfahren gegeben [5]. Diese Streitigkeiten umfaßten jedoch nicht bloß Angelegenheiten verwaltungsrechtlicher, sondern meist auch Angelegenheiten privatrechtlicher Natur.

Die Gefahr einer parteimäßigen Handhabung der Verwaltungsbefugnisse glaubte man vielfach am sichersten durch eine Unterordnung der Verwaltung unter die Kontrolle der Gerichte beseitigen zu können. Gegen Rechtsverletzungen durch die Verwaltung sollte dem Einzelnen eine Klage bei den Gerichten, gegen bloße Interessenverletzungen eine Beschwerde bei den höheren Verwaltungsbehörden zustehen [6]. Eine derartige Aufsicht der Justiz

---

doktrinelle und legislative Behandlung gewonnen? Ebendaselbst 12 393 ff., 13 95 ff.; Pfeiffer, Praktische Ausführungen 3 203 ff.; H. A. Zachariä § 149. (Über vorstehende Schrif steller vgl. auch Fleiner, Institut. 229, 230). In diesem Streite dringen jedoch die Schriftsteller meist nicht zu völliger Klarheit durch, weil sie 1. zum Teil von der Ansicht ausgehen, die Verwaltung werde nur nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit geführt, 2. nicht gehörig scheiden zwischen der Rechtsprechung in eigentlichen Verwaltungssachen und der Rechtsprechung der Verwaltungsbehörden in gewissen Zivilstreitigkeiten. Unter dem Einfluß dieses Meinungsstreites kam § 182 der Reichsverfassung von 1849 zustande, welcher lautet: „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf, über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte". Auch bei dieser Bestimmung hatte man vorzugsweise die Jurisdiktion der Verwaltungsbehörden in Zivilsachen im Auge. Vgl. Fleiner a. a. O. 230; Anschütz, Justiz und Verwaltung a. a. O. 389.

[5] Auf diesem Standpunkte stand bis in die neueste Zeit noch die Gesetzgebung des Königreichs Sachsen. Hier wurden die streitigen Verwaltungssachen in erster Instanz teils von den Amtshauptmannschaften, teils von den Kreishauptmannschaften entschieden, in der Rekursinstanz von einem Kollegium, das aus dem Vorstand des betreffenden Ministeriums, zwei bei demselben angestellten Räten und zwei Räten der oberen Justizstellen, welche für diese Sachen fortdauernd deputiert sind, bestand (G., das Verfahren in Administrativjustizsachen betr., vom 30. Januar 1835, G. die Verminderung der Instanzen in Administrativgesetzsachen betr. vom 5. Januar 1870, G., betr. die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung, vom 21. April 1873 §§ 6, 23, 31). [Diese Einrichtungen sind seit 1901 größtenteils beseitigt und durch eine modern gestaltete Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem Muster der übrigen größeren deutschen Einzelstaaten ersetzt worden: Sächs. G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 19. Juli 1900. Über dieses Gesetz und seinen Inhalt: Schulzenstein im VerwArch 9 307 ff.; Wengler im Arch-ÖffR 17 277 ff. Kommentar zu dem Gesetz von Apelt (Leipzig 1901). — Das Administrativjustizverfahren findet jetzt nur noch in einigen wenigen besonderen Verwaltungsangelegenheiten Anwendung, vgl. Apelt a. a. O. 78.

[6] Die Hauptvertreter dieser Ansicht sind: Bähr, Der Rechtsstaat; L. v. Stein, Die Verwaltungslehre T. I Abs. 1 S. 367 ff., 409 ff.; Seydel, Allgemeine Staatslehre 83 ff.; Gierke, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 30 197; v. Stengel, Die Übertragung der Verwaltungsrechtsprechung an die ordentlichen Gerichte, AnnDR 1875 1314 ff., Das öffentliche Recht und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsaß-Lothringen, ebendas. 1876 808 ff.; 832 ff.; K. J. Schmitt, Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege im konstitutionell-monarchischen Staate, (1878). [Weitere Vertreter dieser Gedankenrichtung führt Loening im VerwArch 3 549, 550, 556 an. Zu ihnen gesellt

über die Verwaltung würde jedoch nicht nur auf die Tätigkeit der letzteren außerordentlich lähmend gewirkt haben, sondern auch bei der überwiegend privat- und strafrechtlichen Bildung der deutschen Richter die notwendige Einsicht in die Fragen des Verwaltungsrechtes häufig haben vermissen lassen[7].

Praktische Verwirklichung hat eine derartige Kontrolle der Justiz über die Verwaltung, abgesehen von den früheren kurhessischen Einrichtungen[8], in den deutschen Staaten (mit Ausnahme etwa der Hansastädte[9]) niemals gefunden. Dagegen sind durch die neuere Verwaltungsgesetzgebung in den weitaus meisten deutschen Staaten *besondere Behörden* für die Ausübung der Rechtsprechung in Verwaltungsangelegenheiten, sogenannte *Verwaltungsgerichte*, geschaffen worden. Die Möglichkeit einer Verwaltungsgerichtsbarkeit lag erst vor, nachdem mit dem Übergang aus der absoluten in die konstitutionelle Staatsordnung eine gesetzliche Regelung und Beschränkung der Verwaltungsbefugnisse eingetreten war. Den Verwaltungsgerichten liegt in erster Linie die Aufgabe *ob, die Einhaltung dieser gesetzlichen Vorschriften zu sichern*; ihre Tätigkeit beschränkt sich daher grundsätzlich auf solche Angelegenheiten, hinsichtlich deren die Befugnisse der Verwaltungsorgane durch *objektive Rechtsvorschriften* begrenzt sind. Diejenigen Verwaltungsakte dagegen, welche die Verwaltungsbehörden nach

---

sich noch Preuss, Zur preußischen Verwaltungsreform (1910) S. 63 ff.]. — Dagegen: Gneist, Rechtsstaat 262 ff. und Verhandlungen des 12. deutschen Juristentags, Sten. Bericht 231 ff.; Bluntschli, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtspflege, Kritische Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 10 257 ff.; E. v. Meier in der Enzykl. (6. Aufl.) 731 ff.; H. Schulze, Preuß. Staatsrecht § 276, Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes, Leipzig 1873; Ulbrich, Über öffentliche Rechte und Verwaltungsgerichtsbarkeit 78; H. Rößler, Der österreichische Verwaltungsgerichtshof nach dem Gesetze vom 22. Oktober 1875, Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart 4 201 ff.; v. Sarwey a. a. O. 81 ff.; Anschütz a. a. O. 389—392. Zum Vorstehenden vgl. auch Fleiner a. a. O. 228 ff.

[7] Die Auseinandersetzungen im Eingang des gegenwärtigen Paragraphen genügen, um darzutun, daß man sich für den Vorschlag, die Verwaltung der Justiz unterzuordnen, weder auf *englische* noch auf *französische* Einrichtungen berufen kann. Dagegen ist der Grundsatz, daß über alle durch die Verwaltung begangenen Rechtsverletzungen die Gerichte zu urteilen haben, durch das *italienische* Gesetz vom 20. März 1865 aufgestellt, wenn auch nicht ganz konsequent durchgeführt worden. Vgl. E. v. Meier a. a. O. 738 ff.; Heimburger in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart 13 314 ff.; v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsens Handbuch 168; Anschütz a. a. O. 416 ff.; Fleiner a. a. O. 231 Anm. 12. Prinzipiell steht auf diesem Standpunkte auch das belgische Recht. Doch ist der Grundsatz in demselben durch viele Ausnahmen durchbrochen.

[8] Vgl. § 180 S. 767 Anm. 5.

[9] [Vgl. zur Orientierung über die dortigen Verhältnisse: Fleiner a. a. O. 231 N. 12, nebst Quellen- und Literaturangaben. In Lübeck ist seither — G. vom 12 Dez. 1916 — Verwaltungsgerichtsbarkeit nach dem Vorbild der anderen deutschen Staaten eingeführt worden; s. unten S. 786].

freiem Ermessen vorzunehmen haben, eignen sich nicht dazu, zum Gegenstand richterlicher Kognition gemacht zu werden[10]. Sie finden ihre Erledigung im Instanzenzuge der Verwaltungsbehörden. Die Gefahr einer parteilichen Handhabung der Verwaltungsbefugnisse wird freilich durch die Errichtung bloßer Rechtskontrollen nicht beseitigt, da es in der Verwaltung bei vollkommener Einhaltung der gesetzlichen Schranken möglich ist, verschiedene Personen mit verschiedenem Maße zu messen. Die Garantie hiergegen kann nur in einer entsprechenden Gestaltung der Verwaltungsbehörden gefunden werden. Aus diesem Grunde haben einige der vorher erwähnten Gesetzgebungen zugleich mit der Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit das Ziel verfolgt, durch eine anderweite Organisation der Verwaltungsbehörden, namentlich durch die Einführung von Elementen der Selbstverwaltung in die sogenannten Beschlußbehörden: die preußischen Kreis- und Bezirksausschüsse, Provinzialräte, badischen Bezirksräte usw.[11], die Handhabung der durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht berührten Verwaltungsbefugnisse von der Ministerialinstanz unabhängiger zu machen. Diese Unabhängigkeit ist noch dadurch verstärkt worden, daß den so gebildeten Organen für viele Angelegenheiten ein definitives Entscheidungsrecht beigelegt ist.

II. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht bis jetzt in Deutschland in folgendem Umfange:

1. Von den deutschen Einzelstaaten haben bisher Preußen[12], Bayern[13], Sachsen[14] Württemberg[15], Baden[16], Hessen[17],

---

[10] [In Abweichung von dieser These sind durch die preußische Gesetzgebung den Verwaltungsgerichten nicht wenige Angelegenheiten überwiesen worden, in denen es sich keineswegs um Rechtsstreitigkeiten, sondern um Ermessensfragen handelt. Vgl. E. v. Meier, Enzykl. (6. Aufl.) 750; Schoen, das. (7. Aufl) 294; Anschütz a. a. O. 402, 403 und unten N. 28].

[11] [Vgl. oben § 116 S. 448 ff., § 117 S. 456 ff.]

[12] G., betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren, vom 3. Juli 1875, Abänderung durch G. vom 2. Aug. 1880. Neue Redaktion vom 2. August 1880, Abänderung durch G. vom 27. Mai 1888, G. vom 8. Mai 1889, G. vom 26. März 1893; G. über die allgemeine Landesverwaltung (LVG) vom 30. Juli 1883, G. über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichtsbehörden (ZG) vom 1. Aug. 1883, Einführung in Helgoland durch G. vom 18. Febr. 1891 § 1. — WStVR 3 753 ff.

[13] G., betr. die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen, vom 8. Aug. 1878. Deklaration dazu vom 15. Juni 1898. — WStVR 3 764 ff.

[14] G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 19. Juli 1900; G., einige Änderungen des Einkommensteuergesetzes vom 2. Juli 1878 betr., vom 20. Juli 1900; G., die Zuständigkeit des Oberverwaltungsgerichts bei Streitigkeiten über die Besteuerung der Wanderlager betr., vom 21. Juli 1900. Vgl. oben N. 7. — WStVR 3 768 ff.

[15] G. über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Dez. 1876. — WStVR 3 772 ff.

[16] G., die Organisation der inneren Verwaltung betr., vom 5. Okt. 1863, G., den Verwaltungsgerichtshof und das verwaltungsgerichtliche Verfahren betr., vom 24. Jan. 1880, G., das verwaltungsgerichtliche Verfahren betr.,

Oldenburg[18], Braunschweig[19], die thüringischen Staaten[20], Anhalt[21], Lippe[22] und Lübeck[23] eine Verwaltungsgerichtsbarkeit eingerichtet. (Über die eigene und unmittelbare Verwaltungsgerichtsbarkeit des Reichs sowie über Elsaß-Lothringen s. u. 790, 791).

In bezug auf die Organisation der Verwaltungsgerichte bestand anfänglich eine wesentliche Verschiedenheit zwischen Preußen einer-, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen anderseits. In den genannten Mittelstaaten war nur ein oberster Verwaltungsgerichtshof vorhanden, während in Preußen die Scheidung von Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten bereits in mittlerer Instanz stattfand, für reine Verwaltungssachen der Bezirksrat, für Verwaltungsstreitigkeiten das Bezirksverwaltungsgericht fungierte. Diese Verschiedenheit wurde aber dadurch beseitigt, daß man später in Preußen Bezirksrat und Bezirksverwaltungsgericht zu einer einzigen Behörde, dem Bezirksausschuß, vereinigte[24]. Demnach besteht jetzt in diesen Ländern als besonderes Organ der Verwaltungsgerichtsbarkeit lediglich der oberste Verwaltungsgerichtshof oder das Oberverwaltungsgericht. Ebenso ist es in Braunschweig und in einigen andern Ländern. In der unteren und mittleren Instanz werden die Funktionen der reinen Verwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit von denselben Organen ausgeübt; der Unterschied zwischen Verwaltungssachen und Verwaltungsstreitsachen tritt hier nur in der Form des Verfahrens hervor. Die mit der Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit betrauten Behörden sind in der Regel kollegialisch orga-

---

vom 12. April 1882, G., die Verwaltungsrechtspflege betr., vom 14. Juni 1884. Abänderung vom 30. Mai 1899. — WStVR 3 779 ff.

[17] G. über die innere Verwaltung vom 12. Juni 1874, G., betr. das oberste Verwaltungsgericht, vom 11. Jan. 1875, G., die Bildung und Zuständigkeit des obersten Verwaltungsgerichtes betr., vom 16. April 1879, G., betr. die Verwaltungsrechtspflege vom 8. Juli 1911. — WStVR 3 783 ff.

[18] G. vom 9. Mai 1906. WStVR 3 20, 790; Schultzenstein im VerwArch 13 329 ff.; 14 439 ff.

[19] G. vom 5. März 1895. WStVR 1 520, Radkau im VerwArch 4 421 ff.

[20] [Sachsen-Weimar, S.-Koburg und Gotha, S.-Altenburg und die beiden Schwarzburg haben durch Staatsvertrag vom 15. Dez. 1910 ein gemeinsames Verwaltungsrecht mit dem Namen „Thüringisches Oberverwaltungsgericht" und dem Sitz in Jena errichtet, welches über die nach Maßgabe der Landesgesetze der Vertragsstaaten zulässigen Rechtsmittel der Revision und Anfechtungsklage entscheidet (WStVR 3 790, Bühler, subj.-öff. Rechte 499 ff., Wernick im VerwArch 21 201 ff.). Sachsen-Meiningen ist dieser Vertragsgemeinschaft nicht beigetreten und hat seine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit (G. vom 15. März 1897, WStVR 3 599) behalten. Die beiden Reuß haben sich (Staatsvertrag v. 22. Jan. 1911) der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Königreichs Sachsen (s. o. N. 14) angeschlossen, derart, daß das sächs. OVGericht über die nach den reußischen Gesetzen zulässige Anfechtungsklage entscheidet. — WStVR 3 790, 608].

[21] G. vom 27. März 1888. WStVR 1 127.

[22] G. vom 9. Febr. 1898. WStVR 2 782.

[23] G. vom 12. Dezember 1916. Hartmann im PrVBl 38 367; Friedrichs im VerwArch 25 333 ff.

[24] Oben § 116 S. 446, 447. Anschütz a. a. O. 395.

nisiert, eine Ausnahme machen nur die mit Einzelbeamten besetzten bayrischen Bezirksämter. Die obersten Verwaltungsgerichte bestehen in den größeren Staaten[25] lediglich aus Berufsbeamten. Die zur Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in der unteren und mittleren Instanz berufenen Verwaltungsbehörden setzen sich in Bayern und Württemberg ebenfalls lediglich aus Berufsbeamten zusammen (bayerische Bezirksämter und Kreisregierungen, württembergische Kreisregierungen, sächsische Kreishauptmannschaften). In den übrigen Staaten bestehen sie dagegen in ihrer Mehrheit aus Mitgliedern ohne Beamteneigenschaft, „Laien" (preußische Kreis- bezw. Stadt- und Bezirksausschüsse, badische Bezirksräte, hessische Kreis- und Provinzialausschüsse, braunschweigische Kreisausschüsse). Dagegen besteht gerade in kleineren Staaten, zum Beispiel Oldenburg, Anhalt, Sachsen-Meiningen und Lippe eine kompliziertere Organisation mit Unterscheidung von Kreis-, Landes- und Oberverwaltungsgericht[26]. Die Verwaltungsgerichte, vor allem die obersten sind mit den Garantien richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet; die Mitglieder derselben genießen in bezug auf ihre rechtliche Stellung denselben Schutz, welchen die Richter besitzen[27].

Die zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gehörenden Angelegenheiten werden [insbesondere in der Sprache der preußischen Gesetze] als Verwaltungsstreitsachen im Gegensatz zu den reinen Verwaltungssachen oder Beschlußsachen bezeichnet. Grundsätzlich erstreckt sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit nur auf solche Fragen, bei denen es sich um eine Ent-

---

[25] Wegen der Kleineren vgl. die folgende Anmerkung.

[26] In Anhalt fungieren als Verwaltungsgerichte unterer Instanz die Kreis- und Stadtausschüsse, als mittlere Instanz das Landesverwaltungsgericht, als höchste das Oberverwaltungsgericht. Die beiden letzteren setzen sich aus Berufsbeamten und vom Landtag gewählten Mitgliedern zusammen. In S.-Meiningen bestehen die Kreisverwaltungsgerichte aus dem Kreisvorstand und zwei vom Kreisausschuß gewählten Mitgliedern, das Landesverwaltungsgericht aus dem Vorstand der Ministerialabteilung des Innern und je einem richterlichen und Verwaltungsbeamten, die vom Herzog ernannt werden, das Oberverwaltungsgericht aus dem Staatsminister, zwei stimmführenden Mitgliedern des Staatsministeriums und zwei richterlichen Beisitzern, deren Ernennung ebenfalls durch den Herzog erfolgt. [In Oldenburg gibt es Verwaltungsgerichte unterer Instanz, angelehnt an die Ämter und die Magistrate der größeren Städte, darüber ein Oberverwaltungsgericht, bestehend aus drei beamteten und drei unbeamteten Mitgliedern, welche letzteren vom Landtag gewählt werden]. In Lippe fungieren in unterer Instanz die Kreisverwaltungsgerichte, in höherer das Oberverwaltungsgericht. Erstere bestehen aus einem vom Landesherrn ernannten Vorsitzenden und vier durch Abgeordnete der Städte und Amtsgemeinden erwählten Beisitzern, letztere aus einem Vorsitzenden und zwei Beisitzern, welche vom Landesherrn ernannt, sowie zwei weiteren, welche von den Abgeordneten der Städte und Amtsgemeinden gewählt werden.

[27] Preuß. VerwGG §§ 21—25, Bayer. G. Art. 2, 3, 53, BG vom 16. Aug. 1908 Art. 183, Württ. G. Art. 4, Bad. G. vom 24. Febr. 1880 Art. 4, 5, Hess. G. vom 16. April 1879 Art. 1, 1, Anh. G. §§ 20—25, Braunschw. G. §§ 2, 3, G. vom 12. April 1898 § 2, Lipp. G. § 12.

scheidung nach Rechtsgrundsätzen handelt. Aber die Schwierigkeit, in Ausübung der Verwaltungsjurisdiktion Rechts- und Tatfrage zu trennen, hat zur Folge gehabt, daß das Prinzip nicht immer streng durchgeführt ist und die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte auch solche Gegenstände umfassen, bei denen es sich bloß um die Würdigung tatsächlicher Verhältnisse und um Fragen der Zweckmäßigkeit oder Billigkeit handelt. Dies gilt namentlich von der preußischen Gesetzgebung[28]. Diese Angelegenheiten werden dann ebenfalls in den gerichtlichen Formen erledigt, welche für das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten vorgeschrieben sind. Nach der Gesetzgebung des betreffenden Staates umfaßt also die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch diese Angelegenheiten; es entsteht, entsprechend dem formellen Begriff der Verwaltung, auch ein formeller Begriff der Verwaltungsgerichtsbarkeit, welcher die gesamte Tätigkeit der Verwaltungsgerichte bezeichnet.

Die Aufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist sowohl die Aufrechterhaltung der für die Verwaltung maßgebenden Grundsätze des objektiven Rechtes, als der Schutz der subjektiven Rechte des Einzelnen gegenüber Eingriffen der Verwaltungsorgane[29]. Beides wird in der Regel zusammen-

---

[28] [So haben in Preußen die Verwaltungsgerichte beispielsweise zu entscheiden: über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Schulbauten (ZG § 47), über die Frage der Erhaltung oder Einziehung eines öffentlichen Weges (ZG § 57), über die Bedürfnisfrage bei Erteilung gewerblicher Konzessionen, über die Frage, ob das von der zuständigen Behörde bemängelte Statut einer Innung zu bestätigen sei oder nicht, — alles keine Rechtsfragen oder doch nicht notwendig solche. Über noch andere ähnliche Fälle, in denen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Preußen nicht nur die Rechts-, sondern auch die Zweckmäßigkeitskontrolle administrativer Tätigkeit zusteht, vgl. O. Mueller, Begriffe der Verwaltungsrechtspflege 11 ff., dessen Ausführungen von W. Jellinek, Gesetz, Gesetzanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung 197 ff. angefochten, von Bühler, subj. öffentl. Rechte 277 ff. in wesentlichen Punkten als richtig anerkannt werden. Vgl. weiterhin Anschütz a. a. O. 402, 403 und im VerwArch 5 425, 6 623. Die Aufgabe der preußischen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist niemals darauf beschränkt gewesen, lediglich Gesetzwidrigkeiten oder gar nur Eingriffe in subjektive öffentliche Rechte (s. die nächste Anm.) abzustellen, sondern erstreckt sich hierüber hinaus, in vielen Fällen auch auf den Schutz gegen willkürliche, sachlich ungerechtfertigte, unbillige Verwaltungsakte. Im Gegensatz hierzu sind nach der bayerischen, sächsischen, württembergischen, badischen Gesetzgebung alle Ermessensfragen von der verwaltungsgerichtlichen Kognition ausgeschlossen; der Beruf des Verwaltungsrichters besteht in diesen Staaten wesentlich nur in der Entscheidung von Streitigkeiten über subjektive öffentliche Rechte. Der Gegensatz ist gut erkannt und ausführlich dargestellt bei Bühler a. a. O. 261 ff. und im WStVR 3 744 ff.].

[29] [Die herrschende Meinung geht von der Ansicht aus, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit lediglich zum Schutz subjektiver Rechte berufen sei (O. Bachr a. a. O. S. 54; L. v. Stein, Verwaltungslehre T. 1 Abt. 1. S. 371 ff.; v. Sarwey a. a. O. S. 65, 73, 76; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 1 646; E. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht 797 ff.; v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes 220 ff., im VerwArch 3 182 ff., 207; v. Seydel-Piloty, Bayer. Staatsr. 1 420 ff.; Lemayer a. a. O. S. 425 ff.).

fallen, da in der Verletzung eines subjektiven Rechtes stets auch eine Verletzung objektiver Rechtsvorschriften enthalten ist. Es kommen jedoch in der Verwaltungsgerichtsbarkeit auch Fälle vor, in denen es sich gar nicht um den Schutz subjektiver Rechte, sondern lediglich um die Aufrechterhaltung objektiver Rechtsvorschriften handelt; diese sind namentlich in der preußischen Gesetzgebung ausgebildet worden[30]. Den größeren Teil der Verwaltungsstreitsachen bilden allerdings solche, bei welchen der Schutz eines individuellen Rechtskreises gegenüber Eingriffen der Verwaltungsorgane in Frage steht. In dieser Hinsicht ist aber die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte in den verschiedenen Staaten verschieden gestaltet. Am engsten begrenzt erscheint sie in der älteren Gesetzgebung Badens[31] und Hessens[32]. Hier kommen zur Entscheidung der Verwaltungsgerichte regelmäßig nur solche Angelegenheiten, in welchen sich mehrere individuell berechtigte Subjekte (Privatpersonen, Gemeinden usw.) als streitende Teile gegenüberstehen; außerdem sind ihm einzelne anderweite Gegenstände durch spezielle gesetzliche Anordnung überwiesen. Dagegen tritt nach der neueren Gesetzgebung dieser Staaten[33] und in den übrigen Staaten die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch dann in Wirksamkeit, wenn ein Einzelner und ein staatliches Organ sich gegenüberstehen. Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit bilden hier obrigkeitliche Verfügungen, durch welche der Einzelne in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte über diese Angelegenheiten beruht in Preußen, Bayern, Baden, Oldenburg, Anhalt, Braunschweig, Sachsen-Meiningen und Lippe auf einer gesetzlichen Aufzählung der einzelnen Gegenstände, in Württemberg und Sachsen auf einer generellen Klausel[34]. Doch ist in Preußen, Baden, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, den Staaten des thüringischen Oberverwaltungsgerichts

---

Dagegen leugnet Gneist, Rechtsstaat 270 ff. und an anderen Orten, die Existenz individueller Rechte im Verwaltungsrecht gänzlich und erklärt das Parteirecht im Verwaltungsstreitverfahren für etwas aus dem objektiven Rechte Abgeleitetes. Beide Anschauungen sind einseitig. Vgl. G. Meyer-Dochow, VR 79; G. Jellinek, System 358; Anschütz a. a. O. 402; Fleiner, Instit. 342, 343. Vgl. auch die vorige Anm. über den Unterschied zwischen Preußen und den Mittelstaaten; dort ist nachgewiesen, daß die Verwaltungsrechtspflege nicht nur dem Rechtsschutz, sondern darüber hinaus in Preußen auch dem reinen Interessenschutz dienen kann und dient].

[30] Vgl. Anschütz a. a. O. 402.

[31] Bad. Organis.G. vom 5. Okt. 1863, §§ 5, 15.

[32] Hess. Ges. über die innere Verwaltung vom 12. Juni 1874 Art. 48, 67, G., betr. das oberste Verwaltungsgericht vom 11. Jan. 1875.

[33] Bad. VRechtspfl.G. vom 14. Juni 1884, Hess. G., betr. die Verwaltungsrechtspflege vom 8. Juli 1911.

[34] Württ. G. vom 16. Dez. 1876 Art. 13; dazu Bühler, subj. öffentl. Rechte 323 ff.; Sächs. G. vom 19. Juli 1900, §§ 73 ff. Die Bestimmungen des § 73 über die Zulässigkeit der Anfechtungsklage haben die Bedeutung einer allgemeinen Zuständigkeitsformel, wonach der Verwaltungsrechtsweg schlechthin gegen alle Verfügungen der inneren Verwaltung beschritten werden kann. Vgl. Apelt a. a. O. 44, 55 ff.; Bühler a. a. O. 418 ff.

(oben N. 20) und Lippe dasjenige Gebiet, welches für die Verwaltungsgerichtsbarkeit praktisch die größte Bedeutung hat, das der polizeilichen Verfügungen, ebenfalls durch eine Generalklausel gedeckt worden[35]. — In denjenigen Ländern, in welchen den Verwaltungsbehörden ein Entscheidungsrecht in bezug auf gewisse privatrechtliche Streitigkeiten zustand, sind die betreffenden Befugnisse mit der Errichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zum größten Teil auf die Verwaltungsgerichte übergegangen.

Aus Wesen und Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit und aus der Aufgabe der Verwaltungsgerichte, die Rechtsschranken der Verwaltung aufrecht zu erhalten, ergibt sich, daß dieselben den Befehlen der höheren Verwaltungsbehörden nicht unterworfen sind. Das Prüfungsrecht in bezug auf die Rechtsgültigkeit von Gesetzen und Verordnungen steht ihnen in demselben Umfange wie den ordentlichen Gerichten zu[36].

Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den Verwaltungsgerichten und den ordentlichen Gerichten werden nach Maßgabe der allgemeinen Grundsätze entschieden, welche über Kompetenzkonflikte zwischen Justiz und Verwaltung bestehen[37], wobei die Verwaltungsgerichte als Verwaltungsbehörden gelten. Für die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Verwaltungsgerichten und anderen Verwaltungsbehörden ist entweder der oberste Verwaltungsgerichtshof[38] oder der für die Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen Justiz und Verwaltung eingesetzte Kompetenzgerichtshof[39] oder ein besonderer Senat des obersten Verwaltungsgerichtshofes zuständig, der sich aus höheren Verwaltungsbeamten und Mitgliedern des Verwaltungsgerichtshofes zusammensetzt[40].

2. In Elsaß-Lothringen sind die Einrichtungen der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit (oben 781, 782) bestehen geblieben[41]. Die Zuständigkeit dieser Gerichtsbarkeit hat jedoch insofern eine starke Einschränkung erfahren, als bei Gelegenheit der Einführung des Strafgesetzbuches die dem französischen contentieux unterliegenden Strafsachen und bei Gelegenheit der Einführung des

---

[35] Preuß. LVG vom 30. Juli 1883 §§ 127, 128, 130; Bad. G. vom 14. Juni 1884 § 4 Nr. 1; Oldenb. G. vom 9. Mai 1906, § 14; Braunsch. G. vom 5. März 1895 § 49; Anhalt. G. vom 26. März 1908 § 1; Lipp. Zust.G. § 1 Nr. XIV. Über die Zuständigkeit des thüringischen OVG vgl. die Nachweise bei Bühler a. a. O. 499 ff.

[36] Vgl. Entsch. des preuß. Oberverwaltungsgerichts 9 363 ff.

[37] Vgl. § 181 S. 773 ff.

[38] Preuß. LVG vom 30. Juli 1883 § 113. Dieser Grundsatz ist auch da als maßgebend anzusehen, wo eine besondere Bestimmung nicht existiert.

[39] Württemb. G. betr. die Entscheidung von Kompetenzkonflikten, vom 25. Aug. 1879.

[40] Bayr. G. über Kompetenzkonflikte vom 18. Aug. 1879 Art. 29.

[41] Otto Mayer, Theorie des französ. VR 87 ff., derselbe im WStVR 3 786 ff.; Leoni, Öffentl. Recht v. Els.-Lothr. 1 118 ff.: Rosenberg, AnnDR 1906 810 ff.; Bruck, Verf. u. VerwR v. Els.-Lothr. 1 158 ff, 3 284 ff.; Fischbach, Das öffentl. Recht des Reichsl. Els.-Lothr., § 19.

Gerichtsverfassungsgesetzes die fiskalischen Streitigkeiten den ordentlichen Gerichten überwiesen wurden[42]. An die Stelle der Präfekturräte sind kollegialische Behörden unter dem Namen Bezirksräte getreten, welche aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räten, (ohne Laienbeteiligung) bestehen. Als Rekursinstanz für die Bezirksräte, sowie in einzelnen Fällen als Verwaltungsgericht erster und letzter Instanz[43] fungiert der Kaiserliche Rat in Elsaß-Lothringen, ein Kollegium, an dessen Spitze ein vom Kaiser ernannter Präsident steht und dessen Mitglieder in der Zahl von zehn ebenfalls durch den Kaiser ernannt werden. (Sie werden stets den Räten des Ministeriums für Elsaß-Lothringen entnommen). Die Entscheidungen desselben sind endgültig und bedürfen im Gegensatz zu dem früheren französischen Rechte keiner Bestätigung durch den Kaiser[44].

3. [Auch außer und abgesehen von diesen elsaß-lothringischen Einrichtungen besteht eine eigene und unmittelbare Verwaltungsgerichtsbarkeit des Deutschen Reichs[45]. Freilich ist diese Verwaltungsgerichtsbarkeit an oberster Stelle nicht, wie in den Einzelstaaten, einem einheitlichen Verwaltungsgerichtshof, sondern mehreren selbständigen Spezialbehörden übertragen, welche den Verwaltungsgerichten der Einzelstaaten gleichen, sofern sie, wiewohl ihrem Wesen und ihrer dienstlichen Stellung nach Verwaltungsbehörden, doch in ihrer streitentscheidenden Tätigkeit von der obersten Leitung der Reichsverwaltung, dem Reichskanzler, unabhängig sind, und auch sonst, vermöge ihrer kollegialen Formation und des ihnen vorgeschriebenen prozeß-

---

[42] EG zum RStGB vom 30. August 1871 Art. XII, AusfG. zum RGVG vom 4. November 1878 § 8. Vgl. oben § 180 N. 11, § 182 S. 782.

[43] O. Mayer im WStVR 3 789. Das G. vom 13. Juni 1898 ermächtigt den Kaiser, die Zuständigkeit des kaiserl. Rats im Verordnungswege zu erweitern; die betreffenden kaiserlichen Verordnungen können nur durch Gesetz abgeändert werden. Daraufhin ist die V. vom 92. September 1902 ergangen; vgl. O. Mayer a. a. O. — Die Zuständigkeit des französischen Staatsrats zur Entscheidung in erster und letzter Instanz über Rekurse wegen Mißbrauchs der Amtsgewalt (oben 782) ist auf den kaiserl. Rat nicht übergegangen.

[44] G., betr. die Einrichtung der Verwaltung vom 30. Dez. 1871 §§ 8 u. 13, G., betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsaß-Lothringens, vom 4. Juli 1879 § 11, G. betr. den kaiserl. Rat, vom 13. Juni 1898. — Das Verfahren vor den Bezirksräten und dem kaiserl. Rate ist durch V. vom 23. März 1889 geregelt worden.

[45] [Anschütz a. a. O. 398, 399; Fleischmann im WStVR 3 749 ff.; Fleiner, Instit. 234 ff. Bei diesen Schriftstellern finden sich auch nähere Angaben über die schwebenden Reformfragen auf dem Gebiete der Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit, insbesondere den — namentlich auf dem deutschen Juristentage von 1910 erörterten — Gedanken der Schaffung eines einheitlichen Reichsverwaltungsgerichtshofes, dem geeignetenfalls auch die Rechtskontrolle über den Vollzug der Verwaltungsgesetze des Reichs durch die einzelstaatlichen Behörden zu übertragen wäre. Dieser Gedanke hat auch den Reichstag wiederholt beschäftigt, so z. B. bei der Beratung des Staatsangehörigkeitsgesetzes vom 22. Juli 1913: Sten. Ber. 1912/13 S. 5340].

ähnlichen Verfahrens, die Garantien eines Gerichtshofes darbieten. Diese Reichsverwaltungsgerichte sind:

a) das Bundesamt für Heimatwesen für die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Armenverbänden[46];

b) das durch Richter verstärkte Eisenbahnamt zur Entscheidung über Maßregeln des Reichseisenbahnamtes, deren Nichtübereinstimmung mit den bestehenden Gesetzen behauptet wird[47].

c) das Kaiserliche Patentamt, insofern dasselbe zur Entscheidung über Nichtigkeiten der Patente berufen ist[48];

d) das Reichsversicherungsamt, insofern demselben die Entscheidung von Streitigkeiten auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung übertragen ist[49];

e) das kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung als entscheidende und Rekursinstanz in Angelegenheiten der Beaufsichtigung privater Versicherungsunternehmungen[50];

f) die Schiedsgerichte und das Oberschiedsgericht für Streitsachen der Angestelltenversicherung[51].

g) Der Reichsfinanzhof, als oberste Spruchbehörde in Reichsabgabensachen][52].

2. Die Verantwortlichkeit der Verwaltungsbeamten.

a) Im allgemeinen[1].

§ 183.

Während die Verwaltungsgerichtsbarkeit die Aufgabe hat, die Rechtssphäre des Individuums gegenüber dem Staate zu schützen und die Verwaltungsstreitigkeiten daher als ein Prozeß zwischen demselben und dem Staate erscheinen, handelt es sich bei der Verantwortlichkeit um ein Verfahren gegen den einzelnen Beamten, durch welches derselbe für ein rechtswidriges Verhalten haftbar gemacht wird. Das Verfahren kann entweder ein Strafverfahren sein, dessen Ziel die Verurteilung des Beamten zu einer öffentlichen Strafe ist, oder ein Zivilprozeß, welcher auf die Geltendmachung eines Entschädigungsanspruches wegen eines vermögensrechtlichen Nachteils hinausgeht. Außer Betracht bleibt hier die disziplinäre Verantwortlichkeit, welche lediglich

---

[46] RG über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 (30. Mai 1908) §§ 42 ff.

[47] RG betr. Errichtung eines Reichseisenbahnamtes vom 27. Juni 1873 § 5.

[48] RPatentG vom 7. April 1891 §§ 10, 13 ff.

[49] RVO vom 19. Juli 1911 §§ 83 ff.

[50] RG über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901, §§ 73 ff.

[51] Versicherungsgesetz f. Angestellte vom 20. Dezember 1911 §§ 156 ff.

[52] RG vom 26. Juli 1918, RGBl 959.

[1] F. W. Freund, Die Verantwortlichkeit der Beamten für die Gesetzmäßigkeit ihrer Amtshandlungen, im ArchÖffR 1 108 ff., 355 ff.; O. Mayer, VR (1. Aufl.) 1 226 ff. (2 Aufl.) 1 189 ff.; Nadbyl, Art. „Konflikte" in v. Stengels Wörterbuch (1. Aufl.) 1 818 ff.; Grevenhorst, Der sog. Konflikt bei gerichtl. Verfolgung von Beamten (1908); derselbe im WStVR 2 607 ff.; Loening,

Sache des Dienstes ist und das Verhältnis des Beamten zum Publikum nicht berührt (oben § 148). Die Verfolgung der Beamten, namentlich der Verwaltungsbeamten, ist jedoch vielfach besonderen Beschränkungen unterworfen, welche teils materieller, teils formeller (prozessualer) Natur sind.

1. In England[2] sind Verfolgungen der Beamten durch Private nur in sehr begrenztem Umfange zugelassen. Eine strafrechtliche Verfolgung ist gegenüber dem bona fide handelnden Beamten überhaupt ausgeschlossen und nur wegen vorsätzlicher Verletzung der Amtspflicht gestattet. Zur Erhebung der Anklage erscheint nach dem in England herrschenden System der Privatanklage jeder Privatmann befugt. Der Kronanwalt besitzt aber das Recht, durch „nolle prosequi" die Anklage niederzuschlagen. Eine Zivilklage wird nur bei Kompetenzüberschreitungen und Verletzung wesentlicher Formen gestattet, in welchem Falle der Beamte als außerhalb des Amtes handelnd angesehen und demgemäß einem Privatmann gleich behandelt wird.

2. Im Gegensatz zu den wesentlich materiellen Begrenzungen des englischen Rechtes hat man auf dem Kontinent die Verfolgung der Beamten durch formelle Erfordernisse, namentlich dadurch beschränkt, daß man sie von der Vorentscheidung einer besonderen Behörde abhängig gemacht hat. Dies ist zuerst in Frankreich geschehen. Hier war schon unter dem ancien régime der Grundsatz zur Geltung gelangt, daß die gerichtliche Verfolgung eines Verwaltungsbeamten nur mit Genehmigung der höchsten Verwaltungsbehörde, also des Staatsrates, stattfinden könne. Auch nachdem infolge der Einführung des modernen Anklageprozesses durch das Institut der Staatsanwaltschaft die Verfolgung zur Disposition des jeweiligen Ministeriums gestellt war, behielt man die Genehmigung der Strafverfolgung durch den Staatsrat bei, um eine gleichförmigere Behandlung der einzelnen Fälle zu erzielen. Namentlich wurde durch Art. 75 der Verfassung vom 22. frimaire des Jahres VIII festgesetzt, daß die Verfolgung der Verwaltungsbeamten („agents du gouvernement") wegen ihrer Amtshandlungen nur auf Grund einer Entscheidung („autorisation préalable") des Staatsrates erfolgen könne, ein Grundsatz (garantie constitutionelle"), der durch verschiedene spätere Gesetze[3] ausdrücklich aufrecht erhalten und erst durch Dekret vom 19. September 1870 beseitigt ist.

3. In Deutschland war die Verfolgung von Beamten nach gemeinem Recht an besondere Voraussetzungen nicht gebunden.

Gerichte und Verwaltungsbehörden 233 ff., 307 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 426 ff.; O. Bühler, Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württemb. Recht (1911) 167 ff. Vgl. auch oben §§ 148, 149.

[2] Gneist, Englisches Verwaltungsrecht 1 339 ff., 376 ff., 381 ff., Verwaltung, Justiz, Rechtsweg 154 ff., Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte 497 ff., Gesetz und Budget 98.

[3] Regl. vom 11. Juni 1806, Dekret vom 25. Jan. 1852 § 16. Über den Begriff des „agent du gouvernement" vgl. Freund a. a. O. 400 ff.; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechtes 99.

Dieser Grundsatz des gemeinen Rechtes gilt auch jetzt noch in den meisten (freilich nicht den größten) deutschen Staaten. Das strafrechtliche Verfahren kann allerdings nach heutigem Prozeßrecht nur von der Staatsanwaltschaft eingeleitet werden und ist insofern von dem jeweiligen Ministerium abhängig. Doch steht den Bestimmungen der R. St. Pr. O. (§§ 169 ff) gemäß dem Verletzten die Befugnis zu, gegen die Ablehnung der Erhebung der Anklage seitens der Staatsanwaltschaft an das Gericht zu rekurrieren. Dagegen ist jeder Private, welcher sich durch gesetzwidrige Handlungen eines Beamten in seinen Vermögensrechten verletzt glaubt, befugt, eine zivilrechtliche Klage auf Schadensersatz gegen denselben anzustellen (vgl. oben § 149).

Im Gegensatz zu diesen Grundsätzen des gemeinen Rechtes hatte aber eine Reihe von Landesgesetzgebungen die Verfolgung von Beamten, namentlich von Verwaltungsbeamten nur unter Beschränkungen zugelassen. Die Beschränkungen waren in selteneren Fällen materieller[4], in der Regel formeller Natur. Die letzteren schlossen sich an das französische Recht an; sie machten die gerichtliche Verfolgung entweder von einer Ermächtigung der vorgesetzten Behörde (oder des Staatsrates) abhängig[5] oder sie legten derselben die Befugnis bei, im Falle eines gerichtlichen Verfahrens gegen einen Beamten den Kompetenzkonflikt zu erheben und die Frage dadurch zur Entscheidung des Kompetenzgerichtshofes zu bringen[6].

---

[4] Materieller Natur ist die Bestimmung des preußischen Rechts, nach welcher wegen einer polizeilichen Verfügung der Rechtsweg behufs Geltendmachung der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit des betreffenden Beamten vom Einzelnen erst dann beschritten werden darf, wenn die Verfügung im Wege der Beschwerde als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben ist (G. über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen vom 11. Mai 1842 § 6; Wortlaut: „Wird eine polizeiliche Verfügung im Wege der Beschwerde als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben, so bleiben dem Beteiligten seine Gerechtsame nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über die Vertretungsverbindlichkeit der Beamten vorbehalten.“ Dazu LVG § 131: „Der § 6 des Gesetzes vom 11. Mai 1842 findet auch Anwendung, wenn eine polizeiliche Verfügung im Verwaltungsstreitverfahren durch rechtskräftiges Endurteil aufgehoben worden ist.“)

[5] Dahingehende Vorschriften bestanden insbesondere in der bayerischen Pfalz; vgl. v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 428, 429.

[6] Diese Einrichtung bestand in Preußen. Hier sollten nach § 47 der V. vom 26. Dez. 1808 Untersuchungen gegen Verwaltungsbeamte („Regierungsoffizianten“) wegen Amtsvergehen nur auf Antrag der Regierung eingeleitet werden (vgl. Loening, Gerichte und Verwaltungsbehörden 238). Denselben Grundsatz in Ausdehnung auf alle Beamten sprach das G vom 29. März 1844 aus (Loening 240 ff.). Nachdem durch Art. 97 der Verf. die vorgängige Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde bei Verfolgung von Beamten ausgeschlossen war, wurde durch G. vom 13. Febr. 1854 das jetzige Verfahren eingeführt, das zwar mit dem Wortlaut, aber nicht mit der gesetzgeberischen Absicht des Art. 97 der Verf. vereinbar ist. Die Vorschriften des Gesetzes beziehen sich, wie es selbst (§ 7 Nr. 1) ausdrücklich bestimmt, nur auf Verwaltungsbeamte. Über das G. vom 13. Febr. 1854 vgl. Loening a. a. O. 242 ff., die oben N. 1 angegebenen Schriften von

[Die Reichsjustizgesetzgebung (Einführungsges. z. RGVG. § 11 Abs. 1 setzte die landesgesetzlichen Bestimmungen, durch welche die straf- oder zivilrechtliche Verfolgung öffentlicher Beamten wegen der in Ausübung ihres Amts vorgenommenen Handlungen an besondere Voraussetzungen gebunden ist, außer Kraft, ließ jedoch — a. a. O. Abs. 2 — „unberührt

die landesgesetzlichen Vorschriften, durch welche die Verfolgung der Beamten entweder im Falle des Verlangens einer vorgesetzten Behörde oder unbedingt an die Vorentscheidung einer besonderen Behörde gebunden ist, mit der Maßgabe,

1. daß die Vorentscheidung auf die Feststellung beschränkt ist, ob der Beamte sich einer Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe;

2. daß in den Bundesstaaten, in welchen ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, die Vorentscheidung diesem, in den anderen Bundesstaaten dem Reichsgerichte zusteht."

Von der vorstehenden reichsgesetzlichen Ermächtigung haben Gebrauch gemacht die Landesgesetzgebungen Preußens[a], Bayerns[b], Badens[c], Hessens[d], der beiden Mecklenburg[e] und Elsaß-Loth-

---

Gravenhorst und den Kommentar bei Oppenhoff, Ressortverhältnisse (2. Aufl.) 395 ff.

[a] G. betr. die Konflikte bei gerichtl. Verfolgungen wegen Amts- und Diensthandlungen vom 19. Febr. 1854, dazu der zur Ausführung von EGVG § 11 Abs. 2 ergangene § 114 LVG. Danach kann, wenn gegen einen (nichtrichterlichen) Beamten aus Anlaß seiner dienstlichen Tätigkeit eine gerichtliche Verfolgung im Wege des Zivil- oder Strafprozesses eingeleitet worden ist, die vorgesetzte Zentral- oder Provinzialbehörde des Beamten „den Konflikt erheben", d. h. die Vorentscheidung des OVG gemäß EGVG § 11 Abs. 2 verlangen. Kommentar zu dem G. vom 13. Febr. 1854 bei Oppenhoff, Ressortverhältnisse 395 ff.; im übrigen vgl. die oben Anm. 1 angegebenen Schriften von Nadbyl, Gravenhorst, Loening. — Das G. vom 13. Febr. 1854 findet auch auf Personen des Soldatenstandes Anwendung, falls diese aus Anlaß ihrer dienstlichen Tätigkeit bei anderen als Militärgerichten belangt werden. Die Vorentscheidung steht nach § 6 des Gesetzes in diesem Falle dem Militärjustizdepartement zu. Die Staatsregierung hält diese Bestimmung auch angesichts des § 11 Abs. 2 EGVG noch für geltend; sicher mit Unrecht, denn unter „Beamten" im Sinne des § 11 EGVG (wie auch schon im Sinne von Art. 97 preuß. Verf.) sind auch alle Militärpersonen zu verstehen. Auch in Soldatenprozessen steht in Preußen die Vorentscheidung gemäß § 11 EGVG dem OVG zu. Diese richtige Ansicht ist ausführlich begründet von Jastrow, VerwArch 4 336 ff., dem Loening, Gerichte und Verwaltungsbehörden 317, 318 zustimmt. A. M. Stölzel, Förster-Eccius, Mügel, Loewe u. a. (vgl. nähere Angaben bei Loening a. a. O. 318 Anm. 1).

[b] VerwGerG vom 8. August 1878, Art. 7 in der Fassung des Art. 165, AusfG z. BGB vom 9. Juni 1899. Die Vorentscheidung findet hier nur in Zivilprozessen gegen Beamte (oder gegen das Gemeinwesen, dem der Beamte dient, vgl. S. 796 Anm. g) wegen Amtspflichtverletzung statt, und zwar ist sie — abweichend vom preuß. Recht — nicht von der vorgesetzten Behörde des Beklagten, sondern vom Kläger herbeizuführen. Vgl. v. Seydel-Piloty a. a. O. 436 ff.

[c] G. vom 24. Febr. 1880 Art. 9—11, G. vom 14. Juni 1884 § 46. Die Vorentscheidung ist nur auf Verlangen des vorgesetzten Ministeriums erforderlich. Die Bestimmung findet bei strafrechtlicher Verfolgung auf alle

ringens[f]. In diesen Ländern können also die in ihren Gesetzen bezeichneten Beamtenkategorien aus Anlaß amtlicher Handlungen gerichtlich nur verfolgt werden, wenn die gesetzlich geregelte Vorentscheidung die Frage, ob der Betreffende sich einer Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe, bejaht hat. Die Vorentscheidung steht in Preußen, Bayern, Baden, Hessen dem Oberverwaltungsgericht (Verwaltungsgerichtshof), in den beiden Mecklenburg (da dort keine Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht) und in Elsaß-Lothringen (da man dem dortigen Kaiserlichen Rat — oben 791 — die Eigenschaft als „oberster Verwaltungsgerichtshof" im Sinne des § 11 Abs. 2 EGVG. nicht glaubt zuerkennen zu dürfen) dem Reichsgericht zu. Die Rechtswohltat der Vorentscheidung kommt nicht nur den Beamten, sondern auch dem Staate zu, wenn dieser auf Grund der oben § 149 S. 612 ff. dargestellten gesetzlichen Bestimmungen an Stelle der Beamten wegen Gewährung von Schadensersatz in Anspruch genommen wird[g].

Die Wirkung der Vorentscheidung besteht, falls die ihr zugrunde liegende Frage verneint wird darin, daß der wegen der Amtspflichtverletzung eingeleitete oder beabsichtigte Prozeß nicht stattfinden kann, die Klage (Anklage) mithin abzuweisen ist. In diesem Falle und insoweit ist die Vorentscheidung also für das Gericht bindend. Wird die Frage durch die Vorentscheidung bejaht, so nimmt das gerichtliche Verfahren seinen Gang, und das Gericht ist in der Beurteilung der Fragen, ob eine von den Beamten zu vertretende Pflichtverletzung vorliegt und welche Zivil- bzw. strafrechtlichen Folgen die Pflichtverletzung nach sich zieht, frei[h].

Klassen von Beamten Anwendung, bei zivilrechtlichen Klagen dagegen nicht auf Richter und gewisse näher bezeichnete Gruppen der Verwaltungsbeamten, z. B. Grundbuchbeamte, Standesbeamte usw. Auch die durch das Bad. AusfG. vom 17 Juni 1899, Art. 5 Abs. 1 zugelassene „Verfolgung des Staates" aus Anlaß der Pflichtverletzung eines Beamten ist, soweit Verwaltungsbeamte in Frage kommen und ein dahingehendes Verlangen von dem zuständigen Ministerium gestellt wird, von der Vorentscheidung des Verwaltungsgerichtshofes abhängig: a. a. O. § 5 Abs. 2, 3.

[d] AusfG z. BGB vom 17. Juli 1899, Art. 77. Danach können Beamte wegen Amtsverletzung straf- oder zivilrechtlich nur verfolgt werden, wenn entweder die Vorentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs eingeholt worden ist oder das dem Beamten vorgesetzte Ministerium erklärt hat, daß die Vorentscheidung nicht verlangt werde. Es gilt als Verzicht des Ministeriums, wenn das Ministerium nicht innerhalb eines Monats, nachdem ihm ein darauf gerichteter Antrag des Beschädigten zugegangen ist, die Entscheidung beantragt.

[e] Vgl. WStVR 2 612.

[f] AusfG. z. BGB vom 17. April 1899, § 39; vgl. WStVR 2 612.

[g] Vgl. preuß. G. vom 1. August 1909 § 2; bayer. AG z. BGB vom 9. Juni 1899, Art. 165; bad. G. vom 24. Febr. 1880 § 9 und AG z. BGB vom 17. Juli 1899 § 5.

[h] Vgl. preuß. G. vom 13. Febr. 1854, § 3 Satz 2: „Ein Urteil der letzteren Art (nämlich eine das Dasein einer Amtspflichtverletzung bejahende Vorentscheidung) präjudiziert weder dem Beamten in seiner

Die hier besprochene reichsgesetzliche Bestimmung, EGVG. § 11, richtet sich in erster Linie gegen die formellen Beschränkungen des Rechtswegs gegen pflichtwidrig handelnde Beamte. Sie verbietet insbesondere den Fortbestand des französischen Systems der „autorisation préalable“ (oben 793) und der Bestimmung des preußischen Gesetzes vom 13. Februar 1854, wonach die gerichtliche Verfolgung von Beamten nur zulässig ist, wenn der Kompetenzgerichtshof auf Betreiben („Erhebung des Konflikts“) der vorgesetzten Behörde erklärt hat, daß dem Beamten eine „zur gerichtlichen Verfolgung geeignete“ Handlung zur Last falle. Aber EGVG. § 11 trifft weitergehend auch die materiellen Beschränkungen. Er hebt in seinem Abs. 1 die „besonderen Voraussetzungen“ auf, welche den Rechtsweg gegen Beamte einschränken, mit alleiniger Ausnahme der in Abs. 2 bezeichneten Bestimmungen über die Vorentscheidung des obersten Verwaltungsgerichtshofes bzw. Reichsgerichts. Unter den Begriff dieser „besonderen Voraussetzungen“ fallen alle landesgesetzlichen Vorschriften, welche die zivil- oder strafrechtliche Verfolgung eines Beamten aus Anlaß seiner amtlichen Tätigkeit irgendwie erschweren oder an besondere, für andere Zivil- und Strafprozesse nicht bestehende Bedingungen knüpfen. Eine landesgesetzliche Vorschrift dieser Art ist insbesondere auch in dem oben Anm. 4 angeführten § 6 des preußischen Gesetzes vom 11. Mai 1842 zu erblicken und dieser § 6 daher, wenngleich der preußische Gesetzgeber zu verschiedenen Malen[i] seine Fortgeltung behauptet hat, für aufgehoben zu erachten[k].

---

weiteren Verteidigung vor dem Gerichte, nach dem Gerichte in seiner rechtlichen Entscheidung der Sache.“ Ebenso das bad. G. betr. d. Verwaltungsgerichtshof vom 24. Febr. 1880, Art. 11 Abs. 3. Dagegen ist nach bayer. Recht (Verwaltungsgerichtsgesetz vom 8. August 1878, Art. 7 Abs. 3) die Vorentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs in allen Fällen für das Gericht bindend. O. Mayer, VR (2. Aufl.) 1 206 Anm. 32 und Fleiner, Institut. 270 N. 22 halten diese Bestimmung wegen Widerspruchs mit § 11 EGVG für ungültig, die herrschende Meinung in Bayern erachtet sie für gültig (Lit. bei Fleiner a. a. O.). Wenn man sie so, wie v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 437 tut, auslegt, ist gegen die Gültigkeit nichts einzuwenden.

[i] Vgl. LVG § 131 (oben Anm. 4); G. vom 1. August 1909 (oben § 149 S. 612 Anm. [b], § 5.

[k] Gleiche Ansicht: O. Mayer, VR 1. Aufl. 1 237, 238, 2. Aufl. 1 203, 204 N. 27; Fleiner, Instit. 270 N. 22; Thoma im JahrbÖffR 4 208 N. 1; v. Roenne, StR (4. Aufl.) 1 509 Anm. 2 (hält den § 6 schon durch die preuß. Verfassung, Art. 97, für aufgehoben); Jastrow bei Gruchot 30 332 ff. Für die Fortgeltung des § 6, die in Preußen herrschende Meinung (vgl. z. B. Stoelzel, Rechtsweg und Komp.-Konflikt 226; Loening, Gerichte und Verwaltungsbehörden 315; Oppenhoff, Ressortverhältnisse, 2. Aufl., 343), die Gerichtspraxis (RGZ 18 123, 20 295, 51 329; Gruchot, 39 1023, 46 1103; OVGEntsch. 57 480) und auch die Voraufl. dieses Buches S. 681 N. 7. Zum Beweise der Fortgeltung beruft man sich gern auf § 13 GVG, wonach die Landesgesetzgebung den Wirkungskreis der ordentlichen Gerichte abzugrenzen habe (oben § 180 Anm. 10). Könne sonach durch Landesgesetz die Schadensersatzklage dem Rechtswege im ganzen entzogen werden, so könne dies auch teil- und bedingungsweise geschehen, indem durch das Landesgesetz

Die gerichtliche Verfolgung von Reichsbeamten ist weder an das Erfordernis einer Vorentscheidung über die Frage der Amtspflichtverletzung noch an sonstige „besondere Voraussetzungen" gebunden [1].

b) Die Verantwortlichkeit der obersten Verwaltungsbeamten (Minister)[1].

§ 184.

Die Minister, d. h. diejenigen höchsten Beamten, welche an der Spitze eines Verwaltungszweiges stehen und mit dem Recht der Kontrasignatur ausgestattet sind (vgl. oben S. 276—278, 527 ff.) werden durch die neueren Verfassungen einer besonderen Verantwortlichkeit unterworfen, zu deren Geltendmachung die Volksvertretung berufen ist.

Man unterscheidet rechtliche und politische (parlamen-

---

bestimmt wird, daß bei dem Gericht erst dann geklagt werden kann, wenn der schadenstiftende Verwaltungsakt im Verwaltungswege aufgehoben worden ist. Allein diese Beweisführung geht fehl. Allerdings ist (vgl oben § 180 Anm. 10) die Landesgesetzgebung berechtigt, in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten den Rechtsweg auszuschließen, aber nur, soweit nicht zwingende Vorschriften des Reichsrechts entgegenstehen. Eine solche zwingende Vorschrift ist § 11 EGVG. Wenn diese Vorschrift schon nicht gestattet, die Beschreitung des Rechtswegs gegen Beamte von der vorgängigen Erlaubnis einer Verwaltungsinstanz abhängig zu machen, so verbietet er erst recht, den Rechtsweg schlechthin und bedingungslos zu sperren (übereinstimmend Piloty bei v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 437). Den Rechtsweg für Schadensersatzklagen aus § 839 BGB gegen den Staat auszuschließen, wäre die Landesgesetzgebung übrigens auch durch § 4 EG z. ZPO (oben § 180 S. 769 und Anm. 11) das. gehindert. Vgl. O. Mayer, VR (2. Aufl.) 1 207.

[1] Freund a. a. O. 391 ff.; Grevenhorst in WStVR 2 608; OVG 11 403 ff.; A. M. Thudichum, AnnDR 1885 640.

[1] Benjamin Constant, De la responsabilité des ministres, Paris 1815; Buddeus, Die Ministerverantwortlichkeit in konstitutionellen Monarchien, Leipzig 1833; R. Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, Tübingen 1837 (das. S. 88 ff. auch die ältere Literatur); H. Bischof, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe in Deutschland, Archiv für öffentliches Recht des deutschen Bundes 3 H. 2 S. 1 ff.; Kerchove de Denterghem, De la responsabilité des ministres dans le droit public belge, 2. édit., Bruxelles 1847; A. Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie; Konst. Rößler, Studien zur Fortbildung der preußischen Verfassung Abt. II S. 36 ff.; (Geffcken), Die Reform der preußischen Verfassung 230 ff.; Fr. Oetker, Rechtsstaat und Ministerverantwortlichkeit, Augsburger Allgemeine Zeitung 1872 Beilage Nr. 33; F. Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, Wien 1880; John, Art. „Ministerverantwortlichkeit" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 2 776 ff.; F. Thudichum, Die Ministeranklage nach geltendem deutschen Recht, AnnDR 1885 637 ff.; Brie im WStVR 2 884 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 §§ 71—74; Th. Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschen Staatsrecht, Tübingen 1891; A. Luez, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe; Rehm, Staatslehre 325 ff., 344 ff.; v. Frisch, Die Verantwortlichkeit des Monarchen und höchsten Magistrate (1904); R. Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland (1904); Frhr. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit u. Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn (1911).

tarische) Verantwortlichkeit. Unter letzterer versteht man die Pflicht des Ministers, die politische Zweckmäßigkeit seiner Maßregeln dem Parlamente gegenüber zu vertreten[2]. Die politische Verantwortlichkeit erstreckt sich auf die gesamte Tätigkeit des Ministers, namentlich auch auf die von ihm eingebrachten Gesetzesvorlagen, ist eine notwendige Konsequenz konstitutioneller Staatseinrichtungen und von hoher politischer Bedeutung. Aber sie bildet keinen Gegenstand staatsrechtlicher Betrachtung, sondern erscheint als eine Sache politischer und parlamentarischer Praxis[3]. Für das Staatsrecht hat nur die rechtliche Verantwortlichkeit Bedeutung. Rechtlich ist der Minister dafür verantwortlich, daß seine eigenen Handlungen und die von ihm kontrasignierten Akte des Monarchen sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen. Die Mitwirkung des Ministers bei der Gesetzgebung fällt daher nicht unter den Gesichtspunkt der rechtlichen Verantwortlichkeit. Diese beschränkt sich auf Verwaltungsakte aller Art, insbesondere auch auf Verordnungen[4].

In den deutschen Ländern kamen schon in älterer Zeit Bestrafungen hoher Landesbeamten infolge von Anregungen der Landstände vor. Diese Vorgänge sind jedoch auf die moderne Ministeranklage ohne Einfluß geblieben. Dieselbe hat sich erst mit der Einführung der konstitutionellen Verfassungen in Anlehnung an ausländische Vorbilder entwickelt.

---

[2] [Politische Verantwortlichkeit im Sinne des Textes besagt das Gegenteil von rechtlicher Verantwortlichkeit; die „politische" Verantwortlichkeit soll eine nicht-rechtliche, eine nur tatsächliche sein. Hiergegen läßt sich einwenden, daß die als Inhalt dieses Verantwortlichkeitsverhältnisses bezeichnete „Pflicht, die Zweckmäßigkeit der Maßregeln dem Parlamente gegenüber zu vertreten" auf Rechtssätzen beruht, also eine nicht moralische oder tatsächliche, sondern eine Rechtspflicht darstellt, deren Erfüllung auch durch Rechtsmittel — wenn auch nicht überall durch das besondere Institut der Ministeranklage — gesichert ist. In diesem Sinne: Rehm, Staatsl. 322, 328, 329, 337, 338 (der indessen S. 341, 343 zugibt, daß jene Pflicht, je nach Lage des positiven Rechts auch als eine reine „tatsächliche" erscheinen könne); v. Frisch a. a. O. 156, 157, 316; Anschütz, Enzykl. 112, 113, 127. — Unzutreffend ist die Behauptung G. Meyers (s. oben im Text), daß die Pflicht des Ministers, dem Parlamente Rede und Antwort zu stehen, nur auf die Frage der Zweckmäßigkeit der Regierungshandlungen und nicht auch auf die der Rechtsgültigkeit (Verfassungsmäßigkeit) sich erstrecke. Vgl. hiergegen Rehm a. a. O. 333 ff., 337, 338, 343.]

[3] Pistorius a. a. O. 2 ff. sieht die parlamentarische Verantwortlichkeit nur als eine engere Art der politischen an und meint, letztere bestehe darin, daß der Minister hinsichtlich seines politischen Verhaltens der öffentlichen Beurteilung und Kritik unterworfen sei. Einer derartigen Verantwortlichkeit unterliegen aber nicht bloß Minister, sondern alle Beamte, überhaupt jeder, der sich am öffentlichen und politischen Leben beteiligt. Spezifisch für die Minister ist lediglich die Vertretung der Regierungsmaßregeln vor dem Parlamente.

[4] Zu eng faßt L. v. Stein, Verwaltungslehre T. I, Abt. 1 S. 349, die rechtliche Verantwortlichkeit, wenn er sie als die Gesamtheit von Grundsätzen und Maßregeln bezeichnet, welche die Übereinstimmung der ministeriellen Verordnungen mit den bestehenden Gesetzen herzustellen bestimmt ist.

In England[5] ging aus der Befugnis der Commons, hohe Staatsbeamte vor dem König im Großen Rat zur Verantwortung zu ziehen, das Recht der Anklage (impeachment) des Unterhauses hervor. In den Zeiten der Verfassungskämpfe diente dasselbe namentlich dazu, unerlaubte Eingriffe in den verfassungsmäßigen Rechtszustand zu verfolgen. Unter Karl II. wurde zuerst die Ansicht aufgestellt, daß die Minister auch für honesty, justice und utility ihrer Maßregeln verantwortlich seien, eine Auffassung, welche noch in der heutigen staatsrechtlichen Doktrin Englands Billigung findet. Mit Ausbildung der parlamentarischen Regierung trat aber, soweit die politische Zweckmäßigkeit ministerieller Maßregeln in Betracht kam, an Stelle der förmlichen Anklage das Mißtrauensvotum des Unterhauses. Die Eingriffe in die verfassungsmäßigen Rechte hörten seit dieser Zeit auf. Das impeachment nahm daher den Charakter einer gewöhnlichen Kriminalanklage an, welche bei Veruntreuungen und ähnlichen Verbrechen in Anwendung gebracht wurde. Bei dem in England geltenden System der Privatanklage gewährt das impeachment den Ministern sogar eine im Vergleich mit anderen rechtlich geschütztere Stellung, indem nach Ansicht der englischen Jurisprudenz die demselben unterworfenen Personen der gewöhnlichen Privatanklage nicht unterliegen. Das Richteramt steht dem Oberhause zu, welches den Angeklagten nicht nur seines Amtes entsetzen, sondern auch zu gewöhnlichen Kriminalstrafen verurteilen kann.

2. Einen anderen Charakter besitzt das Anklagerecht der Volksvertretung in den Vereinigten Staaten von Amerika[6]. Auch hier ist dem Repräsentantenhause die Anklägerrolle, dem Senat das Richteramt übertragen[7]. Aber das Urteil des Senates erstreckt sich nur auf Amtsentsetzung und Unfähigkeitserklärung, in den Vereinigten Staaten ein besoldetes oder Ehrenamt zu bekleiden. Eine etwa sich daranschließende Verurteilung muß durch die ordentlichen Gerichte erfolgen[8]. Durch diese Bestimmungen hat das impeachment gegen den Präsidenten, Vizepräsidenten und die Zivilbeamten der Union, wenn es auch in den Formen eines gerichtlichen Verfahrens und Urteils auftritt, materiell den Charakter

---

[5] Gneist, Englisches Verwaltungsrecht 1 346 ff., 435 ff., Verwaltung, Justiz und Rechtsweg 157 ff.; Th. Erskine May, Treatise on the law of parliament, chap. 23; v. Frisch a. a. O. §§ 5, 12, 33, 55. Vgl. auch Rehm, a. a. O. 335; Hatschek, engl. StR 1 531 ff., engl. Verfassungsgeschichte 402 ff., Staatsrecht des Vereinigten Kgr. Großbritannien-Irland (1914) 83 ff., 115 ff.

[6] The Federalist Nr. 65 (Hamilton); Tocqueville, La démocratie en Amérique L. I. chap. 7; Story, Commentaries on the constitution of the United States, 4. edit., Boston 1873, §§ 743 ff.; Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht T. I S. 219 ff.; E. Schlief, Die Verfassung der nordamerikanischen Union 165 ff.; v. Holst, Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika, in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes S. 86 ff.; Freund, Öffentl. Recht der Verein. Staaten v. Amerika 167 ff.

[7] Verf. der Verein. Staaten Art. 1 Sect. 2 § 5, Sect. 3 § 6.

[8] Verf. der Verein. Staaten Art. 1 Sect. 3 § 6. Freund a. a O. 169.

einer politischen Maßregel[9] angenommen. Dem entspricht die sachliche Behandlung der Anklagen. Obwohl dieselben in der Verfassung als Hochverrat, Bestechung und andere schwere Verbrechen und Vergehen (treason, bribery or other high crimes and misdemeanors)[10] beschränkt werden, sind sie in der Praxis auch auf Handlungen ausgedehnt worden, welche nicht den Charakter von Rechtsverletzungen besitzen. So gestaltet sich das Verfahren tatsächlich zu einem Urteil des Kongresses über die gesamte politische Richtung eines hohen Beamten der Union[11].

3. Die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten haben fast ausnahmslos das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit ausgesprochen und den Landtagen die Befugnis zur Ministeranklage beigelegt. Doch fehlt es in einzelnen Staaten an Ausführungsbestimmungen, so daß die prinzipiellen Festsetzungen der Verfassung praktisch ohne Bedeutung bleiben[12].

Die Ministerverantwortlichkeit hat in Deutschland eine wenig klare Ausbildung gefunden. Als Gegenstand der Ministeranklage werden lediglich Rechtsverletzungen betrachtet, namentlich Verfassungsverletzungen und außerdem oft einzelne speziell benannte Verbrechen[13], in einigen Verfassungen überhaupt Verletzungen der Staatsgesetze[14]. In bezug auf den Inhalt der verfolgbaren Handlungen hat daher die deutsche Ministeranklage einen vorwiegend strafrechtlichen Charakter[15] und erinnert an

---

[9] [Nach Rehm, Staatsl. 335 und N. 3 ist das impeachment in Nordamerika „von Haus aus eine reine Strafklage"; die Ministeranklage habe aber hier wie anderwärts ihre rechtliche Natur geändert: „sie ist teils kriminelle, teils politische Verantwortlichkeit".]

[10] Verf. der Verein. Staaten Art. 2 Sect. 4.

[11] Story a. a. O. §§ 796 ff.

[12] Namentlich in Preußen, wo das durch Art. 61 der Verf. in Aussicht gestellte Gesetz nicht zustande gekommen ist.

[13] Preuß. Verf. Art. 61, Sächs. Verf. § 141, Württ. Verf. § 195, S.-Weim. Rev. GG § 49, S.-Mein. GG § 88, S.-Alt. GG. § 36, S.-Kob.-Goth. StGG § 163, Braunschw. NLO § 108, Old. StGG Art. 200, G. vom 24. März 1855, betr. die Anklage der Mitglieder des Staatsministeriums durch den Landtag, Art. 1, Schw.-Sondh. LGG § 57, Schw.-Rud GG § 6, Reuß j. L. StGG § 107, Wald. Verf. § 66, G., betr. die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Staatsregierung wegen Verfassungsverletzung, vom 4. Juni 1850, Art. 1 u. 2. Unter Verfassungsverletzung sind in diesen Bestimmungen Verletzungen der Landesverfassung verstanden. Die betreffenden Vorschriften finden daher bei Verletzung der Reichsverfassung keine Anwendung. Hier tritt nur das Aufsichtsrecht des Reiches [RV Art. 17, 7 Ziff. 3, 19] ein. Vgl. Pistorius a. a. O. S. 190 ff.

[14] Bayer. G., die Verantwortlichkeit der Minister betr. vom 4. Juni 1848 Art 9, Hess. G. über die Verantwortlichkeit der Minister vom 5. Juli 1821 Art. 1, Schaumb.-Lippe Verf. Art. 43, G. die Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder betr., vom 2. Jan. 1849 Art. 1.

[15] Diese Auffassung tritt auch in der Theorie hervor. v. Gerber § 58 S. 193 ff.; H. A. Zachariä 1 § 59 S. 311 ff.; Zöpfl 2 § 403 S. 410 ff.; Grotefend § 701; Held 2 § 383 S. 367 ff; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht §§ 129 ff., Ministerverantwortlichkeit 28 ff.; K. Rößler a. a. O. 63; Bischof a. a. O. 15; Hauke a. a. O. 18 ff.; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 310 S. 729; Pistorius a. a. O. 179. [Weitere Vertreter führt an v. Frisch a. a. O.

das englische impeachment. Dagegen nähert sie sich in bezug auf den Inhalt des Urteils dem amerikanischen System. Das Urteil darf nach den meisten Verfassungen nur auf Amtsverlust und Unfähigkeit zur Bekleidung anderweiter Ämter lauten. Die Verhängung einer Strafe bleibt dem ordentlichen Gerichtsverfahren vorbehalten[16]. Von diesen Grundsätzen ist nur die badische Gesetzgebung abgewichen[17], nach welcher die Ministeranklage nicht bloß wegen Verletzung der Verfassung oder anerkannter verfassungsmäßiger Rechte, sondern auch wegen schwerer Gefährdungen der Sicherheit und Wohlfahrt des Staates zulässig ist. Das Urteil geht auf Verlust des Amtes und Unfähigkeit zur Bekleidung weiterer Ämter.

Die Unklarheiten, an welchen das deutsche System der Ministeranklage leidet, sind dadurch verstärkt worden, daß man die Frage der Ministerverantwortlichkeit getrennt von den übrigen Rechtskontrollen der Verwaltung behandelte. Man sah in derselben nicht bloß ein Mittel zur Aufrechterhaltung des objektiven Verfassungszustandes, sondern auch ein solches zum Schutz der verfassungsmäßigen Individualrechte[18]. Gegen die Entscheidungen, welche der Minister als oberster Interpret des Verfassungsrechtes gab, glaubte man ein außerordentliches Rechtsmittel in den Formen eines Strafverfahrens gefunden zu haben. Diesen Zwecken zu dienen ist jedoch die Ministeranklage völlig ungeeignet; die Garantie für die Aufrechterhaltung der Individualrechte vermag nur eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit zu gewähren.

Noch weniger darf die Ministeranklage, wie es durch das badische G. vom 20. Februar 1868 geschehen ist, als ein Mittel betrachtet werden, um ein Urteil über das politische Verhalten des Ministers herbeizuführen[19]. Politisch unzweckmäßige oder gefährliche Handlungen eines Ministers können politische Maßregeln der Volksvertretung gegen ihn zur Folge haben,

---

176 ff., der selbst nicht dieser Meinung ist. Gegen die strafrechtliche Auffassung auch Rehm a. a. O. 328 ff.]

[16] Bayer. G. vom 4. Juni 1848 Art. 9, Sächs. Verf. § 148, Württ. Verf. § 203, Braunschw. NLO § 110, S.-Kob.-Goth. StGG § 164. — Dagegen kann nach den Bestimmungen des S.-Weim. RGG § 58, des Reuß j. L. StGG § 114 und des Old. G. vom 24. März 1855 Art. 23 neben der Dienstentlassung die Verurteilung zu einer Kriminalstrafe erfolgen. Die Württ. Verf. § 203 und das S.-Kob.-Goth. StGG § 164 gestatten neben der Amtsentsetzung und Suspension die Verhängung von Verweisen, erstere auch die von Geldstrafen, ebenso das Schaumb.-Lipp. G. vom 2. Jan. 1849 Art. 7.

[17] Bad. G., die Abänderung des § 67 der Verf.-Urk. bezüglich der Verantwortlichkeit der Minister betr., vom 20. Febr. 1868 Art. IV § 67a.

[18] R. Mohl, Ministerverantwortlichkeit 5, 227 und 228.

[19] Dieser Standpunkt wird allerdings von vielen Schriftstellern vertreten. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht 257; Samuely a. a. O. 76 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 281; K. Rößler 72 ff.; (Geffcken) 231; Opitz, Sächsisches Staatsrecht 2 243. Vgl. dagegen auch Hauke a. a. O. 15 ff.; Thudichum a. a. O. 684 ff.; Pistorius a. a. O. 182 ff.

aber sie eignen sich nicht dazu, zum Gegenstande eines gerichtlichen Verfahrens und einer Aburteilung durch einen Staatsgerichtshof gemacht zu werden. Es kann auch das amerikanische Beispiel in dieser Beziehung nichts entscheiden, da die staatsrechtliche Stellung des Kongresses zum Präsidenten und den ihm untergeordneten Beamten eine ganz andere ist als die der deutschen Landtage und Staatsgerichtshöfe zu den Ministern.

Die Ministeranklage ist endlich auch nicht als ein Disziplinarverfahren gegen den Minister aufzufassen[20]. Das Disziplinarverfahren gegen Staatsdiener wird von der vorgesetzten Behörde eingeleitet, während die Volksvertretung im Verhältnis zum Minister nicht als vorgesetzte Behörde erscheint. Der Kreis von Handlungen, welche zur Erhebung einer Ministeranklage Veranlassung geben können, ist ein viel engerer als derjenige, welcher der disziplinären Aburteilung unterliegt; gerade die praktisch wichtigsten Anwendungsfälle der Disziplinargerichtsbarkeit (unordentliche Geschäftsführung, unwürdiges Verhalten im Amt) fallen nicht in den Bereich der Ministeranklage. Für diejenigen Zwecke, welchen die Beamtendisziplin dient, wird bei den Ministern in der Regel schon die freie Entlassungsbefugnis des Monarchen ausreichen.

Die Ministeranklage ist eine außerordentliche Maßregel, welche die Aufgabe hat, die Minister wegen vorsätzlicher widerrechtlicher Eingriffe in den objektiven Rechtszustand[21] zur Verantwortung zu ziehen. Sie tritt ein bei Verfassungsverletzungen und Gesetzesverletzungen, welche die Minister in Ausübung von Verwaltungsbefugnissen oder der Verordnungsgewalt begehen. Sie hat den Charakter eines Strafverfahrens, aber nicht den eines ordentlichen Strafverfahrens zur Verfolgung gemeiner Verbrechen, sondern den eines besonderen, außerordentlichen, staatsrechtlichen Strafverfahrens, das der Aufrechterhaltung des bestehenden Rechtszustandes zu dienen bestimmt ist. Demgemäß lautet auch das Urteil auf Strafe, aber nicht auf eine Strafe, welche dem gewöhnlichen Strafensystem angehört, sondern auf eine, welche in der besonderen staatsrechtlichen Stellung des Ministers ihre Begründung findet[22]. Diese staatsrechtliche Seite der Ministeranklage ist durch die Reichsjustizgesetze nicht berührt

---

[20] Samuely a. a. O. S. 40 ff., 87 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 280, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 1 301; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 2 248; Seydel, Bayerisches Staatsrecht (2. Aufl.) 1 520 ff.; v. Seydel-Piloty a. a. O. 1 342 ff.; Hübler, Organisation der Verwaltung S. 12; Otto Mayer im ArchÖffR 19 424; Derselbe, Sächs. StR 220; Anschütz, Enzykl. 127, 128. — Vgl. dagegen auch Hauke a. a. O. 21 ff.; Ulbrich a. a. O.; Pistorius a. a. O. 52 ff., 94 ff.; Rehm a. a. O. 328 ff.; Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland 17 ff.; v. Fritsch a. a. O. 171 ff.

[21] Übereinstimmend: Pistorius a. a. O. 173; Lucz a. a. O 38, 39.

[22] Vgl. auch Pistorius a. a. O. 179; v. Frisch a. a. O. 178. Übereinstimmend mit dem Text auch van Calker, Hess. StR 69, 76 und Anm. 5.

worden. Nur soweit dieselbe ausnahmsweise den Zwecken einer strafprozessualischen Verfolgung, nämlich der Bestrafung von Amts- und gemeinen Verbrechen dient, hat eine Einwirkung stattgefunden. Insbesondere ist die diesbezügliche Zuständigkeit der Staatsgerichtshöfe auf die ordentlichen Gerichte [und das Anklagerecht der Volksvertretung auf die Staatsanwaltschaft] übergegangen[23].

§ 185.

Die näheren Bestimmungen der deutschen Verfassungen und Gesetze über die Ministeranklage sind folgende:

Der Anklage unterliegen regelmäßig nur die Minister, d. h. diejenigen höchsten Staatsbeamten, welche an der Spitze eines Verwaltungszweiges stehen und mit dem Amt der Gegenzeichnung betraut sind, einerlei ob sie den Titel „Minister" führen oder nicht[1]. Mitunter ist die Möglichkeit, angeklagt zu werden, auch auf andere Beamte ausgedehnt, welche durch eine selbständige Verfügung Bestimmungen der Verfassung verletzt haben[2].

Ankläger ist da, wo Einkammersystem besteht, der Landtag. In den Staaten mit Zweikammersystem wird zu einer Anklage entweder ein übereinstimmender Beschluß beider Kammern gefordert[3] oder das Recht derselben steht jeder der beiden Kammern zu[4] oder es ist lediglich der zweiten vorbehalten[5]. Vereinzelt ist auch dem Monarchen das Recht eingeräumt worden, aus eigenem Antrieb eine Untersuchung gegen einen Minister beim Staatsgerichtshofe anzuordnen[6].

Als Richter fungiert in einigen Staaten das Oberlandesgericht[7], in anderen ein besonderer Staatsgerichtshof,

---

[23] Vgl. darüber Thudichum a. a. O. 643 ff.; Pistorius a. a. O. 155 ff.

[1] Preuß. Verf. Art. 61, Bayer. G. vom 4. Juni 1848 Art. 9, Sächs. Verf. § 141, Bad. G. vom 20. Febr. 1868 Art. IV § 67a, S.-Weim. RGG § 51, Schw.-Sondh. LGG § 57, Schw.-Rud. GG § 6, Reuß j. L. StGG §§ 107 und 108. In Schaumburg-Lippe, wo ein eigentliches Ministerialsystem nicht existiert, erfolgt die Kontrasignatur durch ein Mitglied der Regierung. Dieses übernimmt damit die Verantwortlichkeit und unterliegt der Anklage durch den Landtag (G. vom 2. Jan. 1849 Art. 2, 3).

[2] Württ. Verf. §§ 53 u. 199, S.-Mein. GG § 88, S.-Kob.-Gotha StGG § 163, Braunschw. NLO § 108, Old. StGG Art. 208.

[3] Bayer. Verf. Tit. X § 6, Sächs. Verf. § 141, Hess. G. über die Verantwortlichkeit der Minister und obersten Staatsbeamten vom 5. Juli 1821 Art. 4. [Die von den beiden Kammern des hessischen Landtags zu erhebende Ministeranklage ist keine Anklage im strengen prozessualen Sinne, vielmehr nur ein an den Landesherrn gerichteter Antrag, den betreffenden Minister „in Anklagezustand zu versetzen", vgl. van Calker, Hess. StR 74. Allerdings ist der Landesherr rechtlich verpflichtet, dem Antrage, falls er formgerecht gestellt wird, zu entsprechen, und zwar „möglichst bald" (Min. Verantw. Ges. vom 5. Juli 1821, Art. 4 Abs. 2), indessen ist ihm hierfür keine bestimmte Frist gesetzt worden].

[4] Preuß. Verf. Art. 61, Württ. Verf. § 179.

[5] Bad. G. vom 20. Febr. 1868 Art. IV § 67a.

[6] Hess. G. vom 5. Juli 1821 Art. 4, Wald. G. vom 4. Juni 1850 Art. 8.

[7] Hess. G. vom 5. Juli 1821 Art. 3 u. 5, G. vom 8. Jan. 1824, AusfG.

welcher unter vorzugsweiser Berücksichtigung des höheren richterlichen Elementes zur Hälfte vom Monarchen, zur anderen Hälfte vom Landtage besetzt wird[8]. In Baden setzt sich der Staatsgerichtshof aus den Mitgliedern der ersten Kammer und höheren richterlichen Beamten zusammen, aus denen er unter Einräumung eines ausgedehnten Ablehnungsrechtes an die Parteien durch das Los gebildet wird[9].

Das Verfahren ist regelmäßig ein öffentlich-mündliches und kontradiktorisches, in welchem die Anklage durch besondere Bevollmächtigte des Landtages oder der anklagenden Kammer vertreten wird[10].

Rechtsmittel gegen das Urteil sind entweder ganz ausgeschlossen oder es werden höchstens Revision, d. h. Antrag auf nochmalige Untersuchung durch dasselbe Gericht, oder Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zugelassen. Nur sehr vereinzelt sind alle Rechtsmittel des Strafprozesses vorbehalten[11].

Das Begnadigungsrecht des Monarchen darf gegenüber einem verurteilten Staatsminister nach den meisten Verfassungen entweder gar nicht oder nur mit Zustimmung des Landtages bzw.

---

zum RGVG vom 3. Sept. 1878 Art. 6, S.-Mein. GG § 88, AusfG. zum RGVG vom 16. Dez. 1878 § 31, S.-Alt. GG. § 37, AusfG. zum RGVG vom 22. März 1879 § 6, S.-Kob.-Gotha StGG § 171, AusfG. zum RGVG vom 7. April 1879 § 28, Reuß j. L. G. vom 12. Sept. 1879, Schw.-Rud. GG § 66, AusfG. zum RGVG vom 1. März 1879 § 6. — In Preußen sollte als Gericht der oberste Gerichtshof fungieren (Verf. Art. 61), eine Bestimmung, welche bei der jetzigen Gerichtsorganisation nicht mehr anwendbar ist. Dasselbe gilt von einer ähnlichen Bestimmung in Waldeck nach dem G. vom 8. Mai 1875 und Schaumburg-Lippe nach dem G. vom 2. Jan. 1849 Art. 3.

[8] Sächs. Verf. §§ 112 und 143, Württ. Verf. §§ 195 und 196, S.-Weim. RGG §§ 51—53, G. vom 27. März 1878, Braunschw. G. vom 19. März 1850 § 2, Old. StGG Art. 201 Anl. III, G. vom 24. März 1855 Art. 5. — In Bayern wird der Staatsgerichtshof aus dem Präsidenten, den sechs ältesten nicht abgelehnten Räten des obersten Gerichtshofes und zwölf Geschworenen gebildet (G. vom 30. März 1850).

[9] Bad. G. vom 20. Febr. 1868 Art. IV § 67 b, G., das Verfahren bei Ministeranklagen betr., vom 11. Dez. 1769 §§ 7—15, EinfG. zu den Reichsjustizgesetzen vom 3. März 1879 § 7.

[10] Bayer. G. vom 4. Juni 1848 Art. 11, G. vom 30. März 1850, Sächs. Verf. §§ 146 u. 147, G., das Verfahren in den an den Staatsgerichtshof gelangenden Sachen betr., vom 3. Febr. 1838, Württ. Verf. §§ 199—202. Bad. G. vom 11. Dez. 1869 §§ 16 ff., G. vom 3. März 1879 § 71, S.-Weim. G. über die Erhebung von Anklagen gegen Minister und das dabei einzuhaltende Verfahren vom 22. Okt. 1850, S.-Kob.-Gotha StGG § 171, Braunschw. NLO § 110, Old. G. vom 24. März 1855 Art. 8—16.

[11] Gar keine Rechtsmittel gestatten: das Bayer. G. vom 30. März 1850 Art. 20, Bad. G. vom 11. Dez. 1869 § 23, S.-Weim. G. vom 22. Okt. 1850 § 23, Revision: die Sächs. Verf. § 149 und das Old. StGG Anl. III §§ 20 u. 21, weitere Verteidigung mit Versendung der Akten an eine Juristenfakultät das Schaumb.-Lipp. G. vom 2. Jan. 1849 Art. 6, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand: die Braunschw. NLO § 110, Revision und Wiedereinsetzung in den vorigen Stand: die Württ. Verf. § 204 und das Hess. G. vom 5. Juni 1821 Art. 6 u. 7, alle strafprozessualischen Rechtsmittel: das Schw.-Rud. GG § 8 und Reuß j. L. StGG § 114.

der anklagenden Kammer in Anwendung gebracht werden[12]. Insoweit das Urteil auf Amtsverlust und Unfähigkeit zur Wiederanstellung lautet, hat die Begnadigung die Bedeutung, eine Wiederanstellung zu ermöglichen. Eine solche ist jedoch in einzelnen Staaten auch dann gestattet, wenn das verurteilende Erkenntnis einen ausdrücklichen Vorbehalt in dieser Beziehung enthält[13].

§ 186.

Im Deutschen Reiche ist nach der R. V. (Art. 17) der Reichskanzler der einzige Beamte, welcher eine den Ministern der Einzelstaaten analoge Stellung einnimmt und einer entsprechenden Verantwortlichkeit unterliegt. [Diese Verantwortlichkeit hat in bezug auf die von ihm gegengezeichneten kaiserlichen Anordnungen und Verfügungen eine ausdrückliche reichsverfassungsmäßige Anerkennung gefunden[1], umfaßt jedoch auch diejenigen Akte des Kaisers, welche der Reichskanzler, ohne sie kontrasigniert zu haben, ausdrücklich oder stillschweigend gebilligt hat, sowie, selbstverständlich auch die eigenen Handlungen des Reichskanzlers. Dem Reichskanzler stehen die auf Grund des Reichsgesetzes vom 17. März 1878 für ihn ernannten Stellvertreter gleich. Die Verantwortlichkeit ist grundsätzlich als eine rechtliche anzusehen. Sie erstreckt sich nicht nur darauf, daß die vom Reichskanzler ausgehenden oder kontrasignierten Akte der Reichsverfassung, den Reichsgesetzen und auf den Gebieten, auf welchen der Bundesrat Kompetenz besitzt, den Verordnungen und Beschlüssen des Bundesrates entsprechen, sondern auch auf die Zweckmäßigkeit der Akte[2]. Mittel, um die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter geltend zu machen, gewährt zunächst das Zivil-, Straf- und Disziplinarrecht. In Zivil- und Strafsachen gegen den Reichskanzler und seine Stellvertreter sind, gemäß den allgemeinen Bestimmungen und im gewöhnlichen Verfahren, die ordentlichen Gerichte zuständig; die Ausübung der Disziplinargewalt gegenüber den obersten Beamten ist allein Sache des Kaisers[a]. Weiterhin fehlt es aber auch nicht an Mitteln, vermöge deren Bundesrat und Reichstag den Reichskanzler und seine Stellvertreter zur Rechenschaft ziehen können. Zwar die Einrichtung der Ministeranklage (oben §§ 184, 185) kennt das Reichsstaatsrecht nicht. Aber andere Möglichkeiten kommen in Betracht. Es ist Rechtspflicht des Reichskanzlers, die kaiserliche Politik als

---

[12] Preuß. Verf. Art. 49, Bayr. G. vom 4. Juni 1848 Art. 12, Bad. G. vom 20. Febr. 1868 Art. II § 67a, S.-Weim. RGG § 59, S.-Kob.-Goth. StGG § 176, Braunschw. NLO § 111, Schw.-Sondh. LGG § 57, Reuß j. L. StGG § 116, Schaumb.-Lipp. G. vom 2. Jan. 1849 Art. 8, Wald. Verf. § 12, G. vom 4. Juni 1850 Art. 16.

[13] Sächs. Verf. § 150, Württ. Verf. § 205, Reuß j. L. StGG § 116.

[1] RVerf. Art. 17. Vgl. oben § 135 S. 527.

[2] Vgl. oben § 135 S. 528; Anschütz, Enzykl. 112.

[a] Vgl. oben § 153 S. 627 (Entlassungsrecht).

die seinige vor dem Reichstag und Bundesrat, soweit er kann, zu vertreten, Rechtspflicht, auf Interpellationen und kurze Anfragen[b] im Reichstage zu antworten; ein Rechtsmittel, nicht nur ein politisches Machtmittel liegt in der Befugnis des Reichstags, seine von der des Kanzlers abweichende Ansicht in Form einer Resolution[c] oder Adresse oder durch Handhabung des Ausgabenverweigerungsrechts oder durch Versagung der Entlastung (RV. Art. 72) kund zu tun[d].

Auf die Beschlüsse des Bundesrates erstreckt sich, wie in anderem Zusammenhange bereits erwähnt (oben S. 528), die Verantwortlichkeit des Kanzlers und seiner Stellvertreter nicht. Es kann aber für diese Beschlüsse auch sonst niemand rechtlich verantwortlich gemacht werden: die Mitglieder des Bundesrates schon deshalb nicht, weil sie nicht nach ihrer Überzeugung, sondern nach der Instruktion ihrer Regierungen abstimmen. Für die Befolgung der Instruktion ist das Bundesratsmitglied lediglich seinem Auftraggeber, also seiner Regierung, für den Inhalt der Instruktion ist die Regierung ihrem Landtage — nach Maßgabe des Landesstaatsrechts — verantwortlich[3]]

---

[b] Oben § 128 S. 502, 503 und Anm. 6.

[c] Oben § 128 S. 503 Anm. 8.

[d] Durch RGes. vom 28. Okt. 1918 ist nunmehr dem Reichstage das Recht verliehen, den Reichskanzler zum Rücktritt zu zwingen. Vgl. darüber den Nachtrag.

[3] [Die Instruierung der oder des Bundesratsbevollmächtigten eines deutschen Einzelstaates ist ein Regierungsakt dieses Staates und unterliegt der ministeriellen Verantwortlichkeit grundsätzlich in eben dem Maße wie jeder andere Regierungsakt. Insbesondere ist es ein Recht des Landtages, die ihm verantwortlichen Minister für die von ihnen oder unter ihrer Gegenzeichnung erteilten Bundesratsinstruktionen zur Rechenschaft zu ziehen und demgemäß diese Instruktionen — wie überhaupt das ganze Auftreten der Regierung im Bundesrate — zum Gegenstande von Verhandlungen, Interpellationen, eventuell von tadelnden Resolutionen zu machen. Vgl. oben § 123 Anm. 9, 10. Letzteres gibt auch G. Meyer zu (Voraufl. § 186 N. 4), doch will er darin eine nur „politische" Verantwortlichkeit („politisch" deshalb, weil sie sich — a. M. und ganz verkehrt Dambitsch, Reichsverfassung 245, 246 — nicht nur auf Rechts- sondern auch auf Zweckmäßigkeitsfragen erstreckt) keine rechtliche sein soll: die Pflichten der Staatsregierung, welche der die Bundesratsinstruktion kritisierende Landtag geltend macht, sind unzweifelhaft Rechtspflichten, die Mittel, mit denen die Kritik ausgeübt wird (Interpellation, Tadelsvotum), sind Rechtsmittel (vgl. oben im Text und Anschütz, Enzykl. 112, 113). Die angegebene Befugnis der Landtage ist von der Reichsregierung wie von den Landesregierungen stets anerkannt und auch sonst in der Staatspraxis niemals bestritten worden. Bismarck hat sie wiederholt bejaht, so schon im verfassungsberatenden Reichstage von 1867 (Sten. Ber. 397 ff.; vgl. auch die Äußerungen der Abgeordneten v. Bennigsen und v. Sybel daselbst) und noch nach seinem Rücktritt, z. B. 1893; vgl. Kuhlenbeck, Otto v. Bismarck, Reden z. deutschen RV, 20, 21, v. Roëll-Epstein, Bismarcks Staatsrecht 257 ff., 263 ff. Ebenso die herrschende Meinung in der Wissenschaft; vgl. Laband 1 99 ff., Anschütz, Enzykl. 97 N. 1, v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 73, 74, v. Sarwey, Württ. StR 2 8[illegible] ff.; Triepel, Interregnum 102; Schulze, Preuß. StR § 265, Pistorius a. a. O. 197 ff.; Kalisch, Die Landtage u. d. Instruierung der Bundesratsbevollmächtigten (Brie-Fleischmanns Abhandlungen, Heft 32), [1913 u. a.] A. M. insbes. Haenel, Vertragsmäß. Elemente 221 ff., dessen Ausführungen aber nicht überzeugend sind].

Da der Bundesrat keine Exekutivgewalt besitzt (oben S. 479), so bedürfen alle seine Beschlüsse zu ihrer tatsächlichen Ausführung noch einer weiteren Tätigkeit des Kaisers und Reichskanzlers. Für die in Ausübung dieser Funktionen erlassenen Verfügungen trägt letzterer die Verantwortlichkeit. Er ist nicht in der Lage, sich zur Befreiung von derselben darauf zu berufen, daß er kraft eines Bundesratsbeschlusses handelte, da ihn die Verpflichtung zur Folgeleistung gegenüber Bundesratsbeschlüssen nicht von der Beobachtung der Reichsverfassung und Reichsgesetze befreit[4].

In elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten tragen der Statthalter und der Staatssekretär eine der des Reichskanzler analoge Verantwortlichkeit; ersterer für diejenigen Anordnungen und Verfügungen, welche als Ausfluß der ihm kraft seiner ministeriellen Stellung (oben § 139 S. 549) zustehenden Befugnisse erscheinen, und für die von ihm kontrasignierten kaiserlichen Erlasse, dagegen nicht für diejenigen Akte, welche er in Ausübung ihm übertragener kaiserlicher Befugnisse (oben 550), vornimmt, letzterer sowohl für seine eigenen Amtshandlungen als für die von ihm kontrasignierten Akte des Statthalters. Diese Verantwortlichkeit besteht nicht gegenüber dem Reichstage, sondern gegenüber dem Landtage[c].

VI. Die Verwaltungsexekution[a].

§ 187.

Die Verwaltungsbehörden haben nicht nur das Recht der Entscheidung und Verfügung, sondern auch die Befugnis, ihre Maßregeln mit Anwendung von Zwangsmitteln durchzusetzen (Verwaltungsexekution).

Die Exekutionsbefugnis äußert sich zunächst in dem Recht der Finanzbehörden, öffentliche Abgaben auf dem Verwaltungswege beizutreiben. Diese Befugnis ist denselben in allen deutschen Staaten beigelegt worden. Nur zur Zwangsversteigerung von Grundstücken wird in der Regel eine Mitwirkung der Gerichte erfordert.

---

[4] Übereinstimmend: v. Roenne, Staatsrecht des Deutschen Reiches 1 299 ff. — Anderer Ansicht: Thudichum, Verfassungsrecht 117 N. 3, Annalen a. a. O. 671; Seydel zu Art. 17 Nr. III, welche jede Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für Handlungen, die er in Gemäßheit eines Bundesratsbeschlusses vornimmt, in Abrede stellen; ebenso Zorn, AnnDR 1885 327 ff.; Rosenberg, Staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers S. 33.

[c] Denn der Reichstag hat nach Wortlaut und Sinn des Verfassungsges. vom 31. Mai 1911 jede Zuständigkeit in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten verloren (oben S. 544, 545). Übereinstimmend: Laband 2 247; Fischbach, Öff. Recht des Reichsl. Els.-Lothr. 47; a. M. (Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag) die Vorauff. S. 693, Zorn, StR 1 643, Vogels, DJZ 1911 S. 982.

[a] Literatur: Gneist im Rechtslexikon 3 1106 ff.; G. Meyer im WStVR 3 797 ff.; G. Meyer-Dochow, VR § 12; Otto Mayer, VR (2. Aufl.) 1 §§ 24—26; Fleiner, Instit. § 13; weitere Literaturangaben bei Meyer-Dochow und Fleiner.

Die Exekutionsbefugnis zeigt sich ferner in dem Zwangsrecht der Polizeibehörden. Letztere können diejenigen Handlungen, welche der dazu Verpflichtete nicht vornimmt, durch einen Dritten ausführen lassen („Ersatzvornahme") und den Kostenbetrag exekutivisch beitreiben. Sie dürfen ferner Strafen (Exekutivstrafen) bis zu einem bestimmten Betrage androhen, um den Säumigen zur Vornahme einer Handlung oder Unterlassung zu nötigen, und dieselben im Ungehorsamsfalle vollstrecken lassen. Sie sind endlich zur Anwendung unmittelbaren physischen Zwanges berechtigt, wenn eine getroffene Anordnung ohne solchen nicht durchführbar ist.

Als das äußerste Zwangsmittel erscheint die Anwendung von Waffengewalt, welche gesetzlich genau begrenzt ist. Dieselbe steht nur den polizeilichen Exekutivbeamten, dem Gendarmeriekorps und außerdem etwa noch den Forst- und Grenzbeamten, sowie dem für polizeiliche Zwecke requirierten Militär unter bestimmten Voraussetzungen zu.

Zweites Kapitel.

Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten[1].

Einleitung.

§ 188.

Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten ist wesentlich Sache des Reiches. Doch können die Einzelstaaten[2] einen

[1] Literatur: I. Über die Zuständigkeit des Reiches und der Einzelstaaten auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten: Haenel, StR 1 531 ff.; Laband 3 1 ff.; Zorn 2 410 ff.; Anschütz, Enzykl. 170 ff.; C. Riess, Auswärtige Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten (Bric-Fleischmanns Abhandlungen, Heft 11); K. Windisch, Die völkerrechtl. Stellung der deutschen Einzelstaaten (Leipz. Diss., 1913); Th. Korselt, Die völkerrechtl. Handlungsfähigkeit der deutschen Einzelstaaten in Vergangenheit u. Gegenwart (1917); V. Bruns, Sondervertretung deutscher Bundesstaaten b. d. Friedensverhandlungen (1918). — II. Über die Organisation der auswärtigen Verwaltung: Laband 3 1 ff.; Meyer-Dochow, VR (4. Aufl., 1915), §§ 106—114; Dochow, Auswärtige Verwaltung in den AnnDR 1914 630 ff., auch besonders erschienen (1916), derselbe im VerwArch 23 101 ff.; Zorn, Art. Gesandte und Konsuln im WStVR. — III. Über Staatsverträge: Zöpfl, Das Zustimmungsrecht der Landstände zu staatsrechtlichen Verträgen, Freiburg 1860; E. Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen, Leipzig 1874. (Diese Schrift enthält als Anhang den Abdruck eines Gutachtens von Gneist über die Auslegung des Art. 48 der preußischen Verfassung, welches dieser als Berichterstatter der Petitionskommission des preußischen Abgeordnetenhauses erstattet hat). Laband 2 §§ 60—63; F. Thudichum, Die Leitung der auswärtigen Politik des Reiches, Jahrbuch für Gesetzgebung usw. des Deutschen Reiches 3 323 ff.; F. Gorius, Das Vetragsrecht des Deutschen Reiches, AnnDR 1874 759 ff., 1875 531 ff.; J. Unger, Über die Gültigkeit von Staatsverträgen, Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart 6 349 ff.; Zorn, Die deutschen Staatsverträge, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 36 1 ff.; G. Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge; M. Proebst, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten, AnnDR 1882 421 ff.; H. Tinsch, Das Recht der deutschen Einzelstaaten bezüglich des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge,

völkerrechtlichen Verkehr untereinander und mit fremden Mächten unterhalten, sie haben innerhalb eines sachlich beschränkten Bereiches Befugnisse völkerrechtlicher Vertragsschließung[3]; für sie gehören außerdem die Beziehungen zum Reiche zu den auswärtigen Angelegenheiten.

1. Die auswärtige Verwaltung der Einzelstaaten.

§ 189.

Die Befugnisse der auswärtigen Verwaltung liegen naturgemäß in den Händen des Staatsoberhauptes, also in den monarchisch regierten deutschen Staaten in denen des Monarchen, in den Freien Städten in denen des Senates. Als weitere Organe der auswärtigen Verwaltung fungieren die Ministerien der auswärtigen Angelegenheiten und die ihnen unterstellten Behörden und Beamten des auswärtigen Dienstes: Gesandte und Konsuln. Monarchen und Senate haben als Ausfluß ihrer auswärtigen Befugnisse das Recht, Gesandte zu schicken und zu empfangen[a] und solche Verträge mit fremden Staaten abzuschließen, welche im Bereiche der Kompetenz der Einzelstaaten gelegen sind. Es unterliegen jedoch einzelne Staatsverträge und gewisse andere völkerrechtliche Akte der Genehmigung der Landtage bzw. Bürgerschaften.

1. Bei Staatsverträgen ist die völkerrechtliche und die staatsrechtliche Seite zu unterscheiden.

---

mit besonderer Berücksichtigung der Stellung im Reiche; G. Prestele, Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches; A. Leoni, Ein Beitrag zur Lehre von der Gültigkeit der Verträge in Verfassungsstaaten, im ArchÖffR 1 498 ff.; G. Jellinek, Gesetz und Verordnung 177 ff., 341 ff.; E. Seligmann, Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag, T. II: Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge; Stoerk, Art. Staatsverträge in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts (1. Aufl.); Fleischmann, Art. Staatsverträge im WStVR; Heilborn, Das System des Völkerrechts 143 ff.; derselbe, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz, ArchÖffR 12 141 ff.; v. Seydel-Grassmann, Bayer. StR 2 629 ff.; Dambitsch, Komm. z. RV 286 ff.; Radnitzky im JahrbÖffR 1911 55 ff.; L. Pitamic, Die parlamentarische Mitwirkung bei Staatsverträgen in Österreich (Wiener staatswiss. Studien XII 1); Schoen, Die völkerrechtl. Bedeutung staatsrechtl. Beschränkungen der Vertretungsbefugnis der Staatsoberhäupter beim Abschlusse von Staatsverträgen, Ztschr. f. Völkerrecht u. Bundesstaatsrecht 5 400 ff.; F. Tezner, Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge, in der Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart 20 120 ff.; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, insbes. S. 131 ff., 236 ff.; F. Wegmann, Die Ratifikation von Staatsverträgen (1892), Rieß, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen nach deutschem Staatsrecht (Brie-Fleischmanns Abhandlungen, Heft 10. 1904); Anschütz, Enzykl. 173, 174.

[2] Über die völkerrechtliche Stellung und Geschäftsfähigkeit der deutschen Einzelstaaten vgl. die in N. 1 unter I angeführte Literatur.

[3] Vgl. § 80 S. 262, 262.

[a] Über das Gesandtschaftsrecht der Einzelstaaten: Laband 3 1 ff.; Dambitsch, RV 282 ff.; Esch, Das Gesandtschaftsrecht der deutschen Einzelstaaten (Würzb. Diss.), 1911; Windisch, Die völkerrechtliche Stellung der deutschen Einzelstaaten (Leip. Diss. 1913) 26 ff.; Korselt, Die völkerrechtl. Handlungsfähigkeit der deutschen Einzelstaaten (1917) 104 ff.

Die völkerrechtliche Seite der Staatsverträge betrifft das Verhältnis der kontrahierenden Staaten zueinander. Die völkerrechtliche Verpflichtung, einen Vertrag zu erfüllen, entsteht durch den Abschluß desselben. Bei diesem Abschluß sind zwei Stadien zu unterscheiden: die Vereinbarung über den Inhalt des Vertrages unter den Bevollmächtigten der betreffenden Staaten und der eigentliche Abschluß des Vertrages, die Ratifikation durch die zur völkerrechtlichen Vertretung derselben berufenen Organe. Letztere ist der rechtlich entscheidende Akt. Bis zur Ratifikation liegen nur Vorverhandlungen (Punktationen) vor; erst mit dieser entsteht der Vertrag. Die Frage, welches Organ die Befugnis besitzt, einen Staat völkerrechtlich zu verpflichten, also Verträge für denselben abzuschließen, ist keine völkerrechtliche, sondern eine staatsrechtliche Frage; sie kann nicht nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen, sondern nur nach dem positiven Staatsrecht des fraglichen Staates entschieden werden[1]. Im absoluten Staate steht die Befugnis selbstverständlich dem Monarchen zu; im konstitutionellen Staate ist dabei eine Mitwirkung der Volksvertretung denkbar. Die Ratifikation kann im Einzelfalle von dem Staatsoberhaupt andern Staatsorganen — Ministern, Militärbefehlshabern, auch den Unterhändlern — übertragen werden.

Der völkerrechtlichen steht die staatsrechtliche Seite der Staatsverträge gegenüber. Bei dieser handelt es sich um die Geltung, welche der Staatsvertrag im Innern des Staates, also für die Behörden und Untertanen desselben besitzt. Die staatsrechtliche Verbindlichkeit des Vertrages wird durch den Abschluß des-

---

[1] In diesem Punkte stimmen alle völkerrechtlichen Schriftsteller überein. Vgl. die ausführlichen Nachweisungen bei E. Meier a. a. O. 91 ff. Übereinstimmend auch: Laband 2 133 ff., Kl.A. 172; v. Liszt, Völkerrecht (11. Aufl., 1918) 110, 111, 113, 162; Schoen in der Ztschr. f. Völkerrecht und Bundesstaatsrecht 5 410; Proebst a. a. O. 265 ff.; Jellinek, Gesetz u. Verordnung 342; W. Kaufmann, Die Rechtskraft des internationalen Rechtes, Stuttgart 1899, S. 31 ff.; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht 236 ff. Dagegen hat Tezner a. a. O. 123 ff. die Ansicht aufgestellt, daß nach völkerrechtlichen Grundsätzen die vorbehaltlose Ratifikation durch das Staatsoberhaupt den Staat völkerrechtlich verpflichte. Ihm ist Heilborn, System des Völkerrechtes 143 ff. beigetreten. Ähnlich Rieß, Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften 7, 10. Dieser Auffassung steht jedoch die durchaus konstante Lehre aller hervorragenden völkerrechtlichen Schriftsteller seit Hugo Grotius entgegen, welche nicht, wie Tezner a. a. O. 126 behauptet, lediglich unverbindliches „Juristenrecht" ist, sondern die Bezeugung eines anerkannten Gewohnheitsrechtes enthält. Der Versuch, aus der völkerrechtlichen Praxis das gegenteilige Prinzip nachzuweisen (a. a. O. 131 ff.), ist durchaus unzulänglich. Auch das Argument Heilborns, daß nur das Staatsoberhaupt dem anderen Staate gegenüber Willenserklärungen abgebe, erscheint nicht durchschlagend. Denn wie aus den vom Verf. selbst mitgeteilten Beispielen hervorgeht, sind bei der Abgabe von Willenserklärungen, d. h. bei der Ratifikation der Verträge unter Umständen noch andere Organe als das Staatsoberhaupt beteiligt. Der Verf. erklärt sogar ausdrücklich (a. a. O. 145), die Möglichkeit sei nicht ausgeschlossen, daß ein Parlament völkerrechtliches Staatshaupt werde. Demnach entscheidet also doch das Staatsrecht und nicht das Völkerrecht.

selben noch nicht begründet, sondern erst durch Einführung seitens der betreffenden Staatsgewalt[2]. Diese Einführung kann nun aber entweder so erfolgen, daß die verbindlichen Vorschriften, welche der Vertrag enthält, durch ein besonderes Gesetz festgestellt werden, oder so, daß dem Vertrage durch Publikation in der Gesetzsammlung unmittelbare gesetzliche Kraft beigelegt wird. Das Recht der Einführung von Staatsverträgen steht im absoluten Staat selbstverständlich ebenfalls dem Monarchen zu. In konstitutionellen Staaten ist dagegen für die Ein- und Durchführung der Staatsverträge eine Mitwirkung der Volksvertretung erforderlich, [wenn der betreffende Vertrag Bestimmungen enthält, welche nach Maßgabe der Verfassung von der Staatsregierung nicht einseitig, sondern nur mit Zustimmung der Volksvertretung getroffen werden dürfen, wenn er also insbesondere finanzielle Ausgaben notwendig macht oder Änderungen im Rechtszustand des betreffenden Landes bewirkt]. Die Zustimmung der Volksvertretung kann entweder in der Art eingeholt werden, daß derselben eine zur Ausführung des Vertrages notwendige Gesetzes- bzw. Budgetvorlage unterbreitet, oder in der Art, daß ihr der Vertrag selbst zur Genehmigung vorgelegt wird[3].

Die Verfassungen der deutschen Einzelstaaten

---

[2] Zorn, Deutsche Staatsverträge a. a. O. und AnnDR 1889 374 ff., von der unrichtigen Auffassung ausgehend, daß es kein Völkerrecht, sondern nur ein äußeres Staatsrecht gibt, verwirft die Unterscheidung der völkerrechtlichen und der staatsrechtlichen Seite der Staatsverträge vollständig. Er nimmt an, daß die Verträge auch gegenüber den Untertanen verbindliche Kraft durch die Ratifikation erhalten, obwohl letztere nur ein Akt gegenüber dem anderen Kontrahenten, nicht gegenüber den Untertanen ist. Von ähnlichen Anschauungen geht die [selbstverständlich ganz unhaltbare] Behauptung Zorns Staatsr. 1 497 ff. aus, daß die Staatsverträge „gar keinen juristischen Charakter" hätten. Vgl. dagegen auch Jellinek, Staatenverträge S. 55; Laband 2 132 N. 2. — Von einem ganz anderen Standpunkte aus behauptet W. Kaufmann, Rechtskraft des internationalen Rechtes S. 30, daß durch Staatsverträge unmittelbare Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen begründet würden, weil das durch dieselben geschaffene objektive Recht die Untertanen direkt verpflichte. Diese Auffassung ist deshalb nicht zutreffend, weil die Begründung derartiger Pflichten eine Ausübung von Herrschaftsrechten voraussetzt, welche nur dem eigenen Staate über seine Untertanen zusteht. Wenn einzelne richterliche Erkenntnisse Bestimmungen von Staatsverträgen als unmittelbar anwendbares Recht behandeln, so liegt denselben doch stets die Auffassung zugrunde, daß dieses Recht in dem betreffenden Staate kraft des Willens der in ihm herrschenden Staatsgewalt gilt. Deshalb können auch, wie im Gegensatz zu Kaufmann a. a. O. 71 ff. und in Übereinstimmung mit der herrschenden Praxis behauptet werden muß, Staatenverträge durch spätere Gesetze geändert werden. Ein solches Verfahren ist zwar völkerrechtlich unzulässig, aber staatsrechtlich möglich. Vgl. auch Triepel a. a. O. 131 ff. [Übereinstimmend mit dem Text Anschütz, Enzykl. 173, 174.]

[3] Die erste Form des Verfahrens ist in England die allein übliche. Das englische Parlament kennt, wie Gneist (a. a. O. 341) mit Recht hervorhebt, keine Geschäftsform, in welcher die Zustimmung zu Staatsverträgen zu erteilen wäre. [Vgl. zu dem englischen System auch Rieß a. a. O. 7 ff., sowie namentlich Hatschek, engl. StR 1 622 ff.]

zerfallen hinsichtlich der von ihnen geforderten Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen in zwei Gruppen.

a) Ein Teil der Verfassungen monarchisch regierter Staaten enthält über die Mitwirkung des Landtags bei Staatsverträgen keine Bestimmungen. In diesen ist der Monarch befugt, den Staat völkerrechtlich zu verpflichten; er bedarf dazu keiner Genehmigung des Landtages[4]. Dagegen wird eine solche Mitwirkung dann erforderlich, wenn zur Ausführung des Vertrages im Innern des Staates entweder gesetzgeberische Anordnungen oder budgetmäßige Bewilligungen sich als notwendig herausstellen. Die Zustimmung des Landtages kann entweder dadurch eingeholt werden, daß ihm der Vertrag selbst zur Genehmigung unterbreitet oder daß ihm eine zur Ausführung desselben bestimmte Gesetzes- oder Budgetvorlage zur Beschlußfassung vorgelegt wird.

b) Die Verfassungen anderer monarchisch regierter Staaten und die Verfassungen der Freien Städte verlangen dagegen für gewisse Staatsverträge die Genehmigung des Landtages bzw. der Bürgerschaft[5]. Als solche werden namentlich Handelsverträge und Verträge, in denen es sich um Übernahme von Lasten auf den Staat oder seine Angehörigen, um Veräußerung von Staatseigentum und dergleichen handelt, aufgeführt[6]. Die Frage, welche Bedeutung diese Genehmigung hat, kann nur nach Maßgabe der einzelnen Verfassungsvorschriften für jeden Staat speziell beantwortet werden[b]. Die meisten der in Frage kommenden Verfassungen sind so aufzufassen, daß von der Zustimmung der Vertretung lediglich die staatsrechtliche Wirksamkeit des Vertrages abhängig sein soll[7]. Das Staatsoberhaupt besitzt die

---

[4] [Hierher gehören folgende deutsche Einzelstaaten: Bayern, Sachsen, Baden, Hessen, Sachsen-Weimar, Meiningen, Altenburg, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuß ä. L., Lippe. Vgl. über Bayern v. Seydel-Grassmann a. a. O. 2 630 ff., Sachsen O. Mayer, Sächs. StR 189 ff., Baden Walz, bad. StR 490, 491, Hessen van Calker, Hess. StR 292—294. Zusammenfassend: Anschütz, Enzykl. 173, Rieß, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen, 51 ff.

[5] Preuß. Verf. Art. 48, Württ. Verf. Art. 85, S.-Kob.-Goth. StGG § 128, Old. StGG Art. 6, Anh. LO. § 19, Schw.-Sondh. LGG § 42, Reuß j. L. StGG § 70, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 9, Wald. Verf. § 11, Lüb. Verf. Art. 50, Hamb. Verf. Art. 62, Brem. Verf. §§ 57 u. 58.

[6] Die preuß. Verf. Art. 48 erfordert die Zustimmung der Kammern zu Verträgen, „sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden". Darunter sind finanzielle Lasten und solche Pflichten, welche verfassungsmäßig nur durch Gesetze begründet werden können, zu verstehen. Vgl. Gneist a. a. O. 362; E. Meier a. a. O. 234; Proebst a. a. O. 326 ff.; Tinsch a. a. O. 17; Arndt, Komm. z. preuß. Verf., Note 7 zu Art. 48; Anschütz, Gegenwärtige Theorien 172, 173 und Enzykl. 173, 174. Eine weitergehende Interpretation versucht v. Roenne, Preußisches Staatsrecht (4. Aufl.) 1 686 ff.

[b] Ebenso Laband 2 134 N. 1, Triepel, Völkerrecht u. Landesrecht 236 ff., Schoen a. a. O. 414.

[7] Nur die angeführten Bestimmungen der Koburg-Gothaer, Lübecker und Hamburger Verfassung fordern Genehmigung des Landtages, bzw. der Bürgerschaften als Voraussetzung für die völkerrechtliche Legitimation zum

Befugnis, den Staat völkerrechtlich zu verpflichten. Die parlamentarische Genehmigung wird nur zur Einführung und Durchführung des Vertrages im Innern des Staates erfordert[8]. Die völkerrechtliche Gültigkeit desselben ist von dieser Genehmigung unabhängig[9]. Aber in den hier erwähnten Ländern genügt es

---

Abschluß des Vertrages. Ebenso wird § 85 der Verfassung Württembergs von der dort herrschenden Meinung aufgefaßt: vgl. v. Sarwey, Württ. StR 2 92 ff., Göz, Württ. StR 225; ebenso Rieß, Mitwirkung d. gesetzgebenden Körperschaften 37 ff.

[8] Die Frage ist namentlich mit Rücksicht auf Art. 48 der preußischen Verfassung erörtert worden. Übereinstimmend: Gneist a. a. O.; v. Roenne, Preußisches StR 7 § 127 S. 693 ff.; Laband, Staatsrecht 2 135 ff., 142 ff.; Kloeppel in den Preußischen Jahrbüchern 52 294 ff.: Arndt, Komm. z. Preuß. Verf, zu Art. 48 N. 3; Reichsstaatsrecht 708 ff.; Schwartz, Komm. z. Preuß. Verf. 139; Anschütz, Enzykl. 174; v. Liszt, Völkerrecht (11. Aufl.) 163. Gegen diese Ansicht kann nicht eingewendet werden, daß die Gültigkeit eines Vertrages sich nicht spalten lasse, derselbe nicht nach außen gültig, nach innen ungültig sein könne. Denn im Innern des Staates gilt der Vertrag nicht als Vertrag, sondern als Gesetz. Vgl. Laband 2 134 Anm. 1.

[9] Die Ansicht, daß die Bestimmung des Art. 48 der preußischen Verfassung völkerrechtliche Bedeutung hat, also die Legitimation des Königs zum Abschluß von Verträgen mit Wirkung nach außen beschränkt, wird namentlich von E. Meier a. a. O. 213 ff. vertreten, dem sich H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 271; Proebst a. a. O. 323 ff.; Tinsch a. a. O. 9 ff.; Prestele a. a. O. 80 ff.; Leoni a. a. O. 504 ff., Bornhak, Preußisches Staatsrecht 3 22 ff.; v. Melle in v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechtes 3 198; Fleischmann WStVR 3 512 und Rieß a. a. O. 21 ff. angeschlossen haben. Mit Recht macht ersterer geltend, daß die Frage nicht nach völkerrechtlichen Grundsätzen oder nach Prinzipien des allgemeinen konstitutionellen Staatsrechts, sondern nur auf Grund einer Interpretation des Art. 48 entschieden werden könne. Aber die von ihm selbst gebrachte Interpretation erscheint nicht überzeugend. Für Württemberg wird die Meinung, daß die Zustimmung der Ständeversammlung ein wesentliches Erfordernis der völkerrechtlichen Gültigkeit der Verträge sei, von der dort herrschenden Meinung vertreten; vgl. oben Anm. 7. Proebst a. a. O. 320 ff., Prestele a. a. O. 80 ff. und Radnitzky, JahrbÖffR 1911 64 legen den Bestimmungen aller deutschen Verfassungen völkerrechtliche Bedeutung bei. [Etwas weniger weit in dieser Richtung geht Rieß, der als „Staaten des völkerrechtlichen Systems“ (d. h. des Systems, wonach die Zustimmung des Landtages nicht nur für Umsetzung des Vertrages in staatliches Recht erforderlich ist) bezeichnet: Preußen, Württemberg, Oldenburg, S.-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Reuß j. L., Waldeck, Schaumburg-Lippe, die Hansestädte.] Eine völkerrechtliche Bedeutung der betreffenden Bestimmungen nehmen auch diejenigen Schriftsteller an, welche einem ohne Zustimmung der Vertretung abgeschlossenen Vertrage nur bedingte Gültigkeit zuschreiben und erst die nachfolgende parlamentarische Beschlußfassung über die völkerrechtliche Verbindlichkeit definitiv entscheiden lassen. So Jellinek, Gesetz und Verordnung 345 ff.; Brie im Arch. 4 40 ff.; Seligmann a. a. O. 40, 146 ff., 301; Wegmann a. a. O. 68 ff. Zu dieser Gruppe gehört auch Unger, der in der in § 188 N. 1 angeführten Abhandlung folgende Theorie aufstellt: Der Vertrag sei vor Genehmigung durch die Volksvertretung relativ ungültig, durch die Genehmigung werde er definitiv gültig, durch die Ablehnung definitiv ungültig. Diese Ansicht wird aber weder durch die unzutreffende privatrechtliche Analogie der Rechtsgeschäfte handlungsunfähiger Personen, auf welche der Verfasser sich beruft, noch durch die Bestimmungen der deutschen Verfassungen gerechtfertigt. [Gegen diese „bedingten völker-

nicht, den repräsentativen Körperschaften eine zur Ausführung des Vertrages bestimmte Gesetzes- oder Budgetvorlage zu unterbreiten; Landtag und Bürgerschaft haben Anspruch darauf, daß ihnen der Vertrag selbst zur Genehmigung vorgelegt wird. Diese Vorlegung muß vor der Ratifikation erfolgen, weil das Staatsoberhaupt die völkerrechtliche Verpflichtung für den Staat erst dann sicher übernehmen kann, wenn die Möglichkeit, den Vertrag staatsrechtlich in Wirksamkeit zu setzen, endgültig feststeht[10]. Übrigens muß die Volksvertretung auch mit solchen Verträgen befaßt werden, deren Vorlegung durch die Verfassung nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, wenn dieselben Bestimmungen enthalten, welche nach dem Staatsrecht des betreffenden Landes nicht ohne Zustimmung der Volksvertretung erlassen werden dürfen, zum Beispiel Bestimmungen welche in Freiheit und Eigentum der Einzelnen eingreifen, bestehende Gesetze abändern, die Staatskassen mit Ausgaben belasten. In diesem Falle steht es aber im Belieben der Regierung, ob sie den repräsentativen Körperschaften den Vertrag selbst oder eine zu seiner Ausführung bestimmte Gesetzes- oder Budgetvorlage unterbreiten will.

Staatsverträge müssen, um für die Untertanen verbindlich zu sein, publiziert werden[c]. Korrekterweise sollte jedem Vertrage ein besonderes Einführungsgesetz oder eine Einführungsverordnung hinzugefügt werden, welche demselben verbindliche Kraft verleiht. Diese Form ist in mehreren deutschen und außerdeutschen Staaten üblich, in anderen, (den meisten) begnügt man sich mit einer einfachen Bekanntmachung des Vertrages[d] im Gesetzblatt. Letztere Praxis besteht auch in Preußen. Der auf diese Weise eingeführte Vertrag hat die Kraft eines Gesetzes. Die mit Gesetzeskraft ausgestatteten Vorschriften, welche den Inhalt des Vertrages bilden, gelten aber selbstverständlich nur so lange, wie der Vertrag selbst besteht. Sie werden hinfällig, wenn der Vertrag erlischt. Insbesondere hat das Staatsoberhaupt oder das zur völkerrecht-

---

rechtlichen Theorien" Tezner in Grünhuts Ztschr. 20 168 ff.; Schoen a. a. O. 414 N. 1; vgl. auch Triepel, Völkerrecht u. Landesrecht 239 ff.]

[10] Vgl. Laband 2 157; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 115; v. Seydel-Graßmann, Bayer. StR 2 631 („Der Landtag hat Anspruch darauf, daß er in Gegenständen seines Wirkungskreises in keine Zwangslage versetzt wird"). Am klarsten tritt dieser Grundsatz in der Formulierung hervor, wie sie die württembergische, anhaltische und reußische Verfassung enthalten. Aber auch die Praxis der andern deutschen Staaten entspricht demselben. Dagegen wird das englische Parlament mit völkerrechtlichen Verträgen immer erst nach geschehener Ratifikation befaßt. Vgl. E. Meier a. a. O. 116 ff. [Rieß a. a. O. 38 fl.; Hatschek, Engl. StR 1 622 ff. Auch die neueste Praxis (s. das. 625) hat hieran nichts geändert.]

[c] Vgl. Näheres bei E. Meier a. a. O. 329 ff.; Laband 2 163—165; Fleischmann WStVR 3 513.

[d] Genauer: des zwischen den Unterhändlern vereinbarten Vertragstextes (also der „Punktation", oben S. 811), mit Hinzufügung der Notiz, daß die Ratifikation erfolgt und der Austausch der Ratifikationsurkunden erfolgt sei. Die Ratifikationsurkunde selbst wird in der Regel nicht mit publiziert.

lichen Vertretung des Staates berufene Organ kraft seiner völkerrechtlichen Befugnisse die Möglichkeit, dieselben durch Kündigung des Vertrages zu beseitigen[11].

2. Außer den Staatsverträgen bedürfen noch einige andere völkerrechtliche Akte der Genehmigung des Landtages, namentlich Gebietsveränderungen (vgl. oben § 74a S. 239 ff.)[12] und Übernahme der Regierung eines fremden Staates durch den Monarchen[13]. Völkerrechtliche Veränderungen dieser Art können entweder durch Verträge oder auf anderem Wege (durch Eroberung, Erbanfall usw.) vor sich gehen. Im ersteren Falle bedarf es nicht der Genehmigung des Vertrages durch die Volksvertretung, es genügt auch der Erlaß eines besonderen Gesetzes, welches dem Inhalt des Vertrages verbindliche Kraft verleiht. Im letzteren Falle ergibt sich der Weg der Gesetzgebung von selbst als der für die rechtliche Anerkennung der betreffenden Tatsachen einzig mögliche[14].

Wo der Monarch in Ausübung seiner völkerrechtlichen Befugnisse handelnd auftritt, da erscheint er als Repräsentant seines

---

[11] Heilborn, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz im ArchÖffR 12 141 ff. behandelt die Staatsverträge als eine besondere Art von Gesetzen, die sog. Vertragsgesetze, für deren Entstehung und Aufhebung Grundsätze gelten sollen, welche von den für gewöhnliche Gesetze maßgebenden abweichen. Diese Auffassung ist nicht zutreffend. Die Verträge sind keine besondere Art von Gesetzen, sondern bleiben, auch wenn sie im Staate eingeführt sind, doch immer Verträge. Sie haben nur infolge der Genehmigung der gesetzgebenden Organe die Kraft und Verbindlichkeit von Gesetzen. Gegen Heilborn auch Triepel, Völkerrecht und Landesrecht 389 N. 1.

[12] Preuß. Verf. Art. 2, Sächs. Verf. § 2, Württemb. Verf. § 85, S.-Weim. RGG § 4 Nr. 7, S.-Mein. G., betr. die Zuständigkeit bei Veränderung der Landes- und der Kreisgrenzen, vom 13. Jan. 1894 Art. 1, Braunschw. NLO § 1, Anh. LO § 19, Old. StGG Art. 3, Reuß ä. L. Verf. § 2, Reuß j. L. StGG § 4, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 1, Wald. Verf. § 2. Auch diejenigen Verfassungen, welche das Zustimmungsrecht der Landtage nicht direkt aussprechen, enthalten Festsetzungen über die Unteilbarkeit und Unveräußerlichkeit des Staatsgebietes, welche eine Genehmigung der verfassunggebenden Faktoren wenigstens dann als notwendig erscheinen lassen, wenn Gebietsabtretungen an einen fremden Staat erfolgen. [Übereinstimmend Anschütz, Enzykl. 79. Rieß a. a. O. 17 ff. fordert zu allen Gebietsveränderungsverträgen, auch zu erwerbenden, die parlamentarische Zustimmung.] Über die in dieser Beziehuug notwendige Mitwirkung der Reichsgewalt vgl. § 164 S. 695 Anm. 5.

[13] Preuß. Verf. Art. 55: „Ohne Einwilligung der Kammern kann der König nicht zugleich Herrscher fremder Reiche sein". Die Bestimmung bezieht sich, wie aus der Entstehungsgeschichte des Artikels hervorgeht, lediglich auf außerdeutsche Staaten. Vgl. v. Roenne, Preußisches Staatsrecht (4. Aufl.) 1 162 ff.; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 137; Arndt, Komm. z. preuß. Verf. 221; v. Stengel in Marquardsens Handbuch 37; Schwartz, Preußische Verfassungsurk. 158.

[14] Für beide Fälle bilden die preußischen Einverleibungen des Jahres 1866 Beispiele dar: für den ersteren die Schleswig-Holsteins, sowie der abgetretenen bayrischen und hessischen Gebietsteile, für den letzteren die von Hannover, Kurhessen, Nassau und Frankfurt.

Staates. Daraus folgt, daß alle Gebietserwerbungen, welche der Monarch kraft eines völkerrechtlichen Titels macht, nicht ihm persönlich, sondern dem Staate zufallen[15].

2. Die auswärtige Verwaltung des Deutschen Reiches.

§ 190.

1. Die völkerrechtliche Vertretung des Deutschen Reiches steht dem Kaiser zu. Dieser hat im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen[1], Konsuln zu ernennen[2] und fremden Konsuln Namens des Reiches das Exequatur zu erteilen[a]. Unter ihm steht das gesamte Konsulatswesen. Für die Bearbeitung der auswärtigen Angelegenheiten dient das Auswärtige Amt des Deutschen Reiches (oben 535) eine dem Reichskanzler nachgeordnete Behörde. Diesem sind unterstellt die Gesandten und Konsuln, welchen die diplomatische Vertretung des Reiches bei fremden Staaten obliegt. Die Vertretung der Reichsgesandten soll in Verhinderungsfällen dem bayerischen Gesandten übertragen werden[3]. Diese Bestimmung schließt eine Vertretung des Reichsgesandten durch ein anderes Mitglied der Reichsgesandtschaft nicht aus; ihre Bedeutung liegt darin, daß die Vertretung, solange ein dafür geeigneter bayerischer Gesandter existiert, keinem Gesandten eines anderen deutschen Staates übertragen werden darf[4]. Bei Verhandlungen über Handelsverträge mit Österreich und der Schweiz und beim Abschluß von Post- und Telegraphenverträgen mit außerdeutschen Staaten sollen Vertreter der benachbarten Staaten zugezogen werden[5].

Der Bundesratsausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten besitzt keinerlei aktive Befugnisse auf dem Gebiete der auswärtigen Politik, sondern dient nur dazu, Mitteilungen der Reichsregierung über den Stand derselben entgegenzunehmen[6].

---

[15] H. A. Zachariä 2 600; v. Roenne, Preußisches Staatsrecht 1 § 33 S. 114; v. Stengel in Marquardsens Handbuch 37. Württ. Verf. § 2.

[1] RVerf Art. 11 Abs. I. [2] RVerf Art. 56.

[a] Anschütz, Enykl. 170; Triepel, Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung (Laband-Festschrift von 1908) S. 322.

[3] Schlußprotokoll vom 23. Nov. 1870 Nr. VII.

[4] Thudichum, Jahrbuch a. a. O. 342; Laband 3 6; Dambitsch a. a. O. 283. And. Ans.: Seydel, Kommentar 160, der die Vertretung durch den bayrischen Gesandten schon dann für notwendig erachtet, wenn der Gesandte selbst verhindert ist.

[5] Schlußprotokoll zum Zollvereinsvertrage vom 8. Juli 1867 Nr. 8, Schlußprotokoll vom 23. Nov. 1870 Nr. XI. Die Behauptung Presteles a. a. O. 33, daß die letztere Bestimmung bei der Feststellung der jetzigen Verfassungsredaktion beseitigt ist, ist nicht zutreffend.

[6] Vgl. § 125 S. 493. [Davon, daß das Auswärtige Amt „verpflichtet" sei, dem Bundesratsausschuß „von allem, was es vorbereitet und im Schilde führt, Rede und Antwort zu stehen" (Korselt a. a. O. 136), kann keine Rede sein.]

Zu einer Kriegserklärung im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, ausgenommen den Fall, daß ein Angriff auf das Reichsgebiet oder dessen Küsten erfolgt[7]. [Das RGes. v. 28. Okt. 1918 (RGBl 1274) fordert für jede Kriegserklärung die Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags; vgl. unten im Nachtrag].

2. Über den Abschluß von Verträgen mit fremden Staaten bestimmt die Reichsverfassung[8]: „Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich."

Die Bedeutung der Bestimmung ist dieselbe wie die der analogen Vorschriften in den Verfassungen der Einzelstaaten[9]. Nicht die völkerrechtliche Verbindlichkeit des Staatsvertrages gegenüber dem fremden Staate, sondern die staatsrechtliche Gültigkeit desselben innerhalb des Reiches soll von der Annahme durch die gesetzgebenden Organe abhängig sein[10]. Auch die zum Abschluß erforderliche Zustimmung des Bundesrates bildet keine Beschränkung der völkerrechtlichen Legitimation des Kaisers[11]. Es besteht nur die staatsrechtliche Verpflichtung des letzteren, sich vor dem Abschluß, d. h. der Ratifikation, der Zustimmung des Bundesrates zu versichern[12]. Aber auch die Genehmigung des Reichstages ist, den oben entwickelten Grundsätzen gemäß, vor der

---

[7] RVerf Art 11 Abs. 2. Ein Angriff auf die Schutzgebiete fällt nicht unter diese Bestimmung. Vgl. oben § 141[a] Anm. d. Ebenso Rieß, Mitwirkung d. gesetzgeb. Körperschaften 85; Fleischmann, DJZ 1910 982; a. M. Loening, Grundzüge d. Verfass. d. D. Reichs 133; Arndt, Reichstaatsr. 704.

[8] RVerf. Art. 11 Abs. 3. [Abgeändert durch RGes. vom 28. Okt. 1918 (RGBl 1274); vgl. den Nachtrag].

[9] [S. oben § 189 S. 812 ff. Übereinstimmend mit dem Text die daselbst Anm. 8 zitierten: Gneist, Laband, v. Roenne, Kloeppel, Arndt, v. Liszt, Anschütz, dazu noch Schoen a. a. O. 414; Dambitsch. Reichsverf. 297. Dagegen für die völkerrechtliche Bedeutung des Art. 11 Abs. 3 die oben § 189 Anm. 9 angeführten Schriftsteller, insbes. E. Meier, Proebst, Tinsch, Prestele, Schulze, v. Sarwey, Rieß. Fleischmann, Radnitzky, außerdem Seydel, Komm. z. RV 163 ff. Die Mittelmeinung, wonach der Vertrag in allen Fällen durch die Ratifikation völkerrechtliche Gültigkeit erlangt, jedoch unter der conditio iuris der Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren („bedingte völkerrechtliche Theorien", s. o. S. 189 Anm. 9), wird auch für Art. 11 Abs. 3 RV vertreten: Jellinek, Seligmann u. a. (vgl. oben a. a. O.).]

[10] Die Ansicht von Heilborn im ArchÖffR a. a. O. 152 ff., 176 ff., daß Vertragsgesetze im Reiche der Zustimmung des Kaisers bedürften, ist nicht für richtig zu erachten. Allerdings kann ein Vertrag gesetzliche Gültigkeit im Reiche nur unter Mitwirkung des Kaisers erhalten, weil der Abschluß desselben durch den Kaiser die notwendige Voraussetzung dafür ist. Bei der Genehmigung durch die gesetzgebenden Organe wirkt aber der Kaiser nicht anders mit als bei sonstigen Akten der Reichsgesetzgebung.

[11] Über das vom Deutschen Reiche bei Ratifikation der Staatsverträge beobachtete Verfahren vgl. Laband 2 148 ff.

[12] Daß die Zustimmung des Bundesrates vor dem Abschluß erteilt werden soll, geht schon aus dem Wortlaut der betreffenden Bestimmung hervor. Übereinstimmend: Thudichum, Verfassungsrecht 108; Seydel a. a. O.

Ratifikation einzuholen, um Kollisionen zwischen der völkerrechtlichen Verbindlichkeit und staatsrechtlichen Vollziehbarkeit des Vertrages zu verhüten [13].

Die Zustimmung der gesetzgebenden Organe des Reiches wird bei allen denjenigen Verträgen erfordert, welche ihren Inhalt nach in den Bereich der Gesetzgebung, d. h. in den Wirkungskreis der Reichslegislative gehören [14]. Die Zustimmung nur des Bundesrates ist erforderlich und ausreichend, sofern der Vertrag Vereinbarungen erhält über den Erlaß oder die Abänderung von Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, welche zur Ausführung von Reichsgesetzen dienen, falls der Erlaß solcher Vorschriften nicht durch Reichsgesetz dem Kaiser oder einer Reichsbehörde übertragen ist. (R. V. Art. 7 Ziff. 2) [15].

[Friedensverträge fielen bis zum Ges. vom 28. Okt. 1918 nicht unter Artikel 11 Abs. 3 [16]. Freilich mußte auch bei diesen eine

---

163, 164; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches § 124; Proebst a. a. O. 302 ff.; H. Schulze a. a. O. 331; Anschütz, Enzykl. 174. Die von E. Meier a. a. O. 291 ff. dagegen angeführten Fälle sind nicht beweiskräftig. Die Zustimmung des Bundesrates ist in denselben allerdings nach stattgehabter Vereinbarung, aber vor der Ratifikation, also vor dem Vertragsabschlusse erfolgt.

[13] Übereinstimmend: Laband 157; H. Schulze a. a. O. 331. — And. Ansicht: v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. 287; Gorius, AnnDG 1875 537 ff.; Proebst a. a. O. 309 ff.; Seydel, Kommentar 165; Anschütz, Enzykl. 174, welche die Vorlage an den Reichstag erst nach erfolgtem Abschluß für erforderlich halten, letzterer allerdings mit der Einschränkung, daß der Vertrag dann nur unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Reichstag abgeschlossen werden dürfe.

[14] [D. h. diejenigen Verträge, deren Gegenstand in das Vorbehaltsgebiet der Legislative eingreift, fallen unter Art. 11 Abs. 3, diejenigen, welche ohne Bundesrat und Reichstag von der Reichsleitung vollzogen werden können, nicht. Dies ist der Sinn des Art. 11 Abs. 3. Die Abgrenzung zwischen genehmigungspflichtigen und nicht genehmigungspflichtigen Verträgen ist sonach identisch mit der entsprechenden Regel des Landes-, insbesondere des preußischen Staatsrechts, welches letztere bei der Abfassung des Art. 11 Abs. 3 vorbildlich war (vgl. Laband 2 146). Art. 11 Abs. 3 ist freilich sehr ungeschickt redigiert. Die Aufnahme der Worte „nach Artikel 4" in seinem Text ist verwirrend, sie muß, wenn man zu dem gelangen will, was gemeint ist, als nicht geschrieben gelten. Andernfalls kommt man zu dem absurden und unannehmbaren Gegenteilsschluß, daß solche Verträge, deren Gegenstand nicht zu den im Art. 4 aufgezählten Angelegenheiten gehört, die sich also außerhalb der Reichszuständigkeit (oben § 80) bewegen, weder der Zustimmung des Bundesrats noch der Genehmigung des Reichstags bedürfen, sondern vom Kaiser allein abgeschlossen und vollzogen werden können, — m. a. W.: dem Kaiser wäre damit das Recht zugesprochen, durch Verträge mit fremden Staaten die Reichszuständigkeit zu erweitern. Was Art. 11 Abs. 3 in Wahrheit meint, ist nicht „Art. 4", d. h. die Zuständigkeitsgrenze zwischen Reich und Einzelstaat, sondern die Zuständigkeitsgrenze zwischen Legislative und Exekutive. Übereinstimmend die herrschende Meinung: Laband 2 136 ff.; Seydel a. a. O. 162; Jellinek, Ges. u. Verordn. 359; Arndt, Reichsstaatsr. 711; Anschütz, Enzykl. 174; Neuestens sind die Worte „nach Art. 4" gestrichen: Ges. vom 28. Okt. 1918 (RGBl. 1274).

[15] Laband 2 158, 165.

[16] Übereinstimmend: v. Roenne, Staatsrecht des Deutschen Reiches

Mitwirkung der gesetzgebenden Organe eintreten, wenn dieselben Änderungen in der Gesetzgebung oder finanzielle Bewilligungen erforderten. Aber es braucht weder eine Vorlegung des Friedensschlusses im Wortlaut noch eine Vorlegung desselben vor dem Abschluß stattzufinden. Vielmehr genügte eine nachherige Beteiligung von Bundesrat und Reichstag beim Erlaß der Ausführungsgesetze[17]. Vgl. aber nunmehr das Ges. vom 28. Oktober 1918 (RGBl 1274)[17a].

Die Publikation der völkerrechtlichen Verträge des Reiches erfolgt im Anschluß an die preußische Praxis (oben S. 815) durch einfache Veröffentlichung [der von den Bevollmächtigten unterzeichneten Punktation, nicht der Ratifikationsurkunde] im Reichsgesetzblatt[18].

Drittes Kapitel.

Die Verwaltung der inneren Angelegenheiten.

§ 191.

Unter dem Begriff der inneren Verwaltung faßt man die gesamte Staatstätigkeit zusammen, welche auf die Förderung der Volksinteressen gerichtet ist. Als Sachgebiete der inneren Verwaltung erscheinen: das persönliche Leben, die geistige Entwicklung und die wirtschaftlichen Verhältnisse.

Die Tätigkeiten der inneren Verwaltung zerfallen in zwei

---

2 307 ff., Preußisches Staatsrecht (4. Aufl.) 1 708; E. Meier a. a. O. 305 ff.; Prestele a. a. O. 77 ff.; H. Schulze a. a. O. 332; Haenel, Deutsches Staatsrecht 1 546; Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers 136; Sieskind, Bedingungen und Formen, unter denen der Umfang des Reiches erweitert und eingeengt werden kann, 23; Rieß a. a. O. 79, 80; Dambitsch a. a. O. 281. Anderer Ansicht für die Gleichstellung der Friedensverträge mit anderen Staatsverträgen): Laband 2 161 Anm. 3; Hiersemenzel zu Art. 11 Nr. II 6; Thudichum, Verfassungsrecht 93, 254: Westerkamp 43; Seydel zu Art. 11 Nr. V; Proebst a. a. O. 314 ff.; Tinsch a. a. O. 13; Zorn, Staatsrecht 1 511. Im ersten Absatz des Art. 11 heißt es: „Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen usw." Aus diesem Wortlaut ergibt sich, daß die Reichsverfassung Vertragsschluß und Friedensschluß als völkerrechtliche Funktionen verschiedener Art behandelt, die für die erstere Funktion geltenden Grundsätze daher nicht ohne weiteres auf die letztere ausgedehnt wissen will. Auch die Bestimmungen des Art. 48 der preußischen Verfassung, welcher nachweislich dem Art. 11 der RVerf. zum Vorbilde gedient hat, weisen auf eine abweichende Behandlung der Friedensverträge hin. Dieselbe rechtfertigt sich durch die eigentümliche Natur der Friedensschlüsse, welche eine vorherige Vorlegung meist nicht gestatten wird.

[17] Diesen Grundsätzen entsprechend ist auch beim Friedensschluß mit Frankreich im Jahre 1871 verfahren worden; vgl. Rieß S. 80.

[17a] Vgl. den Nachtrag.

[18] Laband 2 163, 164; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht 389 ff. [berechtigte Kritik der preußisch-deutschen Praxis]. — Über die Anwendbarkeit der vom Reiche abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge auf die Schutzgebiete vgl. G. Meyer, die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiese 210 ff.

große Gruppen: 1. die obrigkeitlichen Funktionen, welche sich in der Ausübung von Herrschaftsrechten äußern und in polizeiliche Verfügungen, rechtsbegründende und rechtsaufhebende Verwaltungsakte, Feststellungen und Beurkundungen zerfallen; 2. die fürsorgenden Tätigkeiten, welche man auch unter dem Begriff der staatlichen Pflege zusammenfaßt, d. h. solche, welche die Förderung des Einzelnen und der Gesamtheit durch Gewährung von Unterstützung und Errichtung gemeinnütziger Anstalten bezwecken.

§ 192.

Die Tätigkeit der Verwaltung in bezug auf das persönliche Leben umfaßt die Regelung der rechtlichen Stellung der Personen, die Sicherheitspolizei und das Gesundheitswesen.

I. Die rechtliche Stellung der Personen ist eine zweifache: eine privatrechtliche und eine staatsrechtliche; letztere hat sowohl das Verhältnis der Personen zum Staat als das zu den Kommunalverbänden zum Gegenstande.

1. Die hauptsächlichste Tätigkeit, welche die Verwaltung in bezug auf die privatrechtliche Stellung der Personen[1] entwickelt, ist die Sorge für den Personenstand. Diese äußert sich in der Mitwirkung bei der Vollziehung der Eheschließungen, der Beurkundung derselben, sowie der Geburten und Sterbefälle. Bis in das neunzehnte Jahrhundert hinein lag diese Tätigkeit in den Händen kirchlicher Organe. Im Laufe desselben wurde zuerst durch die französische Gesetzgebung, dann aber auch durch besondere Gesetze einzelner deutscher Staaten das Institut der Zivilehe und der Zivilstandsregister in Deutschland eingeführt. Dasselbe hat durch die Reichsgesetzgebung im ganzen Reichsgebiete Geltung erlangt. Damit sind die betreffenden Funktionen zu staatlichen Verwaltungsfunktionen geworden. Als weitere Verwaltungsakte, welche für die privatrechtliche Stellung der Personen von Bedeutung sind, erscheinen die Legitimation unehelicher Kinder, die Großjährigkeitserklärung, die Bestätigung der Namensänderung, die Begründung, Aufhebung und Beaufsichtigung juristischer Personen.

2. Die Gesamtheit der auf die Beziehungen der Personen zur Gemeinde bezüglichen Rechtsgrundsätze wird als Heimats- und Niederlassungsrecht bezeichnet. Dasselbe hat sich im Anschluß an die Grundsätze über die Armenunterstützung entwickelt[2].

Die Niederlassung in einem Orte war nach der früheren Gesetzgebung meist an eine besondere Erlaubnis der Verwaltungsnamentlich der Gemeindebehörden, geknüpft. Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches hat nach dem Vorgang verschiedener Landesgesetzgebungen, namentlich der preußischen, ein freies Niederlassungsrecht hergestellt. Nur in wenigen, gesetzlich festgestellten

---

[1] G. Meyer-Dochow, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts (4. Aufl.) 1 98 ff. Vgl. auch oben § 112 S. 423 ff.

Fällen haben die Gemeinde- bzw. Polizeibehörden das Recht behalten, jemand den Aufenthalt an bestimmten Orten anzuweisen oder zu untersagen.

Die Armenunterstützung war im Mittelalter zum Teil Sache der Kirche, zum Teil der Gemeinden, Gilden und Innungen. Seit der Reformation beginnt dieselbe allgemein ein Gegenstand der Gemeindetätigkeit zu werden. Schon im sechzehnten Jahrhundert bestimmten verschiedene Reichsgesetze, daß jede Gemeinde ihre Armen selbst ernähren und unterhalten solle. Dasselbe ordneten in dieser Zeit einzelne Landesgesetze an. Eingehender beschäftigte sich die Landesgesetzgebung seit dem dreißigjährigen Kriege infolge des überhandnehmenden Bettels mit dem Armenwesen. Die Pflicht zur Armenunterstützung blieb auch jetzt eine Gemeindelast. Doch fand erst seit Ende des achtzehnten oder Anfang des neunzehnten Jahrhunderts eine genauere Regelung derselben statt. In dieser Beziehung waren zwei Systeme zu unterscheiden. Nach den meisten deutschen Gesetzgebungen beruhte die Pflicht zur Armenunterstützung auf dem Heimatsrecht, welches durch Geburt, Verehelichung und Verleihung seitens der Gemeindeorgane erworben wurde. Die preußische Gesetzgebung dagegen ließ dieselbe beim Vorhandensein gewisser gesetzlicher Voraussetzungen schon durch den bloßen Wohnsitz entstehen. Das letztere System ist durch das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz auf ganz Deutschland ausgedehnt worden. Als Organe der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger erscheinen die Orts- und Landarmenverbände; erstere bestehen aus einer oder mehreren Gemeinden, letztere aus den Einzelstaaten oder weiteren Kommunalverbänden.

Dem Bereiche des Heimats- und Niederlassungsrechtes gehört auch das Verehelichungswesen, d. h. diejenige Tätigkeit, der Verwaltungsbehörden an, welche die Abschließung von Ehen im öffentlichen Interesse überwacht und beschränkt. Nach älterem Recht war die Abschließung von Ehen meist von einer besonderen Erlaubnis der Polizei- und Gemeindebehörden abhängig. Nachdem diese Bestimmungen durch die Reichsgesetzgebung für Reichsangehörige beseitigt sind, haben die betreffenden Verwaltungsfunktionen ihre Bedeutung wesentlich verloren und nur noch für Ausländer eine solche in beschränktem Umfange bewahrt[3].

3. Die Beziehungen der Personen zu Staat und Reich finden in dem Rechtsverhältnis der Reichs- und Staatsangehörigkeit ihren Ausdruck. Gegenstand der Verwaltungstätigkeit bildet das Rechtsverhältnis der Reichs- und Staatsangehörigkeit nur in-

---

[3] Auf Bayern finden die reichsgesetzlichen Bestimmungen keine Anwendung. Es gilt jedoch in der bayrischen Pfalz ebenfalls der Grundsatz der Verehelichungsfreiheit. Nur im rechtsrheinischen Bayern ist aus gewissen gesetzlich fixierten Gründen ein Einspruch der Behörden gegen eine beabsichtigte Verehelichung zulässig.

sofern, als dasselbe durch Akte der Verwaltungsbehörden begründet oder aufgehoben werden kann (Einbürgerung, Aufnahme, Entlassung aus dem Staatsverbande, Entziehung der Staatsangehörigkeit)[4].

II. Die Sicherheitspolizei umfaßt diejenigen polizeilichen Maßregeln, welche den Schutz des Einzelnen und des Gemeinwesens gegen gefährliche Personen, gefahrbringende menschliche Tätigkeiten und Naturereignisse bezwecken[5]. Zu den Gegenständen derselben gehören:

1. die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Maßregeln, namentlich Verhaftungen, soweit dieselben den Charakter polizeilicher, nicht den strafprozessualischer Maßregeln haben; das Einschreiten bei Zusammenrottungen und Aufläufen, die Waffenpolizei und die Polizei der Sprengstoffe;

2. sicherheitspolizeiliche Maßregeln gegen einzelne Klassen von Personen, namentlich gegen Bettler und Landstreicher, bestrafte Verbrecher und Fremde oder Reisende. Den Zwecken der Fremdenpolizei dienen namentlich zwei Verwaltungszweige: das Paßwesen und das Meldewesen;

3. die Preß- und Vereinspolizei. Die Überwachung der Presse äußerte sich bis zur Mitte des neunzehnten Jahrhunderts in der Genehmigung des Druckes der Preßerzeugnisse (Zensur), seit dem Jahre 1848 in einem System von Konzessionen der Preßgewerbe und administrativer Konzessionsentziehungen. Durch die neuere Gesetzgebung, namentlich auch durch das R. G. über die Presse vom 7. Mai 1874 ist an deren Stelle das System der Preßfreiheit getreten und die Polizei hinsichtlich der Verbreitung und des Inhaltes der Preßerzeugnisse auf eine Reihe gesetzlich bestimmter Verbietungsrechte beschränkt worden. Die Vereine und Versammlungen, namentlich diejenigen, welche sich mit politischen Angelegenheiten beschäftigen, waren seit dem Ende des achtzehnteu Jahrhunderts vielfachen polizeilichen Beschränkungen unterworfen. Eine freiere Gestaltung des deutschen Vereinsrechtes ist seit dem Jahre 1848 durch die Landesgesetzgebung herbeigeführt worden; wahre Freiheit der Vereine und Versammlungen hat, unter Zurückführung der polizeilichen Eingriffsrechte auf ein ganz geringes Maß, erst die Reichsgesetzgebung gebracht: Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908.

4. außerordentliche polizeiliche Maßregeln, welche in Fällen besonderer Gefahr im Verordnungswege angeordnet werden können. Unter diesen sind namentlich diejenigen, welche infolge der Verkündigung des Kriegszustandes ergriffen werden können, hervorzuheben;

5. sicherheitspolizeiliche Maßregeln gegen Unglücksfälle, insbesondere Maßregeln der Feuerpolizei, Wasser-

---

[4] Vgl. oben §§ 76 u. 77.
[5] G. Meyer-Dochow 142 ff.

Polizei, Baupolizei, (Baugenehmigungen, Bauabnahmen), Straßenpolizei, Begräbnispolizei.

III. Gesundheitswesen heißt die Gesamtheit derjenigen Verwaltungstätigkeiten, als deren Gegenstand die Sorge für die Gesundheit der Bevölkerung erscheint[6]. Dasselbe zerfällt in zwei Hauptgebiete:

das Sanitätswesen, welches die Verhütung der Krankheiten bezweckt. In den Bereich des Sanitätswesens gehört das Seuchenwesen, d. h. der Inbegriff derjenigen Maßregeln, welche die Verbreitung ansteckender Krankheiten hindern sollen, zu denen namentlich auch die zum Schutze gegen die Blattern eingeführten Zwangsimpfungen gehören, sowie die Überwachung des Verkehrs mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen;

2. das Medizinalwesen, welches die Sorge für die Heilung der Krankheiten umfaßt. Dasselbe besteht in der Sorge für das Heilpersonal (Approbation der Arzte, Apotheker und Hebammen, Konzessionierung der Apotheken usw.) und in der Errichtung und Verwaltung von Heilanstalten.

§ 193.

Unter den Verwaltungszweigen, welche sich auf das geistige Leben beziehen, sind zu nennen:

1. das Unterrichtswesen, d. h. die Unterrichtung und Leitung von Unterrichtsanstalten.

Die Volksschule[1], für welche sich in den kirchlichen Einrichtungen des Mittelalters nur schwache Ansätze vorfinden, hat sich namentlich seit der Reformation entwickelt. Unter dem Einfluß dieser entstehen die Pfarrer- und Küsterschulen, welche zuerst in Kursachsen zu einer obligatorischen Einrichtung erhoben werden. Das Schulwesen wird überall als eine kirchliche Angelegenheit behandelt, eine Auffassung, welche im Westfälischen Frieden eine ausdrückliche Anerkennung findet. Seit Anfang des achtzehnten Jahrhunderts beginnt ein energisches Eingreifen des Staates, namentlich in Preußen. Es wird der Schulzwang eingeführt, d. h. den Eltern die Verpflichtung auferlegt, ihre Kinder innerhalb eines bestimmten Alters die Schule besuchen zu lassen. Die Unterhaltung der Lehrer und Schüler liegt als gemeine Last den sämtlichen Hausvätern eines Ortes bzw. allen zu einer solchen Schule gewiesenen Einwohnern ob, welche eine sogenannte Schulgemeinde bilden. Ähnliche Bestimmungen werden auch in anderen deutschen Territorien getroffen. Im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts hat sich in den meisten Staaten eine neue Regelung des Schulwesens vollzogen, indem a) die Sorge für die Schule vielfach der politischen Gemeinde als solcher überwiesen und die Ver-

---

[6] G. Meyer-Dochow 179 ff.
[1] G. Meyer-Dochow 211 ff.

waltung in die Hände von Gemeindebehörden gelegt, b) an die Stelle der durch kirchliche Organe ausgeübten Oberaufsicht das ausschließliche Aufsichtsrecht des Staates gesetzt worden ist, c) die Rechtsverhältnisse der Lehrer, analog denjenigen der Staatsbeamten, eine gesetzliche Feststellung erfahren haben.

Die Gymnasien[2] sind aus den Stifts- und Klosterschulen des Mittelalters hervorgegangen. Anfangs wurden sie durch die Städte oder besondere Stiftungen begründet. Sie besaßen eine korporative Verfassung und bedeutende Befugnisse der Selbstregierung. Seit dem achtzehnten Jahrhundert beginnt auch in dieser Beziehung die Tätigkeit des Staates, welche sich teils in der Errichtung von Gymnasien, teils in der Beaufsichtigung derselben äußert. Damit verschwindet die korporative Verfassung; an ihre Stelle tritt die Leitung durch den Staat oder, wo die betreffenden Schulen Gemeindeanstalten sind, durch die kommunalen Organe unter der Aufsicht des Staates. Den Gymnasien ist seit dem achtzehnten Jahrhundert eine zweite Klasse höherer Schulanstalten in den Realschulen zur Seite getreten.

Die Universitäten[3] waren im Mittelalter ständische, sich selbst regierende Korporationen. Die Erteilung von Universitätsprivilegien blieb bis zum Ende des Reiches ein Reservatrecht des Kaisers. Seit dem sechzehnten Jahrhundert fingen die Landesherren an, das Universitätsstudium zur Vorbedingung für den Eintritt in den Staats- und Kirchendienst zu machen, und dies gab ihnen die Veranlassung, in die Verwaltung der Universitäten selbst einzugreifen. Namentlich kommen solche Eingriffe seit dem siebzehnten Jahrhundert vor. Die korporative Verfassung der Universitäten gerät seit dieser Zeit in Verfall, dieselben nehmen den Charakter von Staatsanstalten an. Trotzdem haben sie auch noch heutzutage im Verhältnis zu anderen Lehranstalten ein hohes Maß korporativer Selbständigkeit bewahrt. Das Erfordernis der kaiserlichen Bestätigung ist mit dem Untergange des alten Reiches selbstverständlich hinweggefallen, und da dem jetzigen Reiche keinerlei auf das Universitätswesen bezügliche Befugnisse beigelegt sind, so ist die Universitätsverwaltung eine ausschließliche Landesangelegenheit.

Zu den Unterrichtsanstalten gehören endlich noch die meist im Laufe dieses Jahrhunderts entstandenen höheren technischen und wirtschaftlichen Lehranstalten (Bauakademien, Bergakademien, Gewerbeakademien, technische Hochschulen, landwirtschaftliche Akademien, Forstakademien, Tierarzneischulen usw.) und die Lehranstalten zur Ausbildung für den künstlerischen Beruf[4].

2. die Errichtung von Instituten, welche der Förderung von Wissenschaft und Kunst dienen sollen (Akademien der Wissenschaften und Künste, Museen, Bibliotheken, Theater usw.)[5].

---

[2] G. Meyer-Dochow 203 ff., 216 ff.
[3] Das. 218 ff. [4] Das. 218 ff. [5] Das. 525 ff.

3. die Sittenpolizei[6], welche früher eine größere Bedeutung hatte, in neuerer Zeit jedoch auf wenige Funktionen beschränkt worden ist. Der Staat überläßt jetzt die Beförderung der Sittlichkeit im wesentlichen der individuellen Entwicklung; er begnügt sich, gewisse von ihm als unsittlich erkannte Handlungen unter Strafe zu stellen und einzelne Anreizungen zur Unsittlichkeit zu beseitigen. Zu diesen negativen Tätigkeiten ist neuerdings eine positiv fördernde, die Sorge für die Erziehung sittlich verwahrloster Kinder (Zwangserziehung) hinzugekommen.

4. die Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte gegenüber der Kirche[7].

§ 194.

Die auf die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bevölkerung gerichteten Verwaltungsfunktionen umfassen folgende Gegenstände:

I. Das Grundeigentum.

Die Verhältnisse des Grundeigentums werden von den Vorschriften des Privatrechtes beherrscht und bilden daher im allgemeinen nicht den Gegenstand der Verwaltungstätigkeit. Es kommen jedoch Fälle vor, in denen der Staat aus Gründen des öffentlichen Wohls in die Verhältnisse des Grundbesitzes eingreift. Diejenige Tätigkeit des Staates, welche die Aufhebung bestehender und die Begründung neuer Privatrechte am Grund und Boden zum Gegenstande hat, bezeichnet man als Entwährung. Unter diesen Gesichtspunkt fallen: die Enteignung, die Grundentlastung, die Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen.

1. Enteignung (Expropriation)[1] ist derjenige Verwaltungsakt, durch welchen der Staat einem Privaten im öffentlichen Interesse und gegen Entschädigung Eigentum oder andere Vermögensrechte entzieht, um sie auf sich selbst oder einen anderen Privaten zu übertragen. Das Institut der Enteignung hat in Deutschland seit dem vierzehnten Jahrhundert eine praktische Anwendung zuerst auf dem Gebiete des Bergbaues gefunden. Von großer Bedeutung ist es im neunzehnten und im gegenwärtigen Jahrhundert namentlich für die Zwecke der großen Verkehrsunternehmungen geworden.

2. Die Grundentlastungen und Ablösungen[2] umfassen diejenige Verwaltungstätigkeit, welche auf die Befreiung des Grund und Bodens von grundherrlichen Lasten gerichtet ist. Im Laufe des Mittelalters war der größte Teil des Bauernstandes in Hörigkeit und Leibeigenschaft geraten, der Grund und Boden mit Reallasten aller Art beschwert worden. Nur in den Städten hatte sich die persönliche Freiheit erhalten und die Befreiung des Grundeigentums vollzogen. Auch das sechzehnte und siebzehnte

---

[6] Das. 173 ff.
[7] Vgl. unten §§ 233 ff.
[1] G. Meyer-Dochow 230 ff. [2] Das. 237 ff.

Jahrhundert brachte noch eine weitere Ausbreitung der Abhängigkeitsverhältnisse auf dem Lande. Dagegen treten schon im achtzehnten Jahrhundert Bestrebungen hervor, die Leibeigenschaft zu beseitigen; dieselben hatten jedoch keinen nachhaltigen Erfolg. In Frankreich wurden unter dem Einfluß der Revolution durch einen einzigen Akt sämtliche Feudalrechte ohne Entschädigung aufgehoben. In Deutschland erfolgte die Befreiung des Grundeigentums allmählich im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts. Während für die Beseitigung der Leibeigenschaft der Erlaß gesetzlicher Bestimmungen genügte, bedurfte es zur Verwandlung der erblichen und nicht erblichen Nutzungsrechte an Bauerngütern in freies Eigentum sowie zur Aufhebung der Reallasten gegen Entschädigung (Ablösung) einer eingehenden Verwaltungstätigkeit, welche durch besondere Gesetze geregelt wurde.

3. Die Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen[3] verfolgen den Zweck, die wirtschaftlichen Nachteile und Übelstände zu beseitigen, welche aus der früheren Agrarverfassung, namentlich aus dem Verhältnis von Gemeinde- und Privatbesitz herrühren. Ein großer Teil des Grundbesitzes, die sogenannte gemeine Mark oder Allmende, meist aus Weide und Wald bestehend, befand sich von alters her in den Händen der Gemeinden und Markgenossenschaften, und war der gemeinsamen Benutzung aller Genossen überlassen. Die Privatbesitzungen lagen in den verschiedenen Teilen der Flur zerstreut, ein Zustand, der teils aus früherer Feldgemeinschaft, teils aus Veräußerungen und Erbteilungen herrührte. Seit Mitte des achtzehnten Jahrhunderts begann die Wissenschaft die Teilung der Gemeindeländereien zu empfehlen. Auch die Regierungen förderten diese Teilungen, ohne jedoch einen unmittelbaren Zwang auszuüben. Erst durch die Gesetzgebung des neunzehnten Jahrhunderts ist eine zwangsweise Aufteilung, verbunden mit einer Zusammenlegung der Grundstücke, kraft Mehrheitsbeschlusses oder auf Grund eines Antrages eines bestimmten Bruchteiles der beteiligten Grundbesitzer angeordnet worden. Diejenigen Verwaltungsakte, welche den Zweck verfolgen, die den Gemeinden oder Markgenossenschaften gehörigen Grundstücke durch Teilung in Eigentum der einzelnen Mitglieder zu verwandeln, bezeichnet man als Gemeinheitsteilungen, diejenigen, welche die Gemengelage der Grundstücke durch eine Neuordnung der Eigentumsverhältnisse einer Flur zu beseitigen suchen, als Zusammenlegungen, Verkoppelungen, Separationen, Feld- oder Flurbereinigungen. In Verbindung mit Gemeinheitsteilungen und Zusammenlegungen steht in der Regel die Aufhebung gewisser kulturschädlicher Servituten, vorzugsweise der Weidegerechtigkeit.

II. Die Gewässer[4].

Das Wasser hat für den Menschen eine zweifache Bedeutung.

---

[3] G. Meyer-Dochow 242 ff. [4] Das. 457 ff.

Es dient seinen Zwecken und es bedroht ihn mit Gefahren. Dementsprechend macht die Verwaltung das Wasser nach einer zweifachen Richtung hin zum Gegenstande ihrer Tätigkeit. Sie regelt und fördert die Benutzung desselben namentlich durch Konzessionierung von Stauwerken, durch Vornahme von Stromregulierungen, durch Beförderung von Entwässerungen und Bewässerungen. Sie sorgt für Schutz gegen die vom Wasser drohenden Gefahren teils durch polizeiliche Anordnungen, teils durch Instandhaltung des Flußbettes und Befestigung der Ufer sowie der Errichtung von Dämmen und Deichen.

III. Die Urproduktionen; und zwar

1. die Landwirtschaft und Viehzucht[5]. Die Verwaltungstätigkeit in bezug auf die Landwirtschaft besteht teils in einer unmittelbaren Förderung derselben (Landwirtschaftspflege, z. B. Beförderung von Bodenverbesserungen [Meliorationen], Anlegung von Musterwirtschaften usw.), teils im Schutz derselben (Landwirtschaftspolizei, namentlich Feld- und Flurpolizei, Maßregeln gegen schädliche Insekten, z. B. Reblaus und Koloradokäfer). In Verbindung mit der Landwirtschaft steht die Viehzucht. Auch hier äußert sich die Verwaltungstätigkeit teils in Förderung (Sorge für Zuchttiere durch Errichtung von Landgestüten usw.), teils in Schutz gegen Gefahren. Letztere tritt namentlich in dem sogenannten Veterinärwesen, d. h. der Sorge für die Heilung der Krankheiten des Viehes, und den Maßregeln gegen Viehseuchen hervor.

2. die Forstwirtschaft[6]. Die Waldungen befinden sich teils in den Händen des Staates, teils in denen von Gemeinden, Korporationen und Privatpersonen. Demnach liegt der staatlichen Forstverwaltung eine zweifache Art von Tätigkeit ob. Sie hat einmal die eigenen Forsten des Staates zu bewirtschaften, anderseits aber auch im Interesse der allgemeinen Landeskultur eine Aufsicht über die Forstwirtschaft der Gemeinden, Korporationen und Privaten zu führen.

3. die Jagd und Fischerei[7]. Durch die Gesetzgebung des neunzehnten Jahrhunderts ist das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden, sowohl das landesherrliche Jagdregal als das grundherrliche Jagdrecht, aufgehoben und an dessen Stelle das Jagdrecht des Grundeigentümers gesetzt worden. Die eigene Ausübung steht jedoch dem Grundeigentümer nur innerhalb eingefriedigter Besitzungen oder dann zu, wenn der Grundbesitz eine zusammenhängende Fläche von einem bestimmten Umfange bildet. Der übrige Grundbesitz wird zu Jagdbezirken zusammengelegt, in welchen entweder die Gemeinde oder eine besondere aus den Grundeigentümern gebildete Jagdgenossenschaft als jagdberechtigt erscheint. Dem Staate ist nur die Jagdhoheit, d. h. das Recht zur Anordnung obrigkeitlicher Maßregeln in bezug auf die Jagd

[5] G. Meyer-Dochow 247 ff. [6] Das. 250 ff. [7] Das. 254 ff., 257 ff.

verblieben. Die Verwaltungstätigkeit äußert sich namentlich in polizeilichen Verboten, welche sich auf die Ausübung der Jagd beziehen. — Die Fischerei ist in den verschiedenen Ländern sehr verschieden geregelt. Es besteht Regalität der Fischerei, freie Fischerei und Fischereiberechtigung der Ufereigentümer. Die neuere Gesetzgebung hat die Freiheit der Fischerei meistens aufgehoben und an deren Stelle die Fischereiberechtigung der Gemeinde gesetzt. Die Verwaltungstätigkeit äußert sich auch hier vorzugsweise in polizeilichen Maßregeln und Verboten.

4. der Bergbau[8]. Im Mittelalter wurde der Bergbau als königliches Regal angesehen. Das königliche Bergregal ging aber wie fast alle königlichen Regalien auf die Landesherren über. Gleichzeitig mit der Anerkennung des landesherrlichen Bergregals bildete sich das Prinzip der Freierklärung aus; es wurde jedermann für berechtigt erklärt, nach Fossilien zu suchen und ihm im Falle des Findens ein Anspruch auf Verleihung der Bergwerksgerechtigkeit, d. h. der Ausübung des landesherrlichen Regals, eingeräumt. Durch die Gesetzgebung des neunzehnten Jahrhunderts, zuerst durch die französische, namentlich aber durch die für Deutschland maßgebend gewordene preußische, ist fast in allen deutschen Staaten eine Aufhebung der Regalität des Bergbaues erfolgt. Die staatlichen Funktionen haben infolgedessen den Charakter reiner Hoheitsrechte angenommen. Sie bestehen teils in der Verleihung der Bergbauberechtigung (des Bergwerkseigentums), teils in der Aufsicht über den Bergwerksbetrieb. Dazu kommt die Verwaltung der eigenen Bergwerke des Staates.

IV. Der Gewerbebetrieb[9].

Der Handwerksbetrieb war im Mittelalter zunftmäßig organisiert. Es bestand Zunftzwang, d. h. der Handwerker war verpflichtet, der Zunft seines Handwerkes beizutreten, und die in den Handel kommenden Artikel waren der Zunftkontrolle unterworfen. Nachdem die Zünfte im vierzehnten Jahrhundert einen glänzenden Aufschwung genommen, begann schon im fünfzehnten und sechzehnten Jahrhundert eine Umbildung und Entartung des Zunftwesens, welche im siebzehnten und achtzehnten ihren Höhepunkt erreichte. Aus öffentlichen Gliedern der städtischen Verfassung mit obrigkeitlichen Befugnissen wurden sie zu Privatrechtskorporationen, deren Zweck lediglich die Ausnutzung der Privilegien war. Diese Mißbräuche veranlaßten die landesherrliche Obrigkeit einzuschreiten. Dieselbe legte sich die Befugnis bei, Zünfte zu begründen und aufzuheben, einen Einfluß auf deren Zusammensetzung auszuüben und neben den Zunftmeistern sogenannte Freimeister anzustellen, d. h. gewissen Personen die Berechtigung zum Gewerbebetrieb beizulegen, obwohl sie keiner Zunft angehörten. So entwickelte sich der Übergang zum System polizeilicher Konzessionen. Abgesehen von der zunftmäßigen Organisation der Ge-

[8] G. Meyer-Dochow 260 ff. [9] Das. 266 ff.

werbe bestanden noch anderweite Beschränkungen des Gewerbebetriebs. Zu diesen gehörten namentlich die Realgewerbeberechtigungen, die Zwangs- und Bannrechte.

Nicht nur die Entartung der Zünfte, sondern auch die sich neben dem Handwerksbetrieb mehr und mehr entwickelnde Großindustrie ließ den Übergang zu einem freieren System der Gewerbegesetzgebung notwendig erscheinen. Das Prinzip der Gewerbefreiheit wurde im Anfang des neunzehnten Jahrhunderts in Preußen und in den Ländern des französischen Rechtes durchgeführt, es trat jedoch in Preußen im Jahre 1849 ein wesentlicher Rückschlag ein. Die meisten anderen deutschen Staaten gingen im Anfang der sechziger Jahre zur Gewerbefreiheit über. Den Abschluß hat die neuere deutsche Gewerbegesetzgebung in der Reichsgewerbeordnung vom 21. Juni 1869[10] gefunden, durch welche die privatrechtlichen Gewerbeberechtigungen da, wo sie noch bestanden, völlig aufgehoben worden sind. An ihre Stelle ist eine Regelung des Gewerbebetriebes von öffentlich-rechtlichen Gesichtspunkten aus getreten. Der Betrieb des Gewerbes ist nach der Gewerbeordnung frei. Eine Einwirkung der Verwaltung findet nur insoweit statt, als sie für die Ausübung einzelner Gewerbe Befähigungsnachweise und Konzessionen zu erteilen, die Errichtung gewisser gewerblicher Anlagen zu genehmigen hat und die Befugnis besitzt, Gewerbebetriebe aus gesetzlich bestimmten Gründen zu verbieten. Zur Förderung der gewerblichen Interessen bestehen Innungen, welche nach den Bestimmungen des Ges. vom 26. Juli 1897 auch zwangsweise gebildet werden können, sowie sonstige Vereinigungen der Gewerbetreibenden und Handwerkskammern. Im Interesse des Arbeiterstandes sind gesetzliche Vorschriften erlassen, deren Einhaltung die Verwaltungsbehörden zu überwachen haben.

V. Die Industrie.

Die fördernde Tätigkeit der Verwaltung in bezug auf die Industrie äußert sich teils in Maßregeln, welche die Förderung der Industrie im allgemeinen bezwecken (Veranstaltung von Gewerbeausstellungen, Anlegung gewerblicher Sammlungen usw.), teils in der Fürsorge für einzelne Industriezweige. Zu den im Interesse der Industrie bestehenden Verwaltungseinrichtungen gehören namentlich auch die Patente[11], durch welche Erfindern das Recht der ausschließlichen gewerblichen Verwertung ihrer Erfindung beigelegt wird. Die Erteilung eines Patentes hat den Charakter eines rechtsbegründenden Verwaltungsaktes.

VI. Der Handel[12].

Der Handel ist teils internationaler, teils Binnenhandel. Unter

---

[10] Dieselbe ist später durch viele Gesetze abgeändert worden und gilt jetzt in einer Redaktion vom 30. Juni 1900. Auf Grund des RG von diesem Tage ist der Text der Gewerbeordnung neu publiziert worden vermittelst Bek. des Reichskanzlers vom 26. Juli 1900. Auch diese Fassung der GewO ist seither noch mehrfach abgeändert worden.

[11] G. Meyer-Dochow 333 ff. [12] G. Meyer-Dochow 343 ff.

den auf den internationalen Handel bezüglichen Verwaltungstätigkeiten sind namentlich die Ausfuhr- und Einfuhrverbote zu nennen. Die Verwaltungstätigkeit in bezug auf den Binnenhandel äußert sich vorzugsweise in der Sorge für gewisse den Zwecken desselben dienende Einrichtungen, insbesondere die Börsen und die Makler.

VII. Die Verhältnisse des Gesindes.

Das Verhältnis zwischen Herrschaft und Gesinde ist privatrechtlicher Natur; die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden beschränkt sich darauf, das Gesinde nötigenfalls zwangsweise zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten und gewisse Streitigkeiten zwischen diesem und der Herrschaft unter Vorbehalt des Rechtsweges zu entscheiden.

VIII. Maß, Gewicht und Geld.

1. Die Sorge für Maß und Gewicht[13] hatte schon zu karolingischer Zeit einen Gegenstand staatlicher Tätigkeit gebildet. Später war diese Fürsorge auf die Territorialgewalten übergegangen, unter denen zuerst die Städte, später auch die Landesherren sich der Angelegenheit annahmen. Bis zu Anfang des neunzehnten Jahrhunderts bestanden in bezug auf Maß und Gewicht die größten örtlichen Verschiedenheiten. Erst im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts schufen die einzelnen Staaten einheitliches Maß und Gewicht für den ganzen Umfang ihres Staatsgebietes. Im Norddeutschen Bunde wurde das metrische Maß- und Gewichtssystem eingeführt, welches später auf das ganze Reich ausgedehnt worden ist. Die Verwaltungstätigkeit äußert sich beim Maß- und Gewichtswesen namentlich in der Eichung und Stempelung, d. h. in der Prüfung und Beglaubigung der Maße und Gewichte.

2. Geld im wirtschaftlichen Sinne sind diejenigen Gegenstände, welche im Verkehr als Zahlungsmittel dienen, Geld im juristischen Sinne diejenigen Gegenstände, welche gesetzliche Zahlungsmittel sind. Als Zahlungsmittel fungieren: 1. Münzen, 2. Papiergeld, und zwar a) Staatspapiergeld (Kassenscheine), b) Banknoten.

Als Verwaltungsfunktion auf dem Gebiete des Münzwesens[14] erscheint die Prägung der Münzen. Eine einheitliche Gestaltung hat das deutsche Münzwesen durch das Reichsmünzgesetz vom 9. Juli 1873 erhalten. Das Münzsystem des Deutschen Reiches beruht auf der Goldwährung. Die Prägung der Münzen erfolgt jetzt auf Rechnung und nach Anordnung des Reiches in den Münzstätten der Bundesstaaten.

Die Ausgabe von Kassenscheinen[15] ist ausschließlich dem Reiche vorbehalten.

Die Rechtsverhältnisse der Banknoten[16] sind durch das Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 geregelt worden. Nach demselben steht die Befugnis zur Notenausgabe teils gewissen Privat-

---

[13] G. Meyer-Dochow 391 ff.
[14] Das. 399 ff.
[15] Das. 405 ff.
[16] Das. 407 ff.

notenbanken, teils der Reichsbank zu. Die Privatnotenbanken gehören Aktiengesellschaften und werden von den Organen dieser Aktiengesellschaften verwaltet; sie stehen unter einer Aufsicht, welche teils von den Organen des Reiches, teils von den Landesregierungen ausgeübt wird. Die Reichsbank ist im Anschluß an die frühere preußische Bank errichtet worden und hat die Aufgabe, den Geldumlauf im gesamten Reichsgebiet zu regeln, die Zahlungsausgleichungen zu erleichtern und für die Nutzbarmachung verfügbaren Kapitals zu sorgen. Die Reichsbank besitzt ebenfalls den Charakter einer Aktiengesellschaft und ist eine vom Reiche verschiedene vermögensrechtliche Persönlichkeit; die Verwaltung derselben liegt aber in den Händen des Reiches.

IX. Der Kredit[17].

Die Kreditanstalten sind teils staatliche bzw. kommunale Anstalten, deren Verwaltung durch staatliche und kommunale Beamte geführt wird (Landeskreditkassen usw. für den Immobiliarkredit, Rentenbanken zur Beschaffung der Ablösungskapitalien, Sparkassen, Leihanstalten, Darlehnskassen in Zeiten außerordentlichen Kreditbedarfs), teils genossenschaftliche Organisationen und Privatunternehmungen, über welche den Verwaltungsbehörden ein Recht der Oberaufsicht zusteht.

X. Die Verkehrsmittel und Verkehrsanstalten.

1. Die Wege[18] zerfallen in Privatwege und öffentliche Wege. Die Rechtsverhältnisse der ersteren gehören dem Privatrecht an; nur letztere bilden einen Gegenstand der Verwaltungstätigkeit. Die Herstellung der öffentlichen Wege ist teils Sache des Staates, teils der kommunalen Verbände. Zu den Verwaltungsfunktionen auf dem Gebiete des Wegewesens gehört außerdem die Ausübung der Wegepolizei.

2. Die Eisenbahnen[19] sind in Deutschland seit Mitte der dreißiger Jahre des neunzehnten Jahrhunderts entstanden. Ursprünglich existierten Privatbahnen und Staatsbahnen mit annähernd gleicher Bedeutung nebeneinander. In neuerer Zeit hat eine umfassende Verstaatlichung der Eisenbahnen stattgefunden, so daß die großen durchgehenden Linien sich jetzt sämtlich in den Händen des Staates befinden. Die staatliche Verwaltungstätigkeit in bezug auf die Eisenbahnen umfaßt den Betrieb der Staatsbahnen und die Aufsicht über die Privatbahnen. Dem Reiche stehen gegenüber den deutschen Eisenbahnen teils vermittelnde Funktionen, teils Aufsichts- und Verfügungsbefugnisse zu. Die elsaß-lothringischen Bahnen befinden sich in der unmittelbaren Verwaltung des Reiches.

3. Wasserstraßen und Schiffahrt. Die Wasserstraßen bestehen aus den Binnengewässern und dem Meer.

Die Binnengewässer[20] zerfallen in natürliche (Flüsse) und

---

[17] G. Meyer-Dochow 420 ff.
[18] Das. 432 ff.
[19] Das. 346 ff.
[20] Das. 457 ff.

künstliche (Kanäle). Bei den ersteren beschränkt sich die Verwaltungstätigkeit auf die Erhaltung der Schiffbarkeit und die Ausübung der Strompolizei. Letztere sind Verkehrsanstalten, die in der Regel vom Staate angelegt und unterhalten werden, deren Anlage aber auch von Privatgesellschaften unter staatlicher Konzession ausgehen kann, in welchem Falle ihr Betrieb staatlicher Aufsicht unterliegt.

Das Meer[21] ist einer Staatshoheit nicht unterworfen, also auch kein Gegenstand staatlicher Verwaltungstätigkeit. Letztere beschränkt sich auf diejenigen Teile des Meeres, welche zum Staatsgebiete gehören (Häfen und Küstengewässer), und auf die nationalen Schiffe. In ersterer Beziehung ist zu nennen die Sorge für die Häfen und die Ausübung der Hafenpolizei, die Anlage und Unterhaltung der Schiffahrtszeichen, das Lotsenwesen, die Tätigkeit der Seewarte, die Maßregeln zur Rettung von Personen und Gütern, welche sich in Seenot befinden. In bezug auf die nationalen Schiffe umfaßt die Verwaltungstätigkeit die Führung der Schiffsregister und die Ausstellung von Schiffszertifikaten, durch welche das Recht, die Reichsflagge zu führen, nachgewiesen wird, die Vornahme von Prüfungen und Ausstellungen von Befähigungszeugnissen für Seeschiffer, Seesteuerleute und Maschinisten auf Seedampfschiffen, gewisse polizeiliche Befugnisse in bezug auf die Schiffsmannschaft, die Vermessung der Seeschiffe, die Untersuchung der Seeunfälle und die Überwachung der Auswanderung.

4. Auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens[22] bestand noch zur Zeit des deutschen Bundes ein Zustand völliger Zersplitterung. Der Postverkehr wurde teils durch die Landespostverwaltungen, teils durch die Thurn- und Taxissche Postverwaltung vermittelt, welche selbständig nebeneinander bestanden und ihre gegenseitigen Beziehungen durch vertragsmäßige Vereinbarungen regelten. Außerdem waren im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts Telegraphenverwaltungen der verschiedenen deutschen Länder entstanden. Nachdem das Thurn- und Taxissche Postregal durch Vertrag vom 28. Januar 1867 auf den preußischen Staat übergegangen war, ist durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reiches (Art. 48) festgesetzt, daß das Post- und Telegraphenwesen für das gesamte Reichsgebiet als einheitliche Staatsverkehrsanstalten eingerichtet und verwaltet werden sollen. Die Ausübung der oberen Verwaltungsbefugnisse steht dem Kaiser, dem Reichskanzler und dem Reichspostamt zu. Für den örtlichen Betrieb besteht eine in die einzelnen Teile des Reiches verzweigte Organisation von Postämtern und Postagenturen. Die Anstellung der oberen Post- und Telegraphen- sowie der Aufsichtsbeamten geht vom Kaiser aus, die der niederen Beamten von den Landesregierungen. — Bayern und Württemberg haben ihre eigene Landespost- und Telegraphenverwaltung behalten. Da-

[21] G. Meyer-Dochow 459. [22] Das. 358 ff.

gegen sind in den übrigen Staaten des Reiches die verfassungsmäßigen Rechte der Reichspost- und Telegraphenverwaltung, namentlich hinsichtlich der Anstellung von Beamten, vielfach durch besondere Verträge erweitert worden. Die Feststellung der für die Post- und Telegraphenverwaltung maßgebenden Rechtsgrundsätze ist durch eine Reihe besonderer Gesetze erfolgt.

XI. Das Versicherungswesen.

Versicherungswesen ist der Inbegriff derjenigen Einrichtungen, durch welche dem Einzelnen die Möglichkeit gewährt wird, gegen periodische Zahlung einer Geldsumme Ersatz für gewisse durch Unglücksfälle veranlaßte Vermögensverluste zu erhalten. Die Versicherung zerfällt in die Realversicherung und Personalversicherung. Erstere ist die Versicherung gegen den durch Zerstörung oder Beschädigung von Vermögensobjekten bewirkten Schaden (Feuerversicherung, Hagelversicherung, Viehversicherung usw.), letztere die Versicherung gegen den durch persönliche Ereignisse veranlaßten Schaden (Lebensversicherung, Krankenversicherung, Unfallversicherung, Altersversicherung usw.).

Die Realversicherung[23] ist im allgemeinen Sache des privaten Gewerbebetriebes, die Verwaltung besitzt nur gewisse Aufsichtsbefugnisse über die Versicherungsgesellschaften. Doch kommen auch Versicherungsanstalten, namentlich Feuerversicherungsanstalten für Gebäude, als staatliche und kommunale Institute vor.

Die Personalversicherung[24] war ursprünglich ebenfalls privater Tätigkeit überlassen. In neuerer Zeit ist sie in umfassender Weise zu einem Gegenstande öffentlicher Fürsorge gemacht worden. Diese Fürsorge ist genossenschaftlichen Verbänden anvertraut, welche sich unter staatlicher oder kommunaler Aufsicht befinden. Derartige genossenschaftliche Organisationen bestanden seit langer Zeit für die Bergarbeiter in den Knappschaftsvereinen. Durch die Gesetzgebung des Deutschen Reiches sind ähnliche Einrichtungen auch für andere Arbeiter geschaffen worden. Der erste Schritt war die Regelung der Rechtsverhältnisse der eingeschriebenen Hilfskassen, welche die Unterstützung ihrer Mitglieder in Krankheitsfällen bezweckten; diese sollten den Charakter freier Vereine haben, aber unter einer staatlicher Aufsicht stehen. Die neuere Gesetzgebung[25] hat in den Formen des Versicherungszwanges eine umfassende Fürsorge für die arbeitenden Klassen [und Privatangestellten] bei Krankheit, Unfällen, Invalidität und Alter hergestellt. Die Krankenversicherung liegt in den Händen korporativer Verbände der Versicherten (Krankenkassen). Als Träger der Unfallversicherung fungieren die Berufsgenossenschaften, welche sich aus den zu einem bestimmten

---

[23] G. Meyer-Dochow 430 ff. [24] Das. 429, 430.

[25] Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911; Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911.

Industriezweige gehörenden Unternehmern zusammensetzen. [Für die Invalidenversicherung und die ihr angegliederte Hinterbliebenenversicherung sind territoriale Versicherungsanstalten errichtet worden. Träger der Angestelltenversicherung ist die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte.]

Viertes Kapitel.

Die Verwaltung des Kriegswesens[1].

1. Allgemeine Grundsätze.

§ 195.

Das Heer repräsentiert die physische Kraft, deren der Staat zur Durchführung seiner Aufgaben bedarf. Es dient in erster Linie dazu, ihn gegen auswärtige Angriffe zu verteidigen. Es kann außerdem auch verwandt werden, um Bewegungen im Innern, welche den bestehenden Rechtszustand gefährden, zu unterdrücken, wenn die Kräfte der Polizei dazu nicht ausreichen.

Die Heeresverfassung des Mittelalters beruhte auf dem Lehnswesen. Mit der Entstehung der Feuerwaffen verloren die Lehnsheere ihre Brauchbarkeit. An die Stelle derselben traten die geworbenen Heere. Diese waren anfangs bloße Privatunternehmungen einzelner Obersten und Hauptleute. Nach dem dreißigjährigen Kriege wurde die Anwerbung und Organisation der Truppen eine staatliche Angelegenheit. Jn der Folge entstand neben der Werbung ein System zwangsweiser Aushebung. Dasselbe wurde nament-

[1] L. v. Stein, Die Lehre vom Heerwesen. Als Teil der Staatswissenschaft; M. Jähns, Zur Geschichte der Kriegsverfassung des Deutschen Reichs, Preuß. Jahrbücher Bd. 39, 40; Schmoller, Die Entstehung des preuß. Heeres, in „Umrisse und Untersuchungen", S. 247 ff.; Thudichum, Die Grundlagen der heutigen deutschen Kriegsverfassung, Jahrbuch für Gesetzgebung usw. des Deutschen Reiches 2 87 ff.; Hintze, Staatsverfassung und Heeresverfassung (1906); K. Wolzendorff, Der Gedanke des Volksheeres im deutschen Staatsrecht (1904).

Laband 4 1 ff., derselbe im ArchÖffR 3 491 ff., derselbe Art. „Heer" im WStVR; Haenel, StR 1 472 ff.; Seydel, Komm. z. RV 299—306, 310 ff.; Seydel-Graßmann, Bayer. StR 603 ff.; Schulze, D. StR 2 335 ff.; Zorn, StR 1 189 ff., 2 519 ff.; Loening, Grundzüge der RV 55 ff., 105 ff.; Anschütz, Enzykl. 175 ff.; G. Meyer-Dochow (3. Aufl.) 489 ff.; Arndt, Reichsstaatsr. 446 ff.; Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten (1888); Gümbel, Bundesfeldherrnamt und Militärhoheit nach deutschem Staatsrecht, AnnDR 1899 131 ff.; Dambitsch, Komm. z. RV 557 ff., 571 ff.; Frhr. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn (1911); Triepel, Die Reichsaufsicht (1916) 213 ff.; Rehm, Oberbefehl und Staatsrecht (1913); Art. Kriegsmarine, Kriegshäfen, Militärwesen im WStVR (von Apel, Stichner, Sassen, v. Kirchenheim, Laband, Dietz, v. Scharfenort); Gau, Die Kontingentsherrlichkeit nach deutschem Reichsrecht (1904); Burhenne, Die Kontingentsherrlichkeit der deutschen Landesherren (1908); W. F. Müller, Die Teilung der deutschen Militärgewalt im deutschen Bundesstaate mit besonderer Berücksichtigung Sachsens (Leipz. Diss. 1905); H. Jost, Die staatsrechtlichen Theorien über die Natur des deutschen Heeres (Leipz. Diss. 1908).

lich in Preußen unter Friedrich Wilhelm I. ausgebildet. Das von ihm eingeführte sogenannte Kantonsystem legte zuerst in Deutschland den Untertanen wieder eine Wehrpflicht, wenn auch nur in beschränktem Umfange auf[2]. Auf dieser Grundlage baute die preußische Gesetzgebung des neunzehnten Jahrhunderts fort. Bei dem Wiederaufbau des Staates, welcher sich nach dem Tilsiter Frieden vollzog, wurde an Stelle der beschränkten Kantonpflicht die allgemeine Wehrpflicht gesetzt[3]. Die mittleren und kleineren deutschen Staaten nahmen in dieser Zeit dasselbe Prinzip an, aber in der abgeschwächten Form des französischen Konskriptionssystems mit Auslosung und Stellvertretung. Bei der Gründung des Norddeutschen Bundes wurden die Grundsätze der preußischen Heeresverfassung auf die übrigen norddeutschen Staaten ausgedehnt. Gleichzeitig gingen auch die süddeutschen Staaten zu denselben über (vgl. oben § 66), so daß ihr Eintritt in den Bundesverband keine wesentliche Änderung ihrer militärischen Verhältnisse zur Folge hatte.

Die bewaffnete Macht des Deutschen Reiches zerfällt in das Landheer, die Marine und die Schutztruppen der Schutzgebiete. Das Landheer wird eingeteilt in das stehende Heer und die Landwehr, die Marine in die Flotte und die Seewehr. Das stehende Heer und die Flotte sind beständig zum Kriegsdienst bereit. Beide dienen als die Bildungsschulen der ganzen Nation für den Krieg. Die Landwehr und die Seewehr sind zur Unterstützung des stehenden Heeres und der Flotte bestimmt[4]. Die Schutztruppen der Schutzgebiete haben die Aufgabe, die öffentliche Ordnung und Sicherheit in den (afrikanischen) Schutzgebieten aufrechtzuerhalten[5]. Außerdem kann im Kriegsfall der Landsturm aufgeboten werden; ihm liegt die Pflicht ob, an der Verteidigung des Vaterlandes teilzunehmen, bei außerordentlichem Bedarf wird er auch zur Ergänzung des Heeres und der Marine herangezogen[6].

§ 195a.

[Im zusammengesetzten Staate sind sehr verschiedenartige Gestaltungen der Heeresverfassung (staatsrechtlichen Ordnung des Kriegswesens) denkbar, entsprechend den verschiedenen Möglichkeiten, welche in bezug auf die Verteilung der Militärhoheitsrechte zwischen der Zentral- (Bundes) Gewalt und den Glied- oder Einzel-

---

[2] Vgl. Bornhak, Preuß. St.- u. R.-Gesch. 176 ff.

[3] Die Gesetzgebung fand ihren Abschluß in dem G. über die Verpflichtung zum Kriegsdienst vom 3. September 1814.

[4] RG, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 6. November 1867 §§ 2—6.

[5] RG, betr. die kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst, vom 18. Juli 1896 § 1.

[6] RG, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. Nov. 1867 § 16. RG, betr. Änderungen der Wehrpflicht vom 11. Febr. 1888 § 23.

staatsgewalten gegeben sind. Je nachdem der Schwerpunkt der Militärhoheit mehr bei der Zentral- oder andererseits bei der Gliedstaatsgewalt liegt, wird die Heeresverfassung einen unitarischen oder föderalistischen, wenn nicht gar partikularistischen Charakter zeigen. Möglich ist die reine und folgerichtige Ausprägung sowohl des einen wie des anderen Grundprinzips, ebenso lassen sich aber auch Mischformen denken, welche, zwischen den beiden Prinzipien vermittelnd, die Verwirklichung des einen durch Verwendung von Elementen des anderen ermäßigen.

Bei reiner Durchführung des unitarischen Prinzips steht nicht nur das Recht über Krieg und Frieden, sondern das Kriegswesen überhaupt und schlechthin der Bundesgewalt ausschließlich zu; sie allein hat das Recht, die bewaffnete Macht nicht sowohl zu verwenden, als sie herzustellen, zu unterhalten, zu leiten. Das Staatstätigkeitsgebiet des Kriegswesens scheidet als Ganzes und in allen seinen einzelnen Ausschnitten und Funktionen aus dem Wirkungskreise der Gliedstaaten vollständig aus; die bewaffnete Macht bildet, als Landheer wie als Kriegsmarine, eine einheitliche Anstalt, welche der Zentralgewalt gehört und ihrer eigenen und unmittelbaren Verwaltung unterstellt ist. In voller Reinheit ist dieser unitarische Typus zurzeit wohl nirgends verwirklicht; am nächsten kommt ihm die Wehrverfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika[1]. Demgegenüber erscheint in dem föderalistischen Gegenbilde des unitarischen Typus das Kriegswesen vorherrschend als Angelegenheit der Einzelstaaten. Die Einzelstaaten allein haben, unter Ausschluß des Bundes, das Recht, Streitkräfte zu halten, und zwar welche und soviele sie wollen; sie haben auch das Recht, diese Streitkräfte zu verwenden, also das Recht über Krieg und Frieden. Dieses letztere Recht fehlt freilich auch der Bundesgewalt nicht, doch ist sie, wenn sie es ausüben will, in Ermangelung einer ihr eigenen bewaffneten Macht, auf die Streitkräfte der Einzelstaaten bezw. denjenigen Teil dieser Kräfte angewiesen, welchen die Einzelstaaten nach den Bestimmungen der Bundesverfassung oder der Bundesverträge dem Bunde im Kriegsfalle zur Verfügung zu stellen verpflichtet sind. Der auf den einzelnen Gliedstaat entfallende Teil der dem Bunde insgesamt zu leihenden Streitkräfte heißt das „Kontingent“ dieses Staates; aus den Kontingenten sämtlicher Einzelstaaten setzt sich, nur im Kriegsfalle zusammentretend und alsdann dem Oberbefehl eines von der Bundesgewalt ernannten Feldherrn unterstellt, das Bundesheer zusammen. Eine derartige Verteilung der militärischen Hoheitsrechte ist bisher nur in zersetzten und partikularistisch entarteten Gesamtstaaten, wie in dem alten Deutschen Reiche in seiner Spätzeit[2], und andererseits in Staatenbünden vorgekommen;

[1] Vgl. Haenel, StR 484, 485; Freund, Öffentl. R. d. Verein. Staaten von A. 213 ff.

[2] Oben § 29 S. 91, 92.

ein Musterbeispiel liefert die Kriegsverfassung des Deutschen Bundes[3].

Von den Zwischenformen, welche unitarische mit föderalistischen Gedanken zu vereinigen suchen, ist für das Verständnis der Geschichte wie des Systems der heutigen deutschen Heeresverfassung besonders wichtig diejenige, welche das Kontingentssystem beibehält, es aber im zentralistischen Sinne modifiziert, indem sie einmal den Einzelstaaten zwar das Recht der Verwaltung, nicht aber das der Verwendung ihrer Truppen beläßt, m. a. W. das ius belli ganz auf die Zentralgewalt überträgt, zweitens die Einzelstaaten verpflichtet, nicht nur einen Teil, sondern das Ganze ihrer Streitkräfte der Zentralgewalt zur Verfügung zu stellen, so daß sie mehr und andere Truppen als die, welche ihr Bundeskontingent bilden, nicht aufstellen dürfen, drittens endlich die Gesamtheit aller Kontingente, also das Bundesheer, der Gesetzgebung, Aufsicht und dem auch in Friedenszeiten wirksamen Oberbefehl der Bundesgewalt unterstellt. Dieses ist das System der Reichsverfassung von 1849 und der Erfurter Unionsverfassung von 1850 (oben 173 ff.). Nach der RV von 1849[4] „steht der Reichsgewalt ausschließlich das Recht des Krieges und Friedens zu". Aber sie führt ihre Kriege nicht mit einem eigenen Heer, sondern mit den Streitkräften der Einzelstaaten; es steht ihr (gleichsam ein Recht an fremder Sache) „die gesamte bewaffnete Macht Deutschlands zur Verfügung". Diese bewaffnete Macht, „das Reichsheer", „besteht aus der gesamten, zum Zwecke des Krieges bestimmten Landmacht der einzelnen deutschen Staaten". „Die Stärke und Beschaffenheit des Reichsheeres" wird durch Reichsgesetz geregelt, wie überhaupt der Reichsgewalt „in betreff des Heerwesens die Gesetzgebung und die Organisation" ausschließlich zusteht. Ganz unitarisch gestaltet ist nach der RV von 1849 die Seemacht; sie ist „ausschließlich Sache des Reichs"[5]. Die gleichen Prinzipien zeigen sich in den Preußischen Grundzügen vom 10. Juni 1866 (oben 183, 184). Nach ihnen ist nur die Kriegsmarine als eine vollkommen einheitliche (preußischem Oberbefehl unterstellte) Anstalt des künftigen Bundes gedacht[6], das Landheer dagegen ganz auf dem durch die Geschichte vorgezeichneten Kontingentsystem aufgebaut: es ist gleichbedeutend mit dem Inbegriff der „bundesbeschlußmäßigen Kontingente" der Einzelstaaten[7]. Diese Bestimmungen bilden die unmittelbare geschichtliche Grundlage der rechtlichen Ordnung, welche das deutsche Kriegswesen durch die Norddeutsche Bundesverfassung, dann die Reichsverfassung empfangen hat.]

---

[3] Oben § 50 S. 140, 141.
[4] §§ 10—13.
[5] § 19.
[6] Grundzüge vom 10. Juni 1866, Art. VIII.
[7] Art. IX.

2. Das Landheer.

§ 196.

[Über die staatsrechtliche Natur des deutschen Landheeres sind die Meinungen geteilt. Eine in der Wissenschaft weit verbreitete Ansicht (Theorie des Einheitsheeres) nimmt an, daß zwischen der — unbestrittenermaßen rein unitarischen (s. unten § 199) — Struktur der Kriegsmarine und der des Heeres ein grundsätzlicher Unterschied nicht bestehe, daß wie jene, so auch dieses eine nicht sowohl faktische (technische) als staatsrechtliche Einheit, eine reichseigene, in eigener und unmittelbarer Reichsverwaltung stehende Anstalt darstelle. Danach gibt es in Deutschland nur ein einziges, einheitliches Heer und dieses ist ein Reichsinstitut, Kontingente der Einzelstaaten sind dem Namen und der Form nach, nicht aber im Rechtssinne vorhanden[1]. Die Vertreter dieser Auffassung stützen sich auf den Wortlaut der Reichsverfassung, welche von der „gesamten Landmacht des Reiches" sagt, daß sie „ein einheitliches Heer" bilden werde (Art. 63 Abs. 1), auf die große Zahl und Stärke der dem Reiche nach der Verfassung zustehenden Militärhoheitsrechte (s. unten), namentlich auf die kaiserliche Befehlsgewalt, sowie auf die vorhandenen äußeren Zeichen der Heereseinheit, wie die Durchnummerierung der Regimenter und die grundsätzliche Gleichheit der Uniformierung. Mit widersprechenden, ebenso unbestreitbaren Tatsachen, wie z. B. der, daß die Verfassung von den „Kontingenten" der Einzelstaaten als von fortdauernd bestehenden Einrichtungen spricht (Art. 63, 64, 66), findet man sich ab, indem man sie für „untergeordnete Momente" erklärt, die „mehr auf historischen Verhältnissen als auf prinzipiellen Gesichtspunkten beruhen" (Voraufl. 722).

Demgegenüber vertreten andere den Standpunkt, daß das deutsche Heer eine Einheit wohl im militärisch-technischen, nicht aber im staatsrechtlichen Sinne, nicht im Sinne einer reichseigenen Anstalt sei; der heutigen deutschen Heeresverfassung liege, ohne Bruch mit der geschichtlichen Überlieferung und ohne Abweichung von den Vorbildern aus der Zeit von 1849 und 1866 (oben 838), fortdauernd das Kontingentssystem zugrunde (Theorie des Kontingentsheeres). Danach kennt die Reichsverfassung kein einheitliches Heer, wie sie eine einheitliche Marine kennt (s. u. § 199), sondern nur Kontingente der Einzelstaaten; das deutsche Heer ist nach der Verfassung ein Kontingentsheer[2].

---

[1] Die Hauptvertreter dieser Ansicht sind Haenel, Brockhaus, Zorn, Schulze, G. Meyer (AnnDR 1880 337 ff., Voraufl. § 196), Arndt, diese alle oben § 195 Anm. 1 zitiert, — ferner Gierke in Schmollers Jahrb. 7 1108; Bornhak, Preuß. StR 3 39; Westerkamp, Staatenbund u. Bundesstaat 197; v. Kirchenheim, Lehrb. d. deutsch. Staatsrechts 344 ff.; Fischer, Recht des Deutschen Kaisers. 75 ff.

[2] So vor allem Laband und v. Seydel (s. o. § 195 N. 1), ferner Loening, Grundzüge der RV 105, 106, Anschütz, Enzykl. 176 ff.; Gümbel, AnnDR 1899

Der zweiten Ansicht haben sich, und zwar von jeher und ohne Schranken, die zuständigen amtlichen Instanzen, der Bundesrat und die Reichsleitung, die Kriegsministerien, das Reichsgericht, angeschlossen[3]; sie ist für die richtige zu erachten.

Auf die Tatsache, daß die Verfassung das Heer als ein „einheitliches" bezeichnet, ist hier, wo es sich um eine juristische Konstruktionsfrage handelt, kein entscheidendes Gewicht zu legen, denn die Verfassung verwendet das Wort „einheitlich" ebenso oft zur Bezeichnung einer technischen, wirtschaftlichen oder sonst faktischen wie zur Hervorhebung einer rechtlichen Einheit[4]. Den äußeren Zeichen der nationalen Einheit des Heeres stehen, und zwar in überwiegender Zahl, Symbole des Partikularismus gegenüber: Landeskokarden[5], Fahnen in den Landesfarben, Landeswappen als Helmzier und in den Siegeln der Militärbehörden, partikularistische Gestaltung der Amtsbezeichnungen (nicht „kaiserlich", sondern „königlich") und der Fahneneide (s. u. 850). Und was die vereinheitlichenden Reichseinrichtungen, vor allem die kaiserliche Kommandogewalt, betrifft, so fragt es sich ja gerade, ob diese Einrichtungen Konsequenz oder Modifikation des der Heeresverfassung zugrundeliegenden Prinzips sind. Das Wesen dieses Prinzips besteht nicht darin, die einzelstaatliche Militärhoheit formal zu zerstören, sondern darin, sie materiell unschädlich zu machen; unter Aufrechterhaltung der Vielheit in der Form, also des Kontingentssystems, Einheit in der Sache herbeizuführen[6]. Weder bei der Gründung des Norddeutschen Bundes, noch bei der Erweiterung desselben zum Reiche hat die Absicht bestanden, den Boden der geschichtlich überlieferten Kontingentsverfassung des deutschen Heeres völlig zu verlassen. Niemals sind die Kontingente der Einzelstaaten von Reichswegen in eine einheitliche Reichsarmee verschmolzen worden, wohl aber hat man sie, nachdem die kleinsten von ihnen und auch viele größere mit dem größten der partikularen Heereskörper, der preußischen Armee, durch Verträge (Militärkonventionen[7]) verbunden worden waren,

147 ff.; Grassmann, AnnDR 1898 734; Triepel, Reichsaufsicht 220 ff.; Frhr. Marschall v. Bieberstein, Verantwortl. u. Gegenzeichnung 345 ff., 576 ff.; Dambitsch, Komm. z. RV 600 ff.; v. Jagemann, Reichsverf. 184 ff.; Gordan, AnnDR 1908 481 ff.; die oben § 195 N. 1 angegebenen Schriften von Burhenne, W. F. Müller, Jost.

[3] Hervorzuheben vor allem die im Auftrage des Reichskanzlers verfaßte Denkschrift aus den achtziger Jahren, abgedruckt ArchÖffR 4 150 ff. Vgl. ferner RGZivils. 20 150 ff.; weitere Angaben bei Laband 4 6, Anm. und 67 Anm. 2.

[4] Vgl. die Bezeichnung der deutschen Eisenbahnen als „einheitliches Netz" (Art. 42), der Handels- (nicht nur der Kriegs-)marine als „einheitlich" (Art. 54). Anschütz, Enzykl. 177.

[5] Die Reichskokarde wird im Heere (im Gegensatz zur Marine) überhaupt erst — auf Grund einer übereinstimmenden Verordnung der Kontingentsherren — seit 1897, und zwar neben, nicht statt der Landeskokarde getragen. Vgl. Laband 4 65, 66, Dambitsch a. a. O. 605.

[6] Vgl. die vorzüglichen Ausführungen bei Laband 4 2 ff., 10 ff.

[7] Vgl. unten 851 ff.

fest aneinandergekettet, so fest, daß sie zwar immer noch nicht zu einem „Einheitsheer" im Rechtssinne, wohl aber zu einem Kontingentsheer geworden sind, welches — der Weltkrieg zeigte es — dem deutschen Volke und seinem Reiche ganz dasselbe leistet, als wäre es ein Einheitsheer. Und damit ist dem politischen Bedürfnis, es ist dem großen Grundsatz, auf dem das Reich aufgebaut ist: Einheit nicht soweit als möglich, sondern soweit als nötig, genügt.

Es ist ihm genügt, indem durch die Verfassung dem Reiche eine derartige Fülle von militärischen Hoheitsrechten — nicht nur auf dem Gebiete der gesetzgebenden, sondern auch auf dem der vollziehenden Gewalt — übertragen wurde, daß dadurch die den Einzelstaaten noch verbleibende Heeresgewalt — die Kontingentsherrlichkeit — auf ein der materiellen Einheitlichkeit und damit der militärischen Leistungsfähigkeit des Gesamtheeres unschädliches, also im Sinne der nationalen Interessen erträgliches Maß zurückgeführt ist. Jeder deutsche Einzelstaat hat, nach der Reichsverfassung, eine ihm eigene Wehrmacht für sich, aber nicht eine beliebige, sondern eine in bezug auf Stärke, Organisation, Bewaffnung, Ausrüstung, Ausbildung so beschaffene, wie die Gesetze, Verordnungen, Verfügungen der Reichsgewalt es ihm vorschreiben. So ist erreicht worden, worauf es, als Deutschland nach dem Kriege von 1866 mit einer neuen Staatsverfassung auch eine neue Heeresverfassung erhalten sollte, ankam: Einheit in der Sache unter Verzicht auf die Einheit in der Form.

Die im Vergleich mit der einfach-unitarischen Formung der Marine (s. u. § 199) viel verwickeltere, gemischt föderalistisch-unitarische Verfassung des Heeres ist das Ergebnis der Rücksicht auf partikularistische Forderungen, mit denen man, da man sie nicht schlechthin abweisen wollte, paktieren mußte. Als der Norddeutsche Bund gegründet wurde, befanden sich, von früheren Zeiten her, alle, auch die kleinsten deutschen Staaten im Besitz eigener Truppen, und die Erhaltung der hierin sich verkörpernden Militärhoheit wurde, wenn nicht von allen, so doch von den größeren unter ihnen als Ehrenpunkt angesehen. Die preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 (oben 183, 184) wollten denn auch, unter Verzicht auf weitergehende Einheitswünsche, die einzelstaatliche Militärhoheit nicht beseitigen, sondern sie nur beschränken. An einen Bruch der hierin enthaltenen Zusicherung konnte Preußen, als es dann auf der Basis seiner „Grundzüge" den Norddeutschen Bund errichtete, um so weniger denken, als es ja selbst, dem Stolz und Eigengefühl seiner Armee Rechnung tragend, keineswegs gesonnen war, seine militärische Autonomie zugunsten eines unitarischen Bundesheeres aufzugeben. Dazu kam noch, daß, wie der Norddeutsche Bund überhaupt, so insbesondere seine Heeresverfassung von vornherein so angelegt werden mußte, daß der künftige Beitritt der süddeutschen Staaten, die noch weniger als die kleinen norddeutschen Länder geneigt waren, auf ihre militärische Selbständigkeit zu verzichten, innerhalb des Bereichs politischer Möglichkeit blieb. So verbot es sich schon bei der Gründung des Norddeutschen Bundes und mehr noch bei seiner Erweiterung zum Reiche von selbst, das Heer völlig zu unitarisieren; der gewiesene Weg war, das dem Reiche lebensnotwendige Maß militärischer Macht und Einheit in föderalistischen Formen zu erreichen. Und dieser Weg ist beschritten worden. Die Militärhoheit steht nach der Reichsverfassung nicht dem Reiche allein zu,

sondern sie ist zwischen ihm und den Einzelstaaten verteilt. Wie diese Verteilung bewirkt ist, das ist die eigentliche staatsrechtliche Grundfrage des deutschen Heereswesens, eine Frage, hinter der das Problem, wie das Heer juristisch-konstruktiv aufzufassen und demgemäß zu bezeichnen ist — Kontingents- oder Einheitsheer — an praktischer Bedeutung zurücktritt[8].

Die Verteilung der Militärhoheitsrechte zwischen Reich und Einzelstaaten gestaltet sich in ihren Grundzügen wie folgt:

I. Militärhoheitsrechte des Reichs.

1. Daß das oberste aller Militärhoheitsrechte, das Recht auf Verwendung des Heeres zum Zwecke der Kriegführung, das Recht über Krieg und Frieden dem Reiche ausschließlich zusteht, sagt die RVerf nicht ausdrücklich[9], es ist das aber selbstverständlich und auch unbestritten.

2. Gleichfalls ausschließlich steht dem Reiche die Gesetzgebungshoheit in allen militärischen Angelegenheiten zu. Es folgt dies auch aus Art. 61 RVerf. Vgl. unten § 200.

3. Eine weitere Gruppe militärischer Hoheitsrechte vereinigt sich nach der RVerf in der Hand des Kaisers und läßt sich, da sie dessen Stellung als Oberster Kriegsherr der deutschen Wehrmacht im traditionellen Sinne jenes Wortes bedingt, zusammenfassend bezeichnen als Kriegsherrlichkeit des Kaisers. Die hierhergehörigen Machtbefugnisse sind unter sich, ihrer rechtlichen Natur nach, verschieden. Sie liegen teils auf dem Gebiete der unmittelbaren Vollziehung, teils auf dem der Beaufsichtigung, der Reichsaufsicht über einzelstaatliche Tätigkeit.

Soweit ersteres der Fall, handelt es sich größtenteils um Funktionen der Heeresleitung[10], seltener um solche der Militärverwaltung. Unter Militärverwaltung versteht man die Herstellung und Beschaffung der für die militärische Aktion erforderlichen Vorbedingungen und Mittel — z. B. Aushebung der Mannschaften, Anstellung der Offiziere und Unteroffiziere, Herstellung und Beschaffung von Waffen, Schießbedarf, Übungsplätzen, Erbauung von Festungen und Kasernen —; unter Heeresleitung die Entfaltung dieser Aktion selbst, sowie alle Tätigkeiten, welche erforderlich sind, um die bewaffnete Macht auf ihre Verwendung vorzubereiten. Oder anders ausgedrückt: Heeresleitung ist der Inbegriff aller „leitenden", also anordnenden Tätigkeiten, welche sich unmittelbar auf die Erziehung[11] und Verwendung der be-

---

[8] Gleicher Ansicht in diesem Punkte: Dambitsch a. a. O. 601; Marschall v. Bieberstein a. a. O. 576; Triepel, Reichsaufsicht 220.

[9] Anders die RV von 1849, § 10. — Daß nur das Reich, nicht auch der Einzelstaat Krieg führen kann, ergibt sich durch Gegenteilsschluß aus Art. 66 Abs. 2 der heutigen RVerf., wo den Einzelstaaten das Recht verliehen ist, über die bewaffnete Macht zu „Polizeilichen Zwecken" — also zu keinen anderen — zu verfügen (vgl. auch Arndt, Staatsr. 486, Triepel, Reichsaufsicht 225) sowie aus Art. 63 Abs. 4, wonach nur der Kaiser die kriegsbereite Aufstellung des Heeres anordnen kann.

[10] Dieser Ausdruck wird hier in demselben Sinne gebraucht wie bei Triepel a. a. O. 222 ff.

[11] In der Heeresleitung ist also die militärische Erziehungsgewalt ein-

waffneten Macht beziehen. Das oberste der zur Heeresleitung gehörigen Reichshoheitsrechte, zugleich wohl das bedeutsamste und gewaltigste Stück der Reichsmilitärhoheit überhaupt, ist die dem Kaiser durch Art. 63 Abs. 1 RVerf. übertragene Befehlsgewalt. „Die gesamte Landmacht des Reichs wird ein einheitliches Heer bilden, welches im Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht." Vermöge dieser in Kriegs- wie in Friedenszeiten[12] wirksamen obersten Befehls- oder Kommandogewalt kann der Kaiser alle Anordnungen erlassen, welche dem Zwecke dienen, die bewaffnete Macht zu ihrem Beruf zu erziehen und sie im Dienste dieses Berufs zu verwenden. Diese Gewalt ist in ihrem sachlichen Anwendungsbereich die oberste Gewalt, der Kaiser ist Höchstkommandierender des deutschen Heeres, woraus folgt, daß jeder andere militärische Befehlshaber ihm unterstellt und zu dienstlichem Gehorsam verpflichtet ist. Die kaiserliche Kommandogewalt ist eine dem Heere gegenüber unmittelbar wirksame Gewalt, d. h. sie darf nicht aufgefaßt werden als ein bloßer „Ober"-Befehl, im partikularistischen Sinne, welcher sich mit seinen Anordnungen lediglich an die Kontingentsherren richten kann und die Weitergabe bezw. Ausführung diesen überlassen muß, sondern als eine Gewalt, welche befähigt ist, über die Kontingentsherren und deren Truppenbefehlshaber hinweg unmittelbar durchzugreifen bis auf den letzten Mann. „Alle deutschen Truppen sind verpflichtet, den Befehlen des Kaisers unbedingt Folge zu leisten. Diese Verpflichtung ist in den Fahneneid aufzunehmen" (Art. 64 Abs. 1 RVerf). Der Kaiser ist also nicht sowohl der höchste als der unmittelbare Vorgesetzte jedes deutschen Soldaten. Als Bestandteile der kaiserlichen Kommandogewalt erscheinen namentlich das Recht des Kaisers, den Präsenzstand, die Gliederung und Einteilung der Kontingente des Reichsheeres, die Organisation der Landwehr und des Landsturms, sowie die Kriegsformation des gesamten Heeres zu bestimmen, die Standorte (Garnisonen) zu bezeichnen, die kriegsbereite Aufstellung (Mobilmachung) eines jeden Teiles des Reichsheeres anzuordnen[13], sein Recht, das Reichsgebiet oder Teile desselben in Kriegszustand zu erklären[14], sodann die ihm durch die Reichsmilitärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898 beigelegten gerichtsherrlichen Rechte. — Weit geringer als auf dem der Heeresleitung ist die Zuständigkeit, wie des Reichs überhaupt, so des Kaisers, auf dem der Militärverwaltung bemessen. Hierher gehören die dem Kaiser durch Art. 64 RVerf beigelegten Ernennungsrechte (Recht, den Höchstkommandierenden jedes Kontingents, alle Offiziere, welche Truppen

---

schließlich der mit ihr untrennbar verbundenen Disziplinargewalt inbegriffen. Vgl. Brockhaus a. a. O. 60; Triepel, 223; Gordon, AnnDR 1908 488.

[12] Über die Exemtion Bayerns von dem kaiserlichen Oberbefehl zu Friedenszeiten vgl. unten 855, 856.

[13] RVerf. Art. 63 Abs. 4, RMilGes § 6.

[14] RVerf. Art. 68.

mehr als eines Kontingents befehligen, sowie alle Festungskommandanten zu ernennen, Recht der Zustimmung bei der Ernennung von Generalen durch die Kontingentsherren) und das Recht, Festungen anzulegen (Art. 65).

Rechtlich und tatsächlich in engem Zusammenhaug mit der dem Kaiser zustehenden obersten Heeresleitung steht das ihm durch die RVerf. Art. 63 Abs. 3 übertragene Inspektionsrecht. Dieses Recht ist nichts anderes als ein Ausschnitt der dem Reiche im Hinblick auf Art. 4 Ziff. 14 RVerf. gebührenden Aufsichtsgewalt über die Einzelstaaten in militärischen Angelegenheiten, besonders gestaltet und über die der Reichsaufsicht sonst gezogenen Schranken hinaus gesteigert durch Art. 63 Abs. 3[15]. Über das Sonderrecht Bayerns vgl. unten 855, 856.

Ferner steht dem Reiche ausschließlich zu:

4. Die Bestimmung der Stärke des deutschen Heeres und seiner Kontingente, der Friedenspräsenzstärke (vgl. unten 198), des Präsenzstandes (oben § 843) und des Ersatzbedarfes[16];

5. die Aufbringung und Tragung der Kosten des Heereswesens und — im Zusammenhange hiermit — die Feststellung des Militäretats (vgl. unten § 209 S. 921 ff.);

6. das Eigentum an allen dem dienstlichen Gebrauche der Heeresverwaltung gewidmeten — beweglichen und unbeweglichen — Sachen[17].

---

[15] Art. 63 Abs. 3 RV berechtigt und verpflichtet den Kaiser, „sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen und die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen". Dieses militärische Inspektionsrecht unterscheidet sich von dem Normalrecht der Reichsaufsicht (vgl. unten §§ 212[a], 212[b]) dadurch, daß es, unter Ausschaltung des Bundesrates (RV Art. 7 Ziff. 3) allein dem Kaiser übertragen ist, daß infolgedessen der Kaiser die von ihm vorgefundenen Mängel nicht nur festzustellen, sondern auch abzustellen befugt ist, und daß die Aufsicht sich hier nicht nur auf die richtige Ausführung der Reichsgesetze (RV Art. 17: „Überwachung der Ausführung derselben"), sondern weitergehend darauf erstreckt, „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" (Art. 63 Abs. 3). Vgl. die eingehende Darstellung des kaiserlichen Inspektionsrechts bei Triepel a. a. O. 231 ff.

[16] Der Ersatzbedarf ist die Zahl von Heeresdienstpflichtigen, deren Einstellung alljährlich erforderlich ist, um den Präsenzstanz aller Kadres der Friedensformation zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Der Ersatzbedarf wird jedes Jahr für das ganze Heer (mit Ausnahme des bayer. Kontingents) vom Kaiser festgesetzt und auf die Armeekorpsbezirke durch die Kriegsministerien verteilt. RG betr. die Ersatzverteilung vom 26. Mai 1893. Vgl. Laband 4 52 ff.

[17] RG über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873 (sog. Reichseigentumsgesetz). Vgl. unten S. 907 Anm. 5 921 Anm. [a]. Nach diesem Gesetz ist der Militärfiskus überall — ausgenommen in Bayern — nicht landes-, sondern Reichsfiskus. Vgl. Laband 4 339 und die dort Anm. 5 angegebene Literatur.

II. Die Militärhoheitsrechte der Einzelstaaten[18] werden zusammenfassend als Kontingentsherrlichkeit im weiteren Sinne bezeichnet. Die Kontingentsherrlichkeit i. w. S. enthält drei Gruppen von Rechten:

1. die Rechte, welche den Einzelstaaten an ihren eigenen Truppen (ihrem Kontingent) zustehen, einerlei, ob diese Truppen innerhalb oder (auf Grund der vom Kaiser gemäß Art. 63 Abs. 4 getroffenen Bestimmungen über die Garnison) außerhalb des betreffenden Staatsgebietes stehen (Kontingentsherrlichkeit i. e. S.);

2. Rechte, welche den Einzelstaaten gegenüber allen in ihrem Gebiete garnisonierenden Truppen, also auch gegenüber denjenigen zustehen, welche andern Kontingenten angehören;

3. Rechte, welche den Einzelstaaten gegenüber ihren Angehörigen zustehen, wenn diese ihrer gesetzlichen Wehrpflicht genügen, ohne Unterschied, ob letzteres in dem Kontingente des betreffenden Einzelstaates oder in einem andern Kontingente des Reichsheeres geschieht.

Zu 1. — Die Rechte der ersten Gruppe sind in der Reichsverfassung nicht vollständig aufgezählt. Einer derartigen Aufzählung bedarf es auch nicht, denn es gilt hier, wie für die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Einzelstaat überhaupt, der Grundsatz[19], daß die Einzelstaaten alle Hoheitsrechte behalten haben, welche ihnen nicht durch Reichsgesetz entzogen sind.

In vorderster Reihe steht unter den kontingentsherrlichen Rechten die Militärverwaltung (oben 842), welche von den Landesherren durch ihre Kriegsministerien ausgeübt wird. Als Ausfluß dieser Militärverwaltungshoheit erscheint unter anderem auch das Recht, die Stellen im militärischen Dienst zu besetzen, vor allem also die Befugnis, die Offiziere zu ernennen[20],

---

[18] Laband 4 58 ff.; Gau a. a. O. 11 ff.; Burhenne a. a. O. 29 ff.; Triepel a. a. O. 220 ff., 231 ff., Marschall v. Bieberstein a. a. O. 343 ff., 576 ff.

[19] Vgl. oben § 80 S. 260; Anschütz, Encykl. 70, 177.

[20] Die Frage, ob das Offizierernennungsrecht eine Funktion der Militärverwaltung oder der Kommandogewalt sei, ist in der Wissenschaft sehr bestritten. Wie im Text: G. Meyer in den Vorauflagen dieses Buches (6. Aufl. 723) u. G. Meyer-Dochow, VR § 193, S. 549 u. Anm. 12; Seydel, Bayr. StR (2. Aufl.) 3 706 und v. Seydel-Grassmann, Bayer. StR 2 610; Frhr. Marschall v. Bieberstein a. a. O. 81 ff., 366 ff., 440 ff.; Triepel a. a. O. 222 N. 1, 227 N. 1; Rehm, Oberbefehl und Staatsr. 14 ff.; W. F. Müller, Teilung der Militärgewalt 40 Anm. 1; Apel, Die kgl. Gewalt auf die Gebiete des Ehrengerichtsverfahrens (1906), 61, 45 und WStVR 3 12. A. M. — die Ernennung sei ein Akt der Kommandogewalt —: Laband 4 61; Zorn, StR 2 607; Bornhak, Preuß. StR 3 40; Arndt, Reichsstaatsr. 551; Dambitsch a. a. O. 347 ff.; Anschütz, in der Voraufl. 723 Anm. 4.

Die Feststellung, daß die Anstellung im Offizierdienst ein Militärverwaltungsakt sei, wird meist für die Folgerung verwertet, daß der Anstellungsakt ministerieller Gegenzeichnung bedürfe, während die Auffassung dieser Akte als Betätigung der Kommandogewalt dahin zu führen pflegt, die

eine Befugnis, die den Kontingentsherren — unter Vorbehalt der dem Kaiser durch Art. 64 RVerf. übertragenen Ernennungs- und

---

Kontrasignaturbedürftigkeit zu leugnen. Die schwierige und vielumstrittene Frage kann hier nicht eingehend erörtert werden. Bereits in anderem Zusammenhange (oben § 84 und Anm. f, § 135 und Anm. r) ist gesagt worden, daß militärische Anordnungen der Landesherren und des Kaisers der ministeriellen Verantwortlichkeit und dem Kontrasignaturgebot ebenso unterliegen wie andere Regierungsakte, und daß hiervon grundsätzlich auch solche Anordnungen nicht ausgenommen sind, die dem Gebiete der Kommandogewalt angehören. Auch wenn man also die Offiziersernennung als Kommandoakt ansehen will, würde daraus weder die Entbehrlichkeit der Kontrasignatur noch gar der Wegfall jeder ministeriellen Verantwortlichkeit folgen. Die Gegenansicht stützt sich in erster Linie auf die preußische Praxis und die für dieselbe richtunggebende kgl. Kab.-Order vom 18. Januar 1861 (Wortlaut u. a. bei Marschall v. Bieberstein a. a. O. 67, 68), nach welcher königliche „Ordres in Personalangelegenheiten" — insbesondere also die Offizierspatente — „ohne Gegenzeichnung zu expedieren" sind. Indessen wird bei der Heranziehung dieser Vorschrift (welche übrigens, nach ihrem eigenen Wortlaut, „weder die Stellung des Kriegsministers noch verfassungsmäßig bestehende Normen alterieren" will, — dies ja auch gar nicht könnte, selbst wenn sie es wollte) meist folgendes übersehen: 1. Die Kab.-Order von 1861 bezieht sich nicht auf den Erlaß, sondern nur auf die Bekanntmachung bzw. die Ausfertigung und Zustellung der kriegsherrlichen Erlasse; es wird nicht vorgeschrieben, diese Erlasse nicht zu kontrasignieren, sondern nur, sie ohne Gegenzeichnung zu „expedieren". Die Gegenzeichnung des Kriegsministers erfolgt demgemäß bei Offiziersernennungen nicht auf der dem Ernannten ausgehändigten Reinschrift der Ernennungsurkunde (dem „Patent"), sondern sozusagen im Geheimen, auf einem besonderen, internen Aktenstück (vgl. das nähere in Nr. 2, 3 der Kab.-Order und dazu die nach allen Seiten hin trefflich orientierende Darstellung bei v. Marschall a. a. O. 232 ff., 283 ff.). 2. Daß nach der preußischen Praxis die Offizierspatente nur die Unterschrift des Königs, nicht die Gegenzeichnung des Kriegsministers tragen, steht nicht im Widerspruch mit dem Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit bzw. dem Kontrasignaturgebot (Art. 44 preuß. VU). Denn diesem Grundsatz ist — wie Rehm a. a. O. 18 ff. einleuchtend ausführt — auch schon genügt, wenn die von dem Monarchen genehmigten Personalvorschläge (sc. des Militärkabinetts) in irgendeiner Art vom Kriegsminister amtlich zur Kenntnis genommen und summarisch gegengezeichnet werden. Aus Art. 44 preuß. VU bzw. Art. 17 RVerf. folgt nicht, daß jedes einzelne Offizierspatent gegenzuzeichnen ist. 3. Selbst wenn der letztere Satz unrichtig wäre, würde daraus noch nicht die Ungültigkeit des Patents und der darin ausgesprochenen Ernennung folgen. Denn soweit die ministerielle Gegenzeichnung bei Akten des obersten Kriegs- bzw. Kontingentsherrn erforderlich ist, erscheint sie nie als Voraussetzung der Gültigkeit des betreffenden Aktes. Dies ist von v. Marschall überzeugend dargetan; vgl. oben § 84 Anm. f, § 135 Anm. r. 4. Endlich ist es verfehlt, wenn, was vielfach geschieht, aus dem Fehlen der ministeriellen Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn ohne weiteres auf das Nichtvorhandensein jeder konstitutionellen Verantwortlichkeit geschlossen wird. Die Verantwortlichkeit des Ministers kann auch auf einem anderen Wege als auf dem der Kontrasignatur begründet werden, nämlich durch stillschweigende, in schlüssigen Handlungen sich äußernde Billigung des Aktes seitens des Ministers (vgl. oben 527 und Anschütz, Enzykl. 112, 126). — Nach alledem ist für die Handhabung des kontingentsherrlichen Offizierernennungsrechts der Kriegsminister, für die des kaiserlichen (oben 843, 844) Ernennungsrechts der Reichskanzler konstitutionell verantwortlich, gleichviel, ob man dieses Recht als Bestandteil der Militärverwaltung oder der Kommandogewalt auf-

Zustimmungsrechte (vgl. oben 843, 844) — durch Art. 66 RVerf ausdrücklich zugesichert ist. Ein weiterer Bestandteil der militärischen Verwaltungshoheit der Einzelstaaten ist das Recht, innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken die äußeren Abzeichen der Truppen (z. B. die Kokarden) zu bestimmen (Art. 63 Abs. 2). Die Kontingentsherrlichkeit ist aber nicht lediglich Militärverwaltung, vielmehr zu einem tatsächlichen Teile auch Heeresleitung in dem oben S. 842 angegebenen Sinne: sie hat nicht nur für die zur Entfaltung der militärischen Tätigkeit erforderlichen Vorbedingung Sorge zu tragen, sondern enthält auch das Recht und die Pflicht, die Truppen des Kontingents für ihren militärischen Beruf auszubilden und zu erziehen, — nicht freilich die Befugnis, sie (außer zu „polizeilichen Zwecken", Art. 66 Abs. 2) zu verwenden (vgl. oben 842, 843). Dementsprechend erstreckt sich auch die in der Kontingentsherrlichkeit enthaltene militärische Befehlsgewalt — Kommandogewalt[21] — einschließlich der mit ihr untrennbar verbundenen Disziplinargewalt gegenständlich nur auf die Erziehung und Ausbildung des Kontingents: Befehle zu erteilen, welche sich auf die Verwendung der Truppen, überhaupt auf die Verfügung über dieselben (die erwähnten „polizeilichen Zwecke" immer ausgenommen) beziehen, sind die Kontingentsherren nicht befugt, da sie hierdurch in die dem Kaiser ausschließlich zustehenden Gewalten eingreifen würden[22]. — Ferner gehört zu der Kontingentsherrlichkeit i. e. S. die Militärgerichtsbarkeit; es ist also insbesondere die Ausübung der gerichtsherrlichen Rechte, die Militärjustizverwaltung,

---

setzt, und einerlei, ob die Ernennungsurkunden im Einzelfalle kontrasigniert werden oder nicht. In diesem Sinne ist die Frage nunmehr durch das RGes. vom 28. Okt. 1918 (RGBl 1275), welches alle Offiziersernennungen für kontrasignaturbedürftig erklärt, entschieden worden. Vgl. den Nachtrag.

An der von dem Bearbeiter der Voraufl., 723 Anm. 4, und von Arndt, Reichsstaatsr. 466 ausgesprochenen Ansicht, daß die preuß. Kab.-Order von 1861 als Bestandteil der preußischen Militärgesetzgebung im Sinne des Art. 61 RVerf. (vgl. unten 865) anzusehen und daher, kraft dieses Artikels der RVerf., auch im außerpreußischen Deutschland, mit Ausnahme Bayerns, für eingeführt zu erachten ist, muß trotz des Widerspruchs, den Triepel a. a. O. 567 N. 2 erhebt, festgehalten werden.

[21] An der Ansicht, daß durch Art. 63 RVerf. die Kommandogewalt dem Kaiser ausschließlich übertragen und diese Gewalt daher in der Kontingentsherrlichkeit nicht mehr enthalten sei (Haenel, StR 1 501, Zorn, StR 1 193; Anschütz, Enzykl. 180), hält der Bearbeiter dieses Buches nicht mehr fest. Es ist zuzugestehen, daß die Kontingentsherren noch eigene Kommandogewelt in erheblichem Umfange besitzen. So: Laband 4 61 ff., Triepel, Reichsaufsicht 227 (der das. Anm. 1 noch weitere Vertreter dieser Ansicht anführt).

[22] Vgl. oben 842, 843. Im übrigen, d. h. auf den Gebieten, wo den Kontingentsherren überhaupt noch die Kommandogewalt zusteht (s. oben im Text), konkurriert diese kontingentsherrliche mit der kaiserlichen Kommandogewalt, mit der selbstverständlichen Maßgabe, daß jeder kaiserliche jedem kontingentsherrlichen Befehl unbedingt (Art. 64 Abs. 1) vorgeht (Triepel a. a. O. 228). Aus letzterem Moment ergibt sich, daß Konflikte zwischen den beiden Befehlsgewalten nicht auftreten können, ebensowenig wie etwa zwischen Reichs- und Landesgesetzen.

die Bestätigung militärgerichtlicher Urteile und das Begnadigungsrecht im Militärstrafverfahren[23], soweit diese Funktionen nicht dem Kaiser vorbehalten sind (oben 843), Sache des zuständigen Kontingentsherrn. Zuständig ist der Landesherr, dessen Kriegsministerium die Verwaltung hinsichtlich des betreffenden militärischen Verbandes ausübt[24].

Kraft ihrer Kontingentsherrlichkeit können die Landesherren nicht nur konkrete Befehle (Verfügungen), sondern auch allgemeine Vorschriften, Verordnungen, erlassen[25], und zwar nicht nur im sachlichen Bereich der Militärverwaltung, sondern auch in dem der Heeresleitung, soweit letztere noch in der Kontingentsherrlichkeit enthalten ist. Der Grundsatz des Vorranges der kaiserlichen — sei es in Verfügungs-, sei es in Verordnungsform erlassenen — Befehle vor den kontingentsherrlichen (oben Anm. 22) gilt selbstverständlich auch gegenüber den Verordnungen der Kontingentsherren. Liegt schon hierin eine Schutzvorkehrung gegen Gefährdungen der Einheitlichkeit der Heereseinrichtungen durch die partikulare Militärgewalt, so ist eine zweite, sehr wirksame Vorkehrung dieser Art zu erblicken in Art. 63 Abs. 5 RVerf. Dort heißt es:

„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 Art. 8 Nr. 1 bezeichneten Ausschuß für das Landheer und die Festungen zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen."

Nach dieser Bestimmung[26] sind die Herren der außerpreußischen Kontingente — ausgenommen Bayern, welches auch hier eine sonderrechtliche Stellung einnimmt[27] — verpflichtet, die ihnen über die bezeichneten Gegenstände (Administration usw.[28])

---

[23] Vgl. MilStrGO §§ 21, 34, 79, 93, 207, 418. Laband 4 116, 117; Burhenne a. a. O. 56 ff.

[24] EinfG. zur MilStrGO § 4.

[25] Diese Verordnungen können sich nur an die der Kontingentsherrlichkeit unterworfenen Organe und Individuen, die Militärbehörden und Militärpersonen, richten; sie sind also Verwaltungsverordnungen (oben § 159 S. 669 ff.). Zum Erlaß von Rechtsverordnungen bedarf es wie überall so auch auf diesem Sachgebiete gesetzlicher Ermächtigung (oben 672). Eine dahingehende Ermächtigung kann — da die Gesetzgebungshoheit in militärischen Angelegenheiten dem Reiche ausschließlich zusteht (unten § 200), nur durch Reichs-, nicht durch Landesgesetz erteilt werden. Vgl. Anschütz, Enzykl. 178.

[26] Vgl. über sie außer den Kommentaren für RVerf — Seydel, Dambitsch, Arndt u. a. — insbes. Laband 4 23 ff.; Haenel, Studien 2 70 ff., Staatsr. 495 ff.; Anschütz, Enzykl. 179; v. Marschall a. a. O. 346 ff.; Bornhak. Preuß. StR 3 43 ff.; Arndt. Reichsstaatsr. 462 ff.; Triepel a. a. O. 224, 225; Gümbel, AnnDR 1899 161 ff.; W. F. Müller, Teilung der Militärgewalt 27 ff.

[27] Vgl. Bündnisvertrag vom 23. November 1870, III § 5 Ziff. I und III.

[28] Die vier Ausdrücke „Administration, Verpflegung, Bewaffnung, Ausrüstung" wollen nicht vier einzelne, sondern alle Gegenstände der Militär-

erlassenen militärischen Dienstvorschriften in steter Übereinstimmung mit den diesbezüglichen preußischen Vorschriften zu halten. Den betreffenden, vom Kaiser in seiner Eigenschaft als König von Preußen bezw. vom preußischen Kriegsministerium erlassenen Verordnungen muß, sobald sie gemäß Art. 63 Abs. 5 „mitgeteilt" sind, seitens der anderen Kontingentsverwaltungen „Nachachtung" geleistet, d. h. es müssen dort inhaltlich übereinstimmende Verordnungen erlassen werden. Die Bedeutung des Art. 63 Abs. 5 liegt also darin, daß er die Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit in der Verwaltungsordnung des deutschen Heeres gewährleistet, nachdem die Einheit der Rechtsordnung durch die Ausschließlichkeit der Gesetzgebungskompetenz des Reiches auf militärischem Gebiet herbeigeführt und gesichert ist[29]. Im praktischen Effekt beherrscht der Wille des Kaisers und Königs von Preußen das militärische Verordnungsrecht sowohl in der Sphäre der Heeresleitung (Art. 63 Abs. 1, 64 Abs. 1) wie der Militärverwaltung (Abs. 63 Abs. 5).

Zu 2. — Zu den Rechten dieser zweiten Gruppe (vgl. oben 845) gehören zunächst gewisse Befugnisse, welche vorwiegend oder völlig den Charakter von Ehrenrechten haben. So sind nach Art. 66 Abs. 1 RVerf die Bundesfürsten und Senate der freien Städte (einschließlich derer, welche durch Militärkonventionen mit Preußen auf ihre sonstigen militärhoheitlichen Rechte verzichtet haben[30]) „Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile und genießen die damit verbundenen Ehren"[31]. „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[32]." Sodann ist hierherzuzählen das Recht der Bundesfürsten und Senate, „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"[33].

---

verwaltung bezeichnen: Anschütz, Enzykl. 179 Anm. 1; a. M. Triepel a. a. O. 224 Anm. 3. Auf Angelegenheiten, die dem Sachgebiet der Militärverwaltung nicht angehören, bezieht sich Art. 63 Abs. 5 seinem Wortlaut nach nicht, doch wird er in der Praxis weit über die Grenzen dieses Sachgebietes hinaus ausgedehnt auf Anordnungen, welche die Heeresleitung betreffen, z. B. auf Vorschriften über die Ausbildung der Truppen, Disziplinarvorschriften, Normen über Offiziersehrengerichte. Vgl. v. Marschall a. a. O. 347 Anm.

[29] Vgl. unten § 200.

[30] Vgl. unten S. 851 ff.

[31] Nähere Bestimmungen hierüber finden sich in den Militärkonventionen Preußens mit den seinem Kontingent angeschlossenen Staaten.

[32] Art. 66 Abs. 1 Satz 3.

[33] Art. 66 Abs. 2.

Z u 3 (vgl. oben S. 845). — Gegenüber seinen Angehörigen, wenn sie ihrer militärischen Dienstpflicht genügen, einerlei, in welchem Kontingent des deutschen Heeres dies geschieht, hat jeder deutsche Einzelstaat das Recht auf Leistung des Fahneneides[34], in dem — nach näherer Vorschrift der Landesgesetze und der Militärkonventionen — der Soldat seinem Landesherrn „treu zu dienen" verspricht[35]. Der Fahneneid wird nicht dem Heere des Kontingents, in dem der Schwörende dient, sondern dem Landesherrn[36] des Staates geleistet, dem er angehört, sodaß also der Preuße, welcher in einem württembergischen Regiment dient, nicht für den König von Württemberg, sondern für den König von Preußen zu vereidigen ist. Das Recht auf Empfang des Fahneneides steht auch denjenigen Einzelstaaten zu, welche auf ihre Kontingentsherrlichkeit durch Militärkonvention mit Preußen verzichtet haben[37]. Die bestehenden Formeln der Fahneneide bilden — neben Art. 3 Abs. 5 RVerf. — einen sprechenden Beweis dafür, daß die RVerf. den Heeresdienst als einen nicht dem Reiche, sondern dem Einzelstaate, und zwar dem Heimatstaate des Dienenden geleisteten Dienst aufgefaßt wissen will. —

Bei zusammenfassender Betrachtung der vorstehend geschilderten Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Land ergibt sich: Die Einzelstaaten sind zweifellos im Besitz mannigfacher Hoheitsrechte auf dem Gebiete des Heereswesens geblieben, aber bedeutsamer als der Umfang dieser Rechte sind ihre Beschränkungen. Wohl liegt die Militärverwaltung und selbst ein großer Teil der Heeresleitung in der Hand der Einzelstaaten, aber diese Tatsache tut der materiellen, militärisch-technischen Einheitlichkeit des Heeres keinen Abbruch, sie kann ihr nicht schaden. Denn die gesamte militärische Tätigkeit der partikularen Gewalten vollzieht sich nach dem Richtmaß der Reichsgesetze, des kaiserlichen Oberbefehls, des Reichshaushaltplans, unter steter Beaufsichtigung seitens des Reichs. Sie ist zwar subjektiv Landesverwaltung, objektiv aber, weil eine Gebahrung mit Reichsgut und Reichsgeld, Reichsverwaltung. Der Heeresdienst ist, als Offizier- wie als Mannschaftsdienst, ein dem Einzelstaate geleisteter Dienst, aber ein Dienst, den das Reich auferlegt, regelt, befehligt, beaufsichtigt, bezahlt, ein Dienst, der letzten Endes doch nur des Reichs wegen da ist, denn Krieg führen kann nicht mehr der Einzelstaat, sondern nur noch das Reich.]

---

[34] Laband 4 74 ff.; Hecker, Art. „Fahneneid" in v. Stengels Wörterbuch (1. Aufl.); Everling, ArchÖffR 35 167 ff.

[35] Über die in den Fahneneid aufzunehmende Pflicht zum Gehorsam gegen Befehle des Kaisers s. o. 843.

[36] Die Senate der Hansestädte gelten im Sinne dieser Bestimmung als Landesherren.

[37] Vgl unten § 197.

§ 197.

[Nach dem der deutschen Heeresverfassung zugrunde liegenden System müßte es so viele Kontingente und selbständige Militärverwaltungen geben, als Einzelstaaten vorhanden sind, also 25. Diese Zahl ist infolge von Verträgen, „Militärkonventionen", welche zwischen Preußen einerseits und allen andern deutschen Staaten, mit Ausnahme Bayerns, Sachsens und Württembergs, andererseits abgeschlossen worden sind und in denen diese Staaten auf die ihnen nach der Reichsverfassung zustehenden Militärhoheit zugunsten Preußens verzichtet haben, herabgemindert bis auf vier: es sind die Kontingente Preußens, Bayerns, Sachsens und Württembergs.

Als Militärkonventionen bezeichnen sich auch die Vereinbarungen, welche die besonderen Rechtsverhältnisse des sächsischen und des württembergischen Kontingents zum Gegenstande haben: sächsische Militärkonvention vom 7. Februar 1867, württembergische Militärkonvention vom 25. November 1870. Sie sind jedoch von den Konventionen der übrigen Einzelstaaten, der Großherzogtümer, Herzogtümer, Fürstentümer und freien Städte, ganz verschieden. Sie sind nicht mit Preußen abgeschlossen[a], — weshalb Preußen aus ihnen keine Rechte herleiten kann —, erscheinen vielmehr als vertragsmäßige Zusicherungen bezw. Bindungen der Reichsgewalt gegenüber jenen beiden Einzelstaaten, mithin als Grundlage von Sonderrechten, die, was Württemberg anlangt, durch die Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der RVerf zu verfassungsmäßigen Sonderrechten erklärt worden sind[b]. Verfassungsmäßiges Sonderrecht im objektiven und subjektiven Sinne ist auch die im Wege des Vertrages zwischen dem Norddeutschen Bunde und Bayern geschaffene, durch die erwähnte Schlußbestimmung zu einem integrierenden Bestandteil der RVerf erhobene Ordnung der rechtlichen Stellung des bayerischen Kontingents: Bündnisvertrag vom 23. November 1870[c].

Auf Grund dieser Konventionen und sonderrechtlichen Bestimmungen gliedert sich das deutsche Heer in vier Kontingente]:

1. den Verband der preußischen Armee, in welchem die Kontingente aller deutschen Staaten mit Ausnahme der drei Königreiche aufgegangen sind[1]. Die badischen[2], hessischen

---

[a] Die sächsische Militärkonvention vom 7. Febr. 1867 ist allerdings sächsischerseits mit dem König von Preußen abgeschlossen, wobei aber letzterer nicht als solcher, sondern als Bundesfeldherr des — damals in der Entstehung begriffenen — Norddeutschen Bundes auftrat. Die in dieser Konvention enthaltenen (geringfügigen) Exemtionen Sachsens von dem gemeingültigen Heeresverfassungsrecht sind von dem Norddeutschen Bunde, dann dem Reiche, stillschweigend gutgeheißen worden. Vgl. im übrigen unten Anm. 6.

[b] Vgl. oben § 164 S. 702.

[c] Oben § 67 S. 206, § 164 S. 702.

[1] Militärkonventionen Preußens mit Baden vom 25. Nov. 1870, mit Hessen vom 13. Juni 1871 (früher Konvention vom 7. April 1867), mit

und mecklenburgischen Truppen haben ihre Gliederung als besondere Kontingente behalten. Die badischen Truppen tragen preußische Uniform, während bei den hessischen und mecklenburgischen die völlige Gleichheit der Bekleidung nicht durchgeführt ist. Für Oldenburg, Braunschweig, Anhalt und die bei der Konvention vom 15. September 1873 beteiligten thüringischen Staaten bestehen besondere Infanterieregimenter, für Oldenburg und Braunschweig auch je ein Kavallerieregiment und eine Batterie, in welchen die Angehörigen der betreffenden Staaten ihrer Wehrpflicht genügen. Diejenigen Wehrpflichtigen aus Anhalt und den angeführten thüringischen Staaten, welche in die Kavallerie oder die Spezialwaffen eingestellt werden sollen oder welche in den betreffenden Infanterieregimentern keinen Platz finden, werden benachbarten preußischen Truppenteilen zu-

---

Mecklenburg-Schwerin vom 24. Juni 1868 und 19. Dez. 1872, mit Mecklenburg-Strelitz vom 9. Nov. 1868 und 23. Dez. 1872, mit Oldenburg vom 15. Juni 1867, mit den thüringischen Staaten, d. h. S.-Weimar, S.-Meiningen, S.-Altenburg, S.-Kob.-Gotha, Schw.-Rudolstadt, Reuß ä. L. und j. Linie, vom 15. Sept. 1873 (frühere Konv. vom 26. Juni 1867), mit Anhalt vom 16. Sept. 1873 (frühere Konv. vom 28. Juni 1867), mit Schwarzburg-Sondershausen vom 17. Sept. 1873 (28. Juni 1867), mit Lippe vom 14. Nov. 1873 (26. Juni 1867), mit Schaumburg-Lippe vom 25. Sept. 1873 (30. Juni 1867), mit Waldeck vom 24. Nov. 1877 (6. Aug. 1867), mit Lübeck vom 27. Juni 1867, mit Hamburg vom 23. Juli 1867, mit Bremen vom 27. Juni 1867, mit Braunschweig vom 7./18. März 1886. Die Konventionen sind abgedruckt in dem Werke „Die Militärgesetze des Deutschen Reiches mit Erläuterungen, herausgegeben auf Veranlassung des Königl. Preußischen Kriegsministeriums". Neue Bearbeitung. Berlin 1890. 1 55 ff., 191 ff., und in den Anlagen zu den stenographischen Berichten des Norddeutschen und Deutschen Reichstages, Sess. 1867 2 62 ff., 1872 3 702 ff., 1873 3 128 ff., 1874 3 170 ff., 1878 3 540 ff., 1885/86 4 1434 ff. Ein Teil der Konventionen, nämlich die mit Baden, Hessen, beiden Mecklenburg, Oldenburg und den Hansestädten, sind auf unbestimmte Zeit abgeschlossen, und es kann ihre Aufhebung nur mit beiderseitiger Einwilligung geschehen. Bei den anderen ist eine Kündigung vorbehalten, welche jedoch nicht vor dem 1. Okt. 1884, bei Waldeck nicht vor dem 1. Okt. 1887, bei Braunschweig nicht vor dem 31. März 1896 und mindestens zwei Jahre vor der beabsichtigten Aufhebung erfolgen sollte. Die Verbindlichkeit dieser Konventionen beruht auf dem ausdrücklichen Vorbehalt in Art. 66 der RVerf., welcher nicht bloß auf das Ernennungsrecht der Offiziere, sondern auf alle den Landesherren und Senaten als Kontingentsherren zustehenden Rechte zu beziehen ist. Übereinstimmend: Haenel, Staatsrecht 1 490 N. 3. Anderer Ansicht hinsichtlich der Klausel in Art. 66: Laband 4 26 ff.; Anschütz, Enzykl. 172; Brockhaus a. a. O. 166 ff.; Gümbel a. a. O. 184, die aber gleichfalls die Rechtsgültigkeit der Konventionen nicht bezweifeln, und Tepelmann a. a. O. 13 ff., der die Konventionen insofern für ungültig hält, als der Kaiser in denselben bindende Verpflichtungen in bezug auf die Ausübung der ihm zustehenden Rechte übernommen hat. Aber die Zusicherungen, welche über Handhabung des Dislokationsrechtes u. dgl. in den Konventionen sich finden, sind unter solchen Einschränkungen erfolgt, daß darin bindende Verpflichtungen überhaupt nicht erblickt werden können.

[2] Allerdings auch diese! A. M. Bielefeld, ArchÖffR 16 288 ff., nach dessen Ansicht das badische Armeekorps ein „kaiserliches Kontingent" sein soll. Diese Auffassung wird widerlegt durch den Wortlaut der badischen Militärkonvention vom 25. Nov. 1870 und durch eine seither unangefochtene Praxis.

geteilt. Die übrigen kleinen Staaten (Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, beide Lippe und die Hansestädte) haben auf die Aufstellung eines eigenen Kontingentes völlig verzichtet, die Wehrpflichtigen derselben werden zur Erfüllung ihrer Dienstpflicht in preußische Truppenteile eingestellt. Um die Ableistung derselben zu erleichtern, haben die betreffenden Staaten preußische Infanteriegarnisonen erhalten. Jeder Wehrpflichtige leistet dem Landesherrn desjenigen Staates, welchem er angehört, den Fahneneid, in den die Gehorsamsverpflichtung gegen den Kaiser einzuschalten ist.

Die Militärverwaltung der angegebenen Truppenteile wird vom preußischen Kriegsministerium geführt. Das Ernennungsrecht der Offiziere steht dem Könige von Preußen zu, dieselben leisten ihm den Fahneneid. Die Offiziere der hessischen und mecklenburgischen Truppenteile führen das Prädikat „großherzoglich" und erhalten neben dem königlichen noch ein besonderes großherzogliches Patent. Durch Revers oder Handgelöbnis verpflichten sie sich, das Wohl des Landesherrn zu fördern. Die Offiziere der badischen, thüringischen, anhaltischen, oldenburgischen und braunschweigischen Truppenteile sind königlich preußische Offiziere. Auch sie verpflichten sich durch Handgelöbnis oder Revers, das Wohl des Landesherrn zu fördern. Die Offiziere der in den kleineren Staaten, welche auf die Aufstellung eines eigenen Kontingentes verzichtet haben, garnisonierenden preußischen Truppenteile befinden sich in dem einfachen Rechtsverhältnis von preußischen Offizieren.

Die betreffenden Fürsten stehen zu den in ihren Ländern belegenen Truppenteilen im Verhältnis eines kommandierenden Generals; sie haben die Ehrenrechte und die Disziplinargewalt desselben[3]. Das Bestätigungsrecht militärgerichtlicher Erkenntnisse und das Begnadigungsrecht steht jedoch dem König von Preußen zu. Abweichend sind die Bestimmungen für Baden, Oldenburg, Hessen und beide Mecklenburg. In Baden und Oldenburg steht das Begnadigungsrecht bei nicht militärischen Vergehen von Staatsangehörigen den betreffenden Großherzögen zu. In Hessen wird, soweit hessische Untertanen in Frage kommen, das Bestätigungsrecht der militärgerichtlichen Erkenntnisse und das Begnadigungsrecht bei nicht militärischen Vergehen vom Könige von Preußen im Einverständnis mit dem Großherzog ausgeübt. Dieselben Bestimmungen gelten in Mecklenburg bei nicht militärischen Vergehen der Offiziere, Ärzte und Militärbeamten.

Im Verbande der preußischen Armee stehen endlich auch die in Elsaß-Lothringen garnisonierenden Truppenteile. Da zu diesen jedoch außer den preußischen auch bayrische, württembergische

[3] Hierüber vgl. Gau a. a. O. 40 ff., 73 ff.

und sächsische Truppen gehören, so sind die Ressortverhältnisse durch eine besondere Instruktion geregelt worden[4];

2. das Kontingent des Königreichs Sachsen und
3. das Kontingent des Königreichs Württemberg.

Das sächsische Kontingent besteht aus zwei Armeekorps, das württembergische aus einem Armeekorps; beide Kontingente haben ihre eigenen Fahnen und Feldzeichen und selbständige Verwaltung, welche von den Kriegsministerien in Dresden und Stuttgart geführt wird. Im wesentlichen gelten in bezug auf diese Kontingente die Bestimmungen der Reichsverfassung[d], welche jedoch in einzelnen Beziehungen durch Konventionen modifiziert worden sind.

In der Konvention mit Sachsen vom 7. Februar 1867[5] hat sich der König von Preußen verpflichtet, von dem ihm zustehenden Dislokationsrecht nur im Interesse des Bundesdienstes Gebrauch zu machen. Dem König von Sachsen ist bei Ernennung des Höchstkommandierenden ein Vorschlagsrecht eingeräumt und Sachsen eine ständige Vertretung im Bundesratsausschuß für das Landheer und die Festungen zugesichert worden[6].

Etwas größere Abweichungen von dem Normalrecht der Reichsverfassung enthält die Konvention mit Württemberg vom

---

[4] Instr. vom 10. April 1872; abgedruckt in dem Werke: „Die Militärgesetze des Deutschen Reiches" a. a. O. 182 ff. [Als „Kaiserliches Kontingent" faßt Bielefeld a. a. O. 300 ff. die reichsländischen Truppen auf. Diese Meinung ist für Elsaß-Lothringen ebenso unrichtig wie für Baden; vgl. oben N. 2.]

[d] Daß die militärrechtlichen Vorschriften der Reichsverfassung „auf Württemberg ebensowenig wie auf Bayern anwendbar" sein sollen, behauptet Dambitsch, Komm. z. RV 613. Diese Behauptung ist, soweit sie sich auf Württemberg bezieht, völlig unbegründet. RV Art. 57—68 gelten auch in Württemberg, soweit sie nicht (was nur in vereinzelten Beziehungen der Fall ist) durch die Militärkonv. vom 25. Nov. 1870 abgeändert sind.

[5] Abgedruckt in Glasers Archiv des Norddeutschen Bundes Heft III S. 44 ff.. „Die Militärgesetze" a. a. O. 66 ff.

[6] Die Rechtsgültigkeit der letzten Bestimmungen ist allerdings zweifelhaft. Da die Konvention vor Feststellung der norddeutschen Bundesverfassung abgeschlossen ist, so hat das nachherige Inkrafttreten dieser die Folge gehabt, daß die verfassungsmäßigen Bestimmungen an Stelle der vertragsmäßigen getreten sind. Insoweit daher die Vorschriften der Verfassung denen der Konvention widersprechen, wie es hinsichtlich der hier beregten Punkte der Fall ist, sind letztere durch erstere für aufgehoben zu erachten. Die vertragsmäßigen Bestimmungen repräsentieren nur einen tatsächlichen modus vivendi, von dem allerdings preußischerseits nicht leicht abgegangen werden wird und aus dem sich allmählich ein Gewohnheitsrecht entwickeln kann. Vgl. Haenel. Vertragsmäßige Elemente 247 ff., Deutsches Staatsr. 1 492 N. 5; Zorn, Staatsr. 2 526 ff.; Leuthold, Sächsisches Staatsrecht in Marquardsens Handb. 214 N. 3; Tepelmann a. a. O. 50. — Anderer Ansicht Laband 4 31, 32; Brockhaus a. a. O. 174 ff.; Fricker, Sächsisches Staatsrecht 19 ff.; Seydel, Kommentar 381 ff.; Gümbel a. a. O. 184; Gau a. a. O. 55 ff. [Überzeugend erscheint Labands und Seydels Hinweis darauf, daß die sächs. Militärkonvention nichts enthalte, was nicht mit der RV bestehen könne und daß da, „wo sie überhaupt den Bestimmungen der RV besondere Verabredungen hinzufügte, diese sich im Umkreise dessen bewegten, was der Bundesfeldherr für sich allein zu verfügen in der Lage wäre."]

25. November 1870[7]. Das württembergische Armeekorps soll in seinem Verbande erhalten bleiben und im eigenen Lande dislozieret sein; eine hiervon abweichende Anordnung des Kaisers, sowie die Dislozierung anderer deutscher Truppenteile in das Königreich Württemberg soll in friedlichen Zeiten nur mit Zustimmung des Königs von Württemberg erfolgen, sofern es sich nicht um Besetzung süddeutscher oder westdeutscher Festungen handelt. Die Ernennung des Höchstkommandierenden erfolgt durch den König von Württemberg nach vorgängiger Zustimmung des Kaisers. Über die Ernennung der Festungskommandanten und Anlegung von Festungen innerhalb des Königreiches wird der Kaiser sich mit dem Könige von Württemberg vorher in Vernehmen setzen, d. h. dessen Einwilligung[8] einholen, ebenso wenn er einen von ihm zu ernennenden Offizier aus dem württembergischen Armeekorps wählen will. — Die Bestimmungen über die Bekleidung des württembergischen Armeekorps werden vom König von Württemberg erlassen; „es soll dabei den Verhältnissen der Bundesarmee die möglichste Rechnung getragen werden". — Die württembergische Regierung soll stets in dem Bundesratsausschuß für das Landheer und die Festungen vertreten sein. Zwischen dem preußischen und württembergischen Kriegsministerium findet zur Vermittlung der dienstlichen Beziehungen des württembergischen Armeekorps mit dem deutschen Bundesheer, namentlich auch zur Mitteilung der Reglements, ein direkter Schriftenwechsel staat;

4. das bayerische Heer, welches eine durchaus selbständige Stellung einnimmt[9]. Dasselbe bildet einen in sich geschlossenen Bestandteil des Reichsheeres mit selbständiger Verwaltung unter der Militärhoheit des Königs von Bayern. Letzterer vereinigt in seiner Person während der Friedenszeit alle Befugnisse, welche im übrigen Reichsgebiet unter Kaiser und Kontingentsherren geteilt sind; er besitzt den Oberbefehl, alle Befugnisse der Militärverwaltung, das Verordnungsrecht und das Ernennungsrecht aller Offiziere ohne Ausnahme[10]. Erst im Kriege, und zwar mit Beginn der Mobilisierung, tritt die bayerische Armee unter den Befehl des Kaisers. Die Verpflichtung, diesen Befehlen gehorsam zu sein, wird in den Fahneneid aufgenommen. Die Mobilisierung erfolgt auf Anordnung des Kaisers, formell steht aber der Erlaß des Mobilisierungsbefehls dem König von Bayern zu[e]. Bayern

---

[7] Über die Rechtsgültigkeit derselben kann kein Zweifel sein, da sie eine ausdrückliche verfassungsmäßige Anerkennung durch die Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der RVerf erhalten hat.

[8] Nicht bloß dessen Meinungsäußerung, wie Brockhaus a. a. O. 196 annimmt.

[9] Bündnisvertrag vom 23. Nov. 1870 3 § 5, bestätigt durch Schlußbestimmung zum XI. Abschnitt der RVerf.

[10] Die Behauptung Thudichums, Jahrbuch 99, daß die Ernennung der Kommandeure von künftig zu erbauenden Festungen dem Kaiser zustehe, ist mit der uneingeschränkten Anerkennung der Militärhoheit des Königs von Bayern nicht vereinbar.

[e] Der König von Bayern hat den Mobilmachungsbefehl zu erlassen

hat sich verpflichtet, in bezug auf Organisation und Formation, Ausbildung und Gebühren vollständige Übereinstimmung mit dem übrigen Reichsheer herzustellen; diese Herstellung erfolgt durch Anordnungen, welche der König von Bayern in Ausfluß der ihm obliegenden vertragsmäßigen Verbindlichkeiten erläßt. Bezüglich der Bewaffnung und Ausrüstung, sowie der Gradabzeichen ist die Herbeiführung einer solchen Übereinstimmung dem Ermessen der bayerischen Regierung vorbehalten. Die Militärverwaltung wird durch das Kriegsministerium in München geführt. Der Kaiser hat das Recht der Inspektion des bayerischen Kontingentes. Über das Ob und Wie („die Modalitäten") der jeweiligen Vornahme und über das Ergebnis derselben muß er sich mit dem Könige von Bayern ins Vernehmen setzen; er kann also sein Aufsichtsrecht nur nach vorheriger Verständigung mit dem König von Bayern ausüben und besitzt nicht die Befugnis, selbständig die Abänderung der vorgefundenen Mängel anzuordnen. Zur steten gegenseitigen Information in militärischer Beziehung erhalten die Militärbevollmächtigten in Berlin und München über die einschlägigen Anordnungen entsprechende Mitteilungen durch die betr. Kriegsministerien. Die Anlage von neuen Befestigungen auf bayerischem Gebiete hat sich Bayern verpflichtet, im Interesse der gesamtdeutschen Verteidigung zuzugestehen. Es erhält die Festungen Ingolstadt und Germersheim, sowie die Fortifikation von Neu-Ulm und die auf bayerischem Gebiete künftig anzulegenden Befestigungen in verteidigungsfähigem Stande; die Festung Landau ist aufgehoben. Neu angelegte Befestigungen treten in das ausschließliche Eigentum Bayerns; ihr mobiles Material wird gemeinsames Eigentum der Staaten des Reiches. In betreff dieses Materials, sowie des mobilen Festungsmaterials der vormaligen deutschen Bundesfestungen Mainz, Rastatt und Ulm gilt die Übereinkunft vom 6. Juli 1869[11].

„auf Veranlassung des Bundesfeldherrn" (Bündnisvertrag vom 23. Nov. 1870 III § 5 zu III). Das heißt: er darf nicht mobil machen ohne „Veranlassung" des Kaisers und muß — unverzüglich — mobil machen, sobald diese Veranlassung erfolgt. So geschehen zu Beginn des gegenwärtigen Krieges. Ein Recht des Königs von Bayern, zu prüfen, ob die Veranlassung bzw. die vom Kaiser für das übrige Reichsheer ausgesprochene Mobilisierung rechtlich und tatsächlich begründet ist, besteht nicht; die Befugnis des Königs von Bayern, den Mobilmachungsbefehl von sich aus zu erlassen, hat lediglich den Charakter eines Ehrenrechts. Gegen die Ausführungen v. Holtzendorffs in seinem Handb. d. Völkerrechts 2 146, 147, wonach Bayern es sich im gegebenen Falle erst noch überlegen darf, ob es „den Oberbefehl (über das bayerische Kontingent) an den Kaiser übertragen" will, muß schärfster Widerspruch erhoben werden; diese Bemerkungen und was dann noch über das „Recht" Bayerns, zum Schutze seiner Reservatrechte zu den Waffen zu greifen (!) gesagt wird, sind nichts besseres als ein — mit völlig untauglichen theoretischen Mitteln unternommener — Versuch, hochverräterische Handlungen (die glücklicherweise ganz undenkbar sind) im voraus mit dem Scheine der Berechtigung zu umgeben.

[11] Schlußprotokoll vom 23. November 1870 Nr. XIV. — Über die Übereinkunft vom 6. Juli 1869 vgl. § 66 S. 169.

§ 198.

1. Die dem Kaiser eingeräumte Befugnis, den Präsenzstand der Kontingente zu bestimmen, findet eine Schranke in den gesetzlichen Vorschriften über die Friedenspräsenzstärke[1].

Friedenspräsenzstärke heißt die Zahl der im Friedenszustande dauernd bei den Fahnen versammelten Mannschaften. Nicht eingerechnet werden diejenigen Personen, welche nur vorübergehend zu Übungen oder wegen außerordentlicher Verhältnisse eingezogen sind.

Die Friedenspräsenzstärke war durch die Reichsverfassung[2] bis zum 31. Dezember 1870 auf 1 Prozent der Bevölkerung von 1867 normiert und gleichzeitig bestimmt worden, daß dieselbe künftighin im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt werden sollte. Diese Feststellung erfolgte zunächst für die Jahre 1872 bis 1874[3], dann für die Jahre 1875—81[4], für die Zeit vom 1. April 1881 bis 30. März 1888[5], für die Zeit vom 1. April 1887 bis 31. März 1894[6], für die Zeit vom 1. Oktober 1890 bis 31. März 1894[7], für die Zeit vom 1. Oktober 1893 bis 31. März bzw. 36. September 1899[8], für die Zeit vom 1. Oktober 1899 bis 31. März 1904[9], [1. April 1904 bis 31. März 1905[10], 1. April 1905 bis zum Ablauf des Rechnungsjahres 1910, also bis zum 31. März 1911[11]. Die letzte, bei Ausbruch des gegenwärtigen Krieges noch geltende,

---

[1] H. Preuß, Friedenspräsenzstärke und Reichsverfassung, Berlin 1887; L. v. Savigny, Die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres und das Recht des Reichstages, im ArchÖffR 3 203 ff.; Laband 4 86 ff.; Dambitsch, RVerf 581 ff.; Sartorius, Rechtsfolgen des Nichtzustandekommens des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke, im ArchÖffR 30 47 ff.; Külz, Grundlagen, Entstehung und Handhabung der Verfassungsbestimmungen über die Feststellung der Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, im ArchÖffR 30 152 ff.

[2] RV Art. 60.

[3] RG betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 9. Dezember 1871.

[4] RMilG vom 2. Mai 1874 § 1.

[5] RG, betr. Ergänzungen und Änderungen des Reichsmilitärgesetzes, vom 6. Mai 1880 Art. I § 1.

[6] RG, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres vom 11. März 1887 § 1.

[7] RG, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 15. Juli 1890.

[8] RG, betr. die Friedenspräsensstärke des deutschen Heeres, vom 3. August 1893 Art. I § 1. Die Verlängerung bis 30. Sept. 1899 erfolgte durch RG vom 25. März 1899 Art. I § 1.

[9] RG, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres, vom 25. März 1899 Art. I § 2.

[10] RG vom 22. März 1904.

[11] RG. vom 15. April 1905. [Dieses Gesetz enthält im Gegensatz zu allen früheren und späteren Präsenzstärkegesetzen keinen Endtermin seiner Gültigkeit, es ist also auf unbestimmte Dauer erlassen und beruht auf dem System des „Äternats" (s. u. N. 17). Vgl. Laband 4 87; Dambitsch, RVerf. 587; Sartorius, ArchÖffR 30 55, 79, 80. Das nächste Gesetz über die Festsetzung der Friedenspräsenzstärke (G. v. 27. März 1911, vgl. die nächste N.) kehrte zu dem System periodischer Festsetzung zurück].

während dessen Dauer erloschene Festsetzung der Friedenspräsenzstärke beruhte auf den Reichsgesetzen vom 27. März 1911[12], 14. Juni 1912[13], 3. Juli 1913[14]. Das erste dieser drei Gesetze bestimmt, daß vom 1. April 1911 ab bis zum Ablauf des Rechnungsjahres 1915, also bis zum 31. März 1915, die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres als Jahresdurchschnittsstärke allmählich die Zahl von 515321 Gemeinen, Gefreiten und Obergefreiten erreichen und in dieser Höhe bis 31. März 1916 bestehen bleiben solle. Das zweite Gesetz hat die Zahl 515321 auf 544211, das dritte hat sie auf 661478 erhöht. Mit diesen Erhöhungen erfolgte eine entsprechende Vermehrung der Kadres[15]. An der zuletzt festgesetzten Präsenzstärke waren beteiligt: Preußen, einschließlich der durch Militärkonventionen mit ihm verbundenen Kontingente, mit 513068, Bayern mit 73370, Sachsen mit 49472 und Württemberg mit 25568 Mann. Auf die Friedenspräsenzstärke kommen Offiziere und Unteroffiziere, deren Stellen alljährlich durch den Haushaltplan (Etat) festgestellt werden, sowie Einjährig-Freiwillige nicht in Anrechnung. Da die Geltung der angegebenen Gesetze mit dem 31. März 1916 abgelaufen und eine Neuregelung seither nicht erfolgt ist, fehlt es zurzeit an einer gesetzlichen Festsetzung der Friedenspräsenzstärke; eine dahingehende Bestimmung zu treffen wird Aufgabe der Reichsgesetzgebung nach Abschluß des Krieges sein.

Die Bestimmung, daß die Friedenspräsenzstärke „im Wege der Reichsgesetzgebung" festgestellt werden soll, bedeutet nach dem Sprachgebrauche der Reichsverfassung, daß sie durch einen übereinstimmenden Beschluß von Bundesrat und Reichstag, welcher vom Kaiser auszufertigen und zu verkünden ist, zu geschehen hat. Sie kann demnach entweder durch ein besonderes Gesetz, und zwar entweder auf bestimmte[16] oder auf unbestimmte[17] Zeit, oder auch durch den alljährlich im Wege der Gesetzgebung (Art. 69 RV) festzustellenden Reichshaushaltplan (Etat) erfolgen[18]. Soll

---

[12] RGBl S. 99.
[13] RGBl S. 389.
[14] RGBl S. 496.
[15] Das G. vom 3. Juli 1913 formiert die Infanterie in 669 Bataillone, die Kavallerie in 550 Eskadrons, die Feldartillerie in 633 Batterien, die Fußartillerie in 55 Bataillone, die Pioniere in 44 Bataillone, die Verkehrstruppen in 31 Bataillone, den Train in 26 Bataillone. — Die allmähliche Erhöhung der Präsenzstärke erfolgte von Jahr zu Jahr durch den Etat.
[16] Z. B. für jeweils 7 oder 5 Jahre („Septennat" bzw. „Quinquennat". Das System des Septennats liegt den in der Zeit von 1874—1887 erlassenen Präsenzstärkegesetzen zugrunde (oben Anm. 4—6), die späteren Gesetze beruhen meist auf dem Quinquennat (oben Anm. 7—10, 12).
[17] „Äternat"; vgl. oben Anm. 11.
[18] So die herrschende Meinung: Laband 4 90; Seydel, AnnDR 1875 1410 ff., Kommentar 325, 326; Zorn, Staatsr. 2 534; v. Savigny a. a. O. 219 ff.; Gümbel a. a. O. 172; Arndt, Kommentar zur RV, zu Art. 60 N. 2; Sartorius a. a. O. 82, 83; Külz, ArchÖffR 30 185, 186. Dagegen halten den Weg der Feststellung durch den Etat für ausgeschlossen: Thudichum, Jahrb. a. a. O. 109; Beseler in den Preuß. Jahrbüchern 33 590 ff.; H. Schulze in Grünhuts

die Friedenspräsenzstärke noch während der Geltung des sie festsetzenden periodischen Gesetzes geändert werden (wie das z. B. 1912 und 1913 geschehen ist, vgl. oben 858 und Anm. 13, 14), so steht, da es sich alsdann um die Abänderung einer bestehenden Einrichtung auf dem Gebiete des Militärwesens handeln würde, „dem Präsidium", d. h. Preußen das Vetorecht gemäß Art. 5 Abs. 2 RV (oben 491, 683) zu. Nicht dagegen kann aus Art. 5 Abs. 2 das Recht Preußens hergeleitet werden, nach Ablauf eines Präsenzstärkegesetzes den Erlaß eines neuen Gesetzes, welches die Präsenzziffer anders, insbesondere niedriger ansetzt als das abgelaufene, zu verhindern[19]. Denn mit dem Ablauf des alten Gesetzes ist die in ihm festgesetzte Präsenzziffer keine „bestehende Einrichtung" mehr].

Wenn das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke nicht zustande kommt, so bleiben als gesetzliche Grundlage der Heeresverfassung nur die gesetzlichen Vorschriften über die militärischen Formationen, d. h. die Zahl der Armeekorps, Bataillone, Eskadrons und Batterien übrig[20].

Die Friedenspräsenzstärke, welche früher eine Maximalziffer war, bezeichnet jetzt die Jahresdurchschnittsstärke[21]. Sie kann daher zu gewissen Zeiten des Jahres überschritten werden, wenn dafür zu anderen Zeiten weniger Leute bei den Fahnen gehalten werden.

2. Auch die Befugnis des Kaisers, die Gliederung und Einteilung der Kontingente zu bestimmen, ist durch gesetzliche Vorschriften beschränkt worden.

Für die Friedensformation ist gesetzlich festgestellt: 1. die Zahl der Armeekorps. Die gesamte Heeresmacht des

---

Ztschr. 2 208 ff.; Preuß a. a. O. 81 ff. (verwirft jede periodische Feststellung, hält nur das Aternat für verfassungsgemäß; gegen ihn v. Savigny a. a. O. 224 ff.); Dambitsch a. a. R. 687.

[19] [Die Frage ist bestritten. Wie im Text: Zorn, Staatr. 2 536, 537; Riedel, RVerf. Urkunde 142; Preuß a. a. O. 92; v. Savigny a. a. O. 239. A. M. die Voraufl. 731, Laband 4 91; Seydel, Kommentar 326, 327; Arndt, Komm. 321, Staatsr. 512; Dambitsch 586; Sartorius a. a. O. 85, 86 (mit weiteren Literaturangaben)].

[20] Die Behauptung, daß wenn ein Gesetz über die Friedensstärke nicht zustande komme, der Kaiser kraft der ihm im Art. 63 Abs. 4 der RVerf eingerämten Befugnis, den Präsenzstand der Kontingente zu bestimmen, das Recht habe, die Friedenspräsenzstärke festzusetzen (Reichskanzler Fürst Bismarck in der Reichstagssitzung vom 11. Januar 1887. — Sten. Ber. 341 —; Laband 4 92 ff.; Prazák im ArchÖffR 2 480 N. 32; Arndt a. a. O. und zu Art. 63 Nr. 5; R. Fischer, Recht des deutschen Kaisers 94; Gümbel a. a. O. 172; Sartorius a. a. O. 87 ff.) ist nicht zutreffend. Die Befugnis, den Präsenzstand der Kontingente zu bestimmen, soll dem Kaiser nur nach Maßgabe und im Rahmen des Gesetzes über die Friedenspräsenzstärke zustehen. Übereinstimmend: Zorn a. a. O. 535; Preuß a. a. O. 86 ff.; v. Savigny a. a. O. 241 ff.; v. Kirchenheim in v. Stengels Wörterbuch 460; Haenel a. a. O. 251 ff.

[21] RG vom 3. August 1893 Art. I § 1. RG vom 25. März 1899 Art. I § 2. [RG vom 15. April 1905 Art. I § 1.]

Deutschen Reiches besteht im Frieden aus 25 Armeekorps, an deren Spitze kommandierende Generale stehen. Von diesen Armeekorps werden 3 von Bayern, 2 von Sachsen und 1 von Württemberg aufgestellt, während Preußen gemeinschaftlich mit den übrigen Staaten und Elsaß-Lothringen 19 Armeekorps formiert[22]; 2. die Zahl der Bataillone, Eskadrons und Batterieen. Die Infanterie wird formiert in 669 Bataillonen, die Kavallerie in 550 Eskadrons, die Feldartillerie in 633 Batterieen, die Fußartillerie in 55, die Pioniere in 44, die Verkehrstruppen in 31 und der Train in 26 Bataillonen[23]. Dagegen sind nicht gesetzlich fixiert, sondern nur in allgemeinen Umrissen angedeutet: 1. die Unterabteilungen der Bataillone. Die Bataillone zerfallen in der Regel in 4, die des Trains in 2 bis 3 Kompagnien; 2. die Zwischenglieder zwischen Bataillonen, Eskadrons und Batterien einer- und Armeekorps anderseits. In der Regel wird bei der Infanterie aus 3 Bataillonen, bei der Kavallerie aus 5 Eskadrons ein Regiment, bei der Feldartillerie aus 2 bis 4 Batterien eine Abteilung, aus 2 bis 3 Abteilungen ein Regiment, bei der Fußartillerie aus 2 bis 3 Bataillonen ein Regiment gebildet. 2 oder 3 Regimenter derselben Waffengattung werden zu einer Brigade, 2 oder 3 Brigaden der Infanterie und Kavallerie mit den nötigen Feldartillerieformationen zu einer Division vereinigt. Ein Armeekorps besteht aus 2 bis 3 Divisionen mit den entsprechenden Fußartillerie-, Pionier- und Trainformationen; 3. die Armeeinspektionen, von denen je eine für 3 bis 4 Armeekorps besteht. Die Regelung der Armeeorganisation, soweit sie nicht gesetzlich festgestellt ist, erfolgt, vorbehaltlich des Budgetrechts der gesetzgebenden Faktoren, durch den Kaiser. Nur der Erlaß der Bestimmungen über Organisation der drei bayerischen Armeekorps steht dem König von Bayern kraft der ihm verbliebenen Militärhoheit zu.

Die Kriegsformation des Heeres, und zwar einschließlich der bayerischen Truppen, bestimmt der Kaiser. Bei der Kriegsformation unterscheidet man Feldtruppen, Ersatztruppen und Besatzungstruppen. Die Feldtruppen werden zur unmittelbaren Aktion gegen den Feind verwendet. Die Ersatztruppen dienen dazu, neueingezogene Mannschaften auszubilden und vermittelst dieser die bei den Feldtruppen entstandenen Lücken zu ergänzen. Die Besatzungstruppen haben die Aufgabe, die Festungen und Etappenstraßen zu besetzen.

3. Die Kriegsmarine.

§ 199.

[Art. 53 Abs. 1 der Reichsverfassung bestimmt: Die Kriegsmarine des Reichs ist eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers. Die Organisation und Zusammensetzung derselben

[22] RMG § 3, in der Fassung des RG vom 14. Juni 1912 (RGBl 391).
[23] S. oben 858 und Anm. 15.

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." Das Wort „einheitlich" bedeutet hier, im Unterschied zu der Verwendung des gleichen Ausdrucks im Art. 63 (oben 840), Einheitlichkeit nicht sowohl im technischen als im staatsrechtlichen Sinne, es besagt: rein unitarische Gestaltung. Die Marine ist, was das Landheer nicht ist: eine reichseigene Anstalt, bezüglich deren dem Reiche nicht nur das Recht der Gesetzgebung, sondern auch die Verwaltungshoheit, und zwar beides ausschließlich, zusteht. Sache des Reichs, und des Reichs allein, ist nicht nur die Verwendung, sondern auch die gesetzgeberische Regelung, die Gestaltung, Unterhaltung und Verwaltung der Seestreitkräfte. Die Verfassung der deutschen Seemacht kennt keine Kontingentsherrlichkeit, keinerlei föderalistische Einrichtungen, keine Rücksichtnahme auf partikulare Wünsche und Besonderheiten; sie verkörpert den oben 837 angegebenen unitarischen Organisationstypus in voller Reinheit. Der deutsche Staat als Einzelstaat, als „Land", ist auf dem Tätigkeitsgebiet der Kriegsmarine schlechthin nicht mehr vorhanden. Die Einzelstaaten haben weder das Recht auf eine eigene Marine, noch irgendeinen Anteil an der Verwaltung der Reichsmarine. Zur See ist die bewaffnete Macht Deutschlands die eines Einheitsstaates.

Die Organisation der Marine entbehrte lange Zeit einer gesetzlichen Grundlage. Sie beruhte lediglich auf Verordnungen des Kaisers, dessen Organisationsgewalt (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 RV) nur durch den Reichshaushaltsetat beschränkt wurde. Eine gesetzliche Regelung des Bestandes der Flotte, d. h. des im Frieden dauernd vorhandenen Teiles der Marine, hat erstmals im Jahre 1898 stattgefunden: Gesetz betr. die deutsche Flotte vom 10. April 1898. Dieses Gesetz erwies sich aber bald als ungenügend. Es wurde ersetzt durch das Flottengesetz vom 14. April 1900, welches in der Folge mehrfach — Gesetz vom 5. Juni 1906, 6. April 1908, 14. Juni 1912 — abgeändert wurde und durch die letzte dieser drei Novellen eine neue Fassung erhielt[1]. Das Flottengesetz bestimmt in dieser seiner geltenden Fassung zunächst den Schiffsbestand der deutschen Flotte. Letzterer zerfällt: 1. in die Schlachtflotte, bestehend aus einem Flottenflaggschiff, 5 Geschwadern zu je 8 Linienschiffen, 12 großen und 30 kleinen Kreuzern als Aufklärungsschiffen; 2. die Auslandsflotte: 8 große, 10 kleine Kreuzer. Dieser Schiffsbestand ist gesetzlich fixiert, eine Vermehrung und Verminderung desselben kann also nur auf Grund eines übereinstimmenden Beschlusses von Bundesrat und Reichstag erfolgen. Ausgenommen bei Schiffsverlusten sollen Linienschiffe und Kreuzer nach 20 Jahren ersetzt werden; die Frist läuft vom Jahre der Bewilligung der ersten

[1] Verkündigt durch Bek. des Reichskanzlers vom 27. Juni 1912 (RGBl 435).

Rate des zu ersetzenden Schiffes bis zur Bewilligung der ersten Rate des Ersatzschiffes[2]. Für die Zeit von 1908—1917 werden die Ersatzbauten durch einen, dem Gesetz als Anlage beigefügten besonderen Plan geregelt[3]. Mit den hieraus folgenden Maßgaben ist der Kaiser sowohl berechtigt als verpflichtet, die festgesetzte Zahl von Schiffen zu halten. Auf Torpedofahrzeuge, Unterseeboote, Schulschiffe, Spezialschiffe und Kanonenboote beziehen sich die Bestimmungen des Gesetzes nicht; in dieser Hinsicht bleibt also auch künftig die kaiserliche Organisationsgewalt innerhalb der Festsetzungen des Reichshaushaltsetats maßgebend. Diese Festsetzungen haben eine doppelte rechtliche Bedeutung. Sie dienen einmal als Grundlage für die finanzielle Bewilligung, anderseits als Grundlage für die Bestimmung des Mannschaftsbestandes.

Durch finanzielle Bewilligung müssen zunächst die Mittel für die Herstellung und Unterhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Schiffsbestandes bereitgestellt werden. Dies geschieht durch den Reichshaushaltsetat[4]. Eine finanzielle Bewilligung ist aber ferner für die Indienststellung der Schiffe erforderlich. Bezüglich der Indienthaltung der Schlachtflotte gelten folgende Grundsätze: 1 Flottenflaggschiff, 3 Linienschiffsgeschwader, 8 große und 18 kleine Kreuzer bilden die aktive Schlachtflotte, 2 Linienschiffsgeschwader, 4 große und 12 kleine Kreuzer bilden die Reserveschlachtflotte. Von der aktiven Schlachtflotte sollen sämtliche, von der Reserveschlachtflotte ein Viertel der Linienschiffe und Kreuzer dauernd im Dienst gehalten werden. Zu Manövern sollen einzelne außer Dienst befindliche Schiffe der Reserveschlachtflotte vorübergehend in Dienst gestellt werden[5]. Die Indienthaltung von Schiffen für den Auslandsdienst ist, weil von wechselndem Bedarf abhängig, gesetzlich nicht geregelt, ebenso die der Torpedofahrzeuge, Unterseeboote, Schulschiffe, Spezialschiffe und Kanonenboote, weil für diese eine gesetzliche Organisation überhaupt nicht besteht. Hier sind also lediglich die Festsetzungen des Reichshaushaltsetats maßgebend. Betreffs der Deckungsmittel des Marineausgabenbedarfs ist durch das FG § 6 folgendes festgesetzt: Insoweit vom Rechnungsjahre 1901 ab der Mehrbedarf an fortdauernden und einmaligen Ausgaben des ordentlichen Etats der Marineverwaltung den Mehrertrag der Reichsstempelabgaben über die Summe von 53708000 M. hinaus übersteigt und der Fehlbetrag nicht in den sonstigen Einnahmen des Reiches seine Deckung findet, darf der letztere nicht durch Erhöhung oder Vermehrung der indirekten, den Massenverbrauch belastenden Reichsabgaben aufgebracht werden.

Die gesetzliche Regelung des Schiffsbestandes und der Indienststellung der Schiffe bildet aber ferner die Grundlage für die Fest-

---

[2] Flottengesetz vom 14. (27.) Juni 1912, § 2 Abs. 1, 2.
[3] FG § 2 Abs. 3. [4] FG § 5. [5] FG § 3.

setzung des Schiffspersonals. An Deckoffizieren, Unteroffizieren und Gemeinen der Matrosen-, Werft- und Torpedodivisionen sowie der Unterseebootsabteilungen sollen vorhanden sein: 1. 1½fache Besatzungen für die im Auslande befindlichen Schiffe; 2. volle Besatzungen für die zur aktiven Schlachtflotte gehörigen Schiffe, für sämtliche Torpedoboote und Unterseeboote mit Ausnahme der Materialreserve dieser beiden Bootsklassen, die Schulschiffe und die Spezialschiffe; 3. Besatzungsstämme (Maschinenpersonal ⅓, übriges Personal ¼ der vollen Besatzungen) für die zur Reserveschlachtflotte gehörigen Schiffe; 4. der erforderliche Landbedarf; 5. ein Zuschlag von 5% vom Gesamtbedarf[6]. Die Etatsstärken der Besatzungen werden durch den Reichshaushaltsetat festgestellt. Dabei sind aber die gesetzlichen Vorschriften über die Besatzungen als maßgebend zu betrachten. Die rechtliche Bedeutung der letzteren liegt also darin, daß sie eine verbindliche Vorschrift für die Etatsfestsetzung enthalten.

Der Oberbefehl über die Marine steht dem Kaiser zu[7]. Dem Kaiser unmittelbar unterstellte Kommandobehörden sind: der Admiralstab der Marine (mit einem Chef an der Spitze), die Chefs der beiden Marinestationen (der Ost- und Nordsee), die Chefs der aktiven Schlachtflotte und des Kreuzergeschwaders. Zur Bearbeitung der Personalien der Offiziere besteht ein dem Militärkabinett entsprechendes Marinekabinett. Die Marineverwaltung liegt dem Reichskanzler und dem ihm unterstellten Reichsmarineamt (oben 535) ob. Die Ernennung der Offiziere und Beamten erfolgt gleichfalls durch den Kaiser[8]; dieselben sind ebenso wie die Mannschaften eidlich für ihn in Pflicht zu nehmen[9].

Der Kieler Hafen und der Jahdehafen (Wilhelmshaven) sind Reichskriegshäfen[10]].

4. Die Schutztruppen der Schutzgebiete.

§ 199a.

Zu der bewaffneten Macht des Deutschen Reiches gehören auch die Schutztruppen der Schutzgebiete. Solche bestehen jedoch nur in den afrikanischen Schutzgebieten [außer Togo], während sich in den australischen ein Bedürfnis danach noch nicht herausgestellt hat, und in Kiautschou eine ausreichende Besatzung

---

[6] FG § 4.

[7] [Die Kommandoangelegenheiten der Marine wurden bis 1889 nach den Anordnungen des Kaisers von der Admiralität, von 1889—1899 von dem Oberkommando der Marine (mit einen kommandierenden Admiral an der Spitze) bearbeitet. Im Jahre 1899 übernahm der Kaiser die oberste Befehlsgewalt über die Marine selbst und das Oberkommando der Marine wurde aufgelöst. Vgl. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit u. Gegenzeichnung 182 ff.; Rehm, Oberbefehl und Staatsrecht (1913) 7, 8.]

[8] Gegenzeichnung des Reichskanzlers: Ges. vom 28. Okt. 1918, vgl. Nachtrag.

[9] RVerf. Art. 53, A. H. Erlaß vom 30. März 1889.

[10] RV Art. 53, HG, betr. die Reichskriegshäfen, vom 18. Juni 1883.

von Marinetruppen vorhanden ist. Die Rechtsverhältnisse der Schutztruppen haben ihre Regelung durch besondere Reichsgesetze erhalten[1].

Die Schutztruppen weisen gegenüber den anderen Bestandteilen der bewaffneten Macht wesentliche Verschiedenheiten auf, sowohl hinsichtlich ihrer Aufgabe als ihrer Zusammensetzung.

Die Aufgabe der Schutztruppen besteht nicht in der Bekämpfung äußerer Feinde, sondern lediglich in der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in den afrikanischen Schutzgebieten, insbesondere auch in der Bekämpfung des Sklavenhandels[2].

Die Zusammensetzung der Schutztruppen unterscheidet sich von den übrigen Teilen der bewaffneten Macht dadurch, daß dieselben in der Hauptsache aus freiwillig eingetretenen Personen gebildet werden. Diese Freiwilligen sind: 1. Offiziere, Ingenieure des Soldatenstandes, Sanitätsoffiziere, Beamte und Unteroffiziere des Reichsheeres und der Kaiserlichen Marine, welche sich zum Eintritt in die Schutztruppe melden[3]; 2. solche Deutsche, welche zu der vom Reichkommissar für Ostafrika angeworbenen Truppe gehört haben oder bei dem Gouvernement von Südwestafrika oder dem von Kamerun auf Grund von Dienstverträgen in Dienst getreten und in die Schutztruppe übernommen sind[4]; 3. angeworbene Farbige[5]. Eine Wehrpflicht ist für die Schutztruppen erst durch das Wehrgesetz vom 22. Juli 1913[6] eingeführt worden. Nach diesem Gesetz sind wehrpflichtige Reichsangehörige, welche ihren Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Schutzgebiete Südwestafrika haben, verpflichtet, ihrer Dienstpflicht bei der Schutztruppe dieser Kolonie zu genügen; der Gouverneur kann ausnahmsweise die Erfüllung der Dienstpflicht im Reichsgebiet gestatten.

Die Schutztruppen sind selbstverständlich eine reine Reichsinstitution, bei welcher eine Beteiligung der Einzelstaaten nicht stattfindet. Oberster Kriegsherr der Schutztruppe ist der Kaiser[7]. Ihm steht namentlich der Oberbefehl und das

---

[1] RG, betr. die kaiserliche Schutztruppe für Ostafrika, vom 22. März 1891. RG, betr. die kaiserlichen Schutztruppen für Südwestafrika und Kamerun, vom 9. Juni 1895. Abänderungsgesetz zu beiden Gesetzen vom 7. Juli 1896, neue Redaktion unter dem Titel: G., betr. die kaiserlichen Schutztruppen in den afrikanischen Schutzgebieten und die Wehrpflicht daselbst, vom 18. Juli 1896. Zur Ausführung sind vom Reichskanzler erlassen: Organisatorische Bestimmungen für die kaiserlichen Schutztruppen Afrikas, vom 25. Juli 1898. Wehrgesetz für die Schutzgebiete vom 22. Juli 1913, dazu die kaiserl. Verordn. vom 21. Febr. 1914, Ausführungsbestimmungen des Reichskanzlers vom 4. März 1914; vgl. Laband 4 165.

[2] RG vom 18. Juli 1896 § 1.

[3] RG vom 18. Juli 1896 §s 2, 3.

[4] RG vom 18. Juli 1896 §§ 22, 26.

[5] RG vom 18. Juli 1896 § 2.

[6] S. oben Anm. 1 a. E.

[7] [Doch führt der Kaiser diesen Oberbefehl nicht in der Art selbst wie den Oberbefehl über Armee und Marine. Nicht nur die Verwaltungs-, sondern

Recht der Ernennung der Offiziere zu. Die näheren Vorschriften über die Organisation der Schutztruppen werden vom Reichskanzler erlassen[8].

5. Militärgesetzgebung.

§ 200.

Die Verfassung des Norddeutschen Bundes[1] bestimmte, daß im ganzen Bundesgebiete die gesamte preußische Militärgesetzgebung ungesäumt eingeführt werden sollte, sowohl die Gesetze selbst als die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte, namentlich das Militärstrafgesetzbuch vom 3. April 1845, die Militärstrafgerichtsordnung 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 usw., für Krieg und Frieden. Die Militärkirchenordnung war jedoch ausgeschlossen.

[Wie und durch wen die „ungesäumte Einführung" der preußischen Militärgesetze und -verordnungen erfolgen sollte, darüber bestimmt Art. 61 nichts. Sicher ist, daß die Einführung nicht schon durch den Artikel selbst bewirkt wird[a], und daß sie nicht im Gesetzgebungs-, sondern im Verwaltungswege bewirkt werden soll. Strittig aber bleibt, wer zuständig ist, ob der Bund (nachmals: das Reich) oder die Einzelstaaten und, wenn ersterer, der Bundesrat oder das Bundespräsidium. Es sind drei Meinungen hervorgetreten: eine will nur die Einzelstaaten, d. h. deren Regierungen, die zweite nur die Bundesgewalt, und zwar das Präsidium (nach Inkrafttreten der Reichsverfassung: der Kaiser), eine dritte endlich sowohl die Landesregierungen wie das Präsidium für zuständig halten[b]. In der Praxis hat sich die dritte dieser Ansichten Geltung verschafft: die Einführung der preußischen Militärgesetze und -verordnungen geschah in der Hauptsache durch

---

auch die Kommandoangelegenheiten der Schutztruppen werden, unter Oberleitung des Reichskanzlers von der zuständigen Reichsbehörde, dem Reichskolonialamt, bearbeitet. Vgl. Rehm, Oberbefehl u. Staatsrecht 7, 8.

[8] RG vom 18. Juli 1896 § 27. Vgl. die oben, N. 1 angeführten Organisatorischen Bestimmungen.

[1] Verf. des Nordd. Bundes Art. 61.

[a] So sollte es nach dem preuß. Entwurf der nordd. BVerf. sein; es hieß dort (Art. 58) nicht „einzuführen", sondern „eingeführt" (vgl. Laband 4 22 Anm. 1). Die Änderung dieses „eingeführt" in „ungesäumt einzuführen" beruht auf einem Amendement der verbündeten Regierungen.

[b] Die erste Ansicht vertreten Laband (4 21) und Haenel (Studien 2 70), die zweite Seydel, Komm. z. RVerf., 1. Aufl., 223 und G. Meyer, AnnDR 1880 340, auch Voraufl. 737, die dritte Seydel, Komm., 2. Aufl., 329, Arndt, Verordnungsrecht 127 ff., Komm. z. RVerf. (4. Aufl.) 327 und Dambitsch, RVerf. 592.

Verordnungen des Bundespräsidiums[c], in einzelnen Fällen aber auch, ohne daß die Bundesgewalt daran Anstoß genommen hätte, durch Verordnungen der Landesregierungen[d]. Die Frage, ob dies zulässig war, ist heute, nachdem die „ungesäumte Einführung" längst vollzogen ist, ohne praktisches Interesse.

Art. 61 hat einerseits die Bedeutung einer Übergangsvorschrift, andererseits die einer Sperre. Einer Übergangsvorschrift: die Ausdehnung des preußischen Militärrechts auf das außerpreußische Bundesgebiet sollte, und zwar sofort („ungesäumt") und mit einem Schlage, Rechtseinheit im Bereiche des Heereswesens herstellen: eine provisorische Rechtseinheit, die dann durch die Bundes-(nachmals Reichs-)gesetzgebung gemäß Art. 61 Abs. 2 in eine definitive Einheit, durch ein „umfassendes Reichsmilitärgesetz", ersetzt werden sollte. Einer Sperre: durch das Gebot des Art. 61 verloren die Einzelstaaten — auch Preußen — das Recht, Gesetze über Gegenstände des Heereswesens zu erlassen. Die Gesetzgebungshoheit der Einzelstaaten auf diesem Gebiete wurde mit sofortiger Wirkung aufgehoben. Die preußischen Militärgesetze wurden durch Art. 61 und ihre Einführung im außerpreußischen Bundesgebiet zwar nicht Bundes-(nachmals Reichs-)gesetze, blieben vielmehr Landesgesetze des Staates, in dem sie galten bzw. eingeführt wurden, aber Landesgesetze mit Bundes-(Reichs-)gesetzeskraft. Damit war durch die Verfassung ausgesprochen, was das Wesen der Ausschließlichkeit einer Gesetzgebungskompetenz des Reichs ausmacht[e]: die Unzuständigkeit der Landesgesetzgebung zum Erlaß von Gesetzen auf einem bestimmten Sachgebiet. Art. 61 verleiht der dem Bunde bzw. Reiche durch Art. 4 Nr. 14 RVerf. beigelegten Kompetenz zur Gesetzgebung in Militärsachen die Eigenschaft der Ausschließlichkeit[f].]

Durch die Konvention mit dem Großherzogtum Hessen wurde für das Gebiet desselben ebenfalls die Einführung der preußischen Militärgesetzgebung angeordnet und bestimmt, daß daselbst künftig diejenige Wehrverfassung gelten sollte, welche in der Verfassung des Norddeutschen Bundes festgesetzt wäre bezw. durch spätere Bundesgesetze festgesetzt würde[g].

Die Verfassung des Deutschen Reiches wiederholte in ihrem Art. 61 die Bestimmungen der Norddeutschen Bundesverfassung. Dabei verstand es sich von selbst, daß diejenigen norddeutschen Bundesgesetze, welche seit Gründung des Norddeutschen Bundes erlassen waren, an Stelle der früheren preußischen traten.

---

[c] Verordnungen vom 7. Nov. 1867 (BGBl 125), 29. Dez. 1867 (BGBl 401), 22. Dez. 1868 (BGBl 571). 24. Nov. 1871 (RGBl 401).

[d] Vgl. Laband 4 22, Seydel, Komm. 329.

[e] Vgl. oben 261, 715.

[f] Über das Veto Preußens gegen Änderungen der Militärgesetze des Reichs vgl. oben 683.

[g] Konv. vom 7. April 1867 Art. 2 u. 5.

Die betreffende Bestimmung erlangte jedoch nur in Baden uneingeschränkte Gültigkeit. Für Württemberg[4] wurden außer der Militärkirchenordnung auch das Militärstrafgesetzbuch und die Militärstrafgerichtsordnung sowie die Bestimmungen über Einquartierung und Flurbeschädigungen von der Einführung ausgenommen und bestimmt, daß in dieser Beziehung die württembergischen Gesetze und Einrichtungen bis zur Regelung im Wege der Reichsgesetzgebung in Geltung bleiben sollten. Bayern sollte nach dem Bündnisvertrage[5] zunächst seine Militärgesetzgebung behalten „bis zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Materien resp. bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung der bereits vor dem Eintritt Bayerns in den Bund in dieser Hinsicht erlassenen Gesetze und sonstigen Bestimmungen". Danach war die Einführung preußischer Bundesgesetze in Bayern ausgeschlossen, die Einführung norddeutscher Gesetze entweder durch die Reichsgesetzgebung oder im Wege freier Verständigung zulässig[6].

Seit Gründung des Reiches hat die Reichsgesetzgebung eine umfangreiche Tätigkeit auf dem Gebiete des Militärwesens entwickelt[8]. Durch diese Gesetzgebung ist das deutsche Militärrecht neu und einheitlich geregelt worden. Auch die vom Norddeutschen Bunde erlassenen Gesetze sind zum Teil auf die süddeutschen Staaten und Elsaß-Lothringen ausgedehnt, zum Teil durch Reichsgesetze ersetzt worden. Endlich hat in Elsaß-Lothringen die Einführung der vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung erlassenen Reichsgesetze und in Helgoland die Einführung aller Gesetze über Militärwesen und Kriegsmarine[7] stattgefunden. Die ehemals preußischen Militärgesetze haben nunmehr fast sämtlich ihre Geltung verloren. Von denselben befindet sich nur noch in Kraft die Verordnung vom 23. September 1867, betreffend die Heranziehung der Staatsdiener zu

---

[4] Konv. vom 21./25. November 1870 Art. 10.

[5] Vertr. vom 23. November 1870 Nr. III § 5 I.

[6] Übereinstimmend: Thudichum, Jahrbuch a. a. O. 66. — Anderer Ansicht: Seydel, Kommentar zu Art. 61 Nr. VI, welcher die Worte „freie Vereinbarung" nur auf die Zeit der Einführung beziehen will.

[8] Ein „umfassendes Reichsmilitärgesetz" im Sinne des Art. 61, d. h. eine einheitliche Kodifikation des gesamten Militärrechts, ist nicht erlassen worden, vielmehr hat man das Militärrecht stückweise, durch Einzelgesetze geregelt. Alle diese Reichsgesetze gelten auch in Bayern, wodurch dieser Einzelstaat, von der provisorischen Militärrechtseinheit (oben im Text) eximiert, der definitiven Rechtseinheit unterworfen wurde. Die reichsgesetzliche Regelung des Militärwesens erstreckt sich insbesondere auf die Wehrpflicht, die Grundlagen der Organisation und Gliederung des Heeres, das Kontrollwesen, die Rechtsverhältnisse der Militärpersonen, die Besoldungs-, Ruhegehalts- und Hinterbliebenenversorgungsverhältnisse der im Heeresdienst Angestellten (Offiziere, Unteroffiziere, Militärbeamte), die Fürsorge bei Betriebsunfällen, das Militärstrafrecht und -strafverfahren, die Militärlasten. Vgl. das Verzeichnis der einschlägigen Gesetze bei Laband 4 15—17.

[7] Kaiserl. V. vom 22. März 1891 Art. 1.

den Kommunalauflagen, soweit sie sich auf die Besteuerung des dienstlichen Einkommens aktiver Militärpersonen, der Pensionen verabschiedeter Offiziere und Hinterbliebener von Militärpersonen, sowie der Militärspeiseanstalten und ähnlicher Einrichtungen bezieht, im Gebiete des ehemaligen Norddeutschen Bundes[8], — und das Gesetz über den Belagerungszustand vom 4. Juni 1851[h] im ganzen Reichsgebiet mit Ausnahme Bayerns. Die preußische Militärstrafgerichtsordnung vom 3. April 1845, welche im ganzen Reichsgebiet mit Ausnahme von Bayern und Württemberg galt, ist durch die Reichsmilitärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898 ersetzt worden und nach der Kaiserl. V. vom 28. Dezember 1899 am 1. Oktober 1900 außer Kraft getreten (vgl. auch oben § 171, S. 731)[9] [10].

Auf die Schutztruppen finden die Militärgesetze des

---

[8] Dieselbe ist eingeführt durch Präs.-V. vom 22. Dezember 1868 (oben Anm. c). Die Befugnis des Bundespräsidiums zur Einführung war allerdings zweifelhaft. Durch das RG, betr. die Heranziehung von Militärpersonen zu den Gemeindeabgaben vom 28. März 1886 haben aber die in dieser Beziehung bestehenden Bedenken ihre Erledigung gefunden. Indem dieses Reichsgesetz die Verordnung in bezug auf das außerdienstliche Einkommen der im Offiziersrang stehenden Militärpersonen und die Pensionen der zur Disposition gestellten Offiziere aufhebt, hält es den übrigen Inhalt derselben aufrecht. Vgl. RGZ 24 1 ff.; Laband 4 22 Anm. 2.

[h] Vgl. Art. 68 RVerf. In Bayern gilt bis zur reichsgesetzlichen Regelung des Kriegszustandes das bayerische Gesetz über den Kriegszustand vom 5. November 1912.

[9] Eingeführt im Gebiete des Norddeutschen Bundes durch V. vom 29. Dez. 1867, in Südhessen auf Grund der Militärkonvention vom 7. April 1867 Art. 5, in Baden durch V. vom 24. Nov. 1871, in Elsaß-Lothringen durch G. vom 23. Jan. 1872.

[10] EG zur RMilStrGO. vom 1. Dez 1898 § 1. — Die Frage, ob das Reich befugt war, gegen den Widerspruch Bayerns einen einheitlichen Militärgerichtshof zu errichten, dessen Zuständigkeit sich auch auf diesen Staat erstreckte, hat damit ihre praktische Bedeutung verloren. Die Befugnis des Reiches, dies zu tun, ist von bayrischer Seite bestritten worden, und der bayrische Standpunkt hat eine schriftstellerische Vertretung durch Seydel, AnnDR 1898 151 ff. (auch Staatsrechtl. und polit. Abhandl. N. F. 155 ff.); Graßmann ebenda 721 ff. und Gümbel ebenda 1899 191 gefunden. Diese berufen sich auf die Bayern in dem Bündnisvertrage vom 23. Nov. 1870 III § 5 Nr. III eingeräumte Militärhoheit. Hier ist aber von einer Militärhoheit des Staates Bayern keine Rede, sondern nur von einer solchen des Königs von Bayern. Die Bestimmung besagt daher nur, daß diejenigen militärischen Befugnisse, welche im übrigen Reichsgebiete der Kaiser ausübt, in Bayern vom König ausgeübt werden sollen. Die Unterordnung unter einen unabhängigen Gerichtshof mußte sich aber auch Bayern infolge einer Unterwerfung unter die Militärgesetzgebung des Reiches gefallen lassen. Besondere militärgerichtliche Befugnisse sind dem Kaiser in der RMilStrGO überhaupt nicht vorbehalten, die betreffenden Funktionen vielmehr überall dem Kontingentsherrn übertragen. Höchstens könnte die Ernennung der Mitglieder des Reichsmilitärgerichtes hierzu gerechnet werden. In dieser Hinsicht ist aber den bayrischen Ansprüchen durch die Bestellung eines bayrischen Senates, dessen Mitglieder vom König von Bayern ernannt werden, vollauf Rechnung getragen (RG vom 9. März 1899). Vgl. auch Rehm, Staatsl. 130 Anm. 1.

Deutschen Reiches nur insoweit Anwendung, als sie ausdrücklich auf dieselben ausgedehnt sind. Ihre Rechtsverhältnisse haben eine Regelung durch besondere Gesetze gefunden[11].

Fünftes Kapitel.

Die Verwaltung der Finanzen[1].

I. Allgemeine Grundsätze.

§ 201.

Verwaltung der Finanzen ist die auf die Beschaffung und Verwendung von Sachgütern gerichtete staatliche Tätigkeit. Die Finanzverwaltung umfaßt: 1. Die Verwaltung des Staatsvermögens, 2. die Verwaltung der Staatseinnahmen. Diese sind zum Teil privatrechtlicher, zum Teil staatsrechtlicher Natur. Erstere beruhen auf einer staatlichen Tätigkeit, welche sich in den gewöhnlichen Formen vermögensrechtlichen Verkehrs bewegt, letztere auf der Ausübung von Staatshoheitsrechten. Zu den privatrechtlichen Einnahmen gehören namentlich diejenigen aus dem Staatsvermögen und den gewerblichen Unternehmungen des Staates. Die Hauptgruppe der staatsrechtlichen Einnahmen des Staates bilden die Steuern, d. h. Geldbeiträge zu den Staatslasten, welche der Staat den Untertanen kraft seiner Herrschaftsbefugnis nach einem allgemeinen Maßstabe auferlegt. Neben den Steuern stehen die Gebühren, d. h. Leistungen der Einzelnen für die Benutzung von Staatsanstalten oder für Handlungen staatlicher Organe, und die Beiträge i. e. S., d. h. einmalige oder periodische Zuschüsse zu den Kosten der Herstellung oder Unterhaltung einer öffentlichen Veranstaltung, die von solchen Personen zu leisten sind, die an der Einrichtung oder dem Bestand der Veranstaltung ein besonderes Interesse haben[2]. Gebühren und Beiträge i. e. S., die namentlich für das Kommunalabgabenrecht wichtig sind, haben teils einen staatsrechtlichen, teils einen privatrechtlichen Charakter. Einen staatsrechtlichen, soweit sie für Ausübung von Staatshoheitsrechten gezahlt werden

---

[11] Vgl. oben § 199[a] und Anmerkungen.

[1] Monographische Bearbeitungen des Finanzrechtes gibt es nicht. Die allgemeinen Werke über Finanzwissenschaft behandeln die Finanzen mehr vom volkswirtschaftlichen und politischen als vom rechtlichen Gesichtspunkte aus. Eine übersichtliche Darstellung des Finanzrechtes gibt G. Meyer-Dochow, Lehrb. d. deutschen VerwaltR §§ 213 ff. Vgl. auch die Artikel Finanzverwaltung, Finanzbehörden, Staatsfinanzen (Staatsvermögen, Staatsschulden, Staatshaushalt, Kassenwesen) von O. Schwarz und Ad. Arndt im WStVR 1 783 ff.; 3 473 ff.

[2] Über den Unterschied zwischen Gebühr, Beitrag und Steuer vgl. O. Mayer, DVerwR §§ 27, 48, 52, 60; Fr. J. Neumann, Die Steuer und das öffentliche Interesse (1887); Toepfer, FinArch 26 29 ff.; v. Myrbach, FinArch 34 1 ff.; Moll, VerwArch 18 215 ff.; Ders., Über Gebühren (1916) und dazu die Besprechung von Waldecker in FinArch 33 871 ff.

und auf Gesetzen des Staates bezw. Verfügungen der staatlichen Organe beruhen (Sporteln für die Akte der Justiz und Verwaltung), einen privatrechtlichen, soweit sie Leistungen für die Benutzung von Staatsanstalten sind und in dem Vertrage der Anstaltsverwaltung mit dem die Anstalt benutzenden Privaten ihre Begründung finden; 3. die Verwaltung der Staatsausgaben; 4. die Verwaltung der Staatsschulden.

Dabei unterwirft sich der Staat nicht nur in bezug auf diejenigen wirtschaftlichen Tätigkeiten, welche in den gewöhnlichen Formen vermögensrechtlichen Verkehrs stattfinden, der Jurisdiktion der ordentlichen Gerichte, sondern auch hinsichtlich einer Anzahl von Fällen, in denen er den Untertanen hoheitlich entgegentritt.

Der Staat als Subjekt von Vermögensrechten heißt Fiskus. Dieser Ausdruck bezeichnet nicht nur den Staat in vermögensrechtlichem Privatverkehr, sondern auch als Träger obrigkeitlicher Vermögensrechte, z. B. als Inhaber des Besteuerungsrechtes (Steuerfiskus)[3].

In Deutschland besteht eine besondere Finanzverwaltung des Reiches, der Einzelstaaten und der Kommunalverbände. Letztere unterscheidet sich jedoch von der staatlichen Finanzverwaltung dadurch, daß sie nicht nach selbst gesetzten Normen, sondern auf Grund und nach Maßgabe der staatlichen Gesetze ausgeübt wird.

II. Geschichtliche Entwicklung der Finanzverwaltung in Deutschland[1].

§ 202.

Die Grundlage für die Finanzverwaltung der deutschen Länder bildete ursprünglich das landesherrliche Kammergut[2]. Aus

---

[3] Vgl. G. Meyer-Dochow § 213 S. 614, 615 und die daselbst angeführte Literatur. Hatschek, VArchiv 7 444 ff. vertritt den Standpunkt, daß das deutsche Recht den Fiskus als juristische Person des Zivilrechts gefaßt hat (a. a. O. 435) und nimmt deshalb Dualismus von Staat und Fiskus an (S. 432 ff.). Die scharfe Scheidung, welche der Verf. zwischen den Hoheitsrechten des Staates und den privatrechtlichen Vermögensverhältnissen desselben (imperium — dominium) vornimmt, ist vollkommen korrekt. Nach dem bisherigen Sprachgebrauch aber wird der Ausdruck Fiskus nicht bloß vom Staat in privatrechtlichen Vermögensverhältnissen, sondern auch vom Staate als Inhaber der Staatsgewalt gebraucht (z. B. Steuerfiskus). Auch die Unterscheidung des BGB ist nicht so scharf, wie Hatschek in seiner Gegenüberstellung von BGB § 69 und EG z. BGB Art. 77 annimmt. In den Art. 103, 114 des EG z. BGB ist ebenfalls vom „Staate" die Rede, obgleich es sich um rein privatrechtliche Verhältnisse handelt. — Die „bedeutende Tat" des BGB erblickt Hatschek in der Anerkennung der Entschädigungspflicht des Fiskus (a. a. O. 467 ff.); es ist jedoch sehr zweifelhaft, ob diese Pflicht so weit ausgedehnt werden kann, wie H. (S. 470) annimmt.

[1] Literatur ist in den Lehr- und Handbüchern der Finanzwissenschaft eingehend nachgewiesen, vgl. z. B. Lotz, Finanzwissenschaft (1916) in den Anm. zum ersten Buch.

[2] Über die Rechtsverhältnisse desselben vgl. § 94 S. 319 ff.

den Erträgen desselben wurden die Kosten des landesherrlichen Hofhaltes und der Landesverwaltung bestritten. Weitere Einnahmen flossen den Landesherren aus den Regalien zu, d. h. nutzbaren Hoheitsrechten, welche durch kaiserliche Verleihung auf sie übergegangen waren. Die Abgaben der Untertanen waren teils privatrechtlicher Natur, teils erschienen sie als freiwillige Beiträge, zu deren Leistung dieselben nur infolge der Bewilligung durch die Landstände verpflichtet waren (oben § 94). An das Steuerbewilligungsrecht der Landstände schloß sich das Recht der Verwaltung und Erhebung der Steuern an. Entsprechend dem Verhältnis von Landesherrn und Ständen, welche als zwei getrennte, nur durch eine Reihe von Rechten und Pflichten verbundene Subjekte erschienen, bestanden auch zwei getrennte Vermögensmassen: das Kammergut, als dessen Eigentümer der Landesherr erschien, und das Landesvermögen, d. h. die landständische Steuerkasse und die aus ihren Mitteln erworbenen Güter, welche der Korporation der Landstände gehörten. Da jedoch die Kammergüter fortdauernd die Grundlage der Finanzwirtschaft blieben, so suchten die Landstände auch auf die Verwaltung dieser Einfluß zu gewinnen. Sie setzten es in der Regel durch, daß wenigstens die Veräußerung von Kammervermögen, auch wohl die Aufnahme von Kammerschulden an ihre Mitwirkung gebunden wurde.

Die Abgaben der Untertanen waren entweder Naturalleistungen, oder sie hatten steuerartigen Charakter nach der Art von Vermögenssteuern, welche auf dem Grundbesitz lasteten; daneben kamen seit Ende des Mittelalters Kopfsteuern und indirekte Steuern vor. Nach dem dreißigjährigen Kriege, als der verwüstete Grundbesitz nicht mehr imstande war, neue Auflagen zu ertragen, suchte man eine besondere Besteuerung des mobilen Kapitals herzustellen. Als solche erscheint die Akzise, eine Steuer gemischten Charakters, die sich namentlich aus einer Reihe von indirekten Steuern zusammensetzte. Die Akzise wurde die regelmäßige Form der Besteuerung für die Städte, während auf dem Lande die hergebrachten Grundsteuern bestehen blieben.

Eine Beschränkung erfuhr das Steuerbewilligungsrecht der Landstände zuerst dadurch, daß den Landesherren reichsgesetzlich die Befugnis beigelegt wurde, ihre Untertanen für die Leistung der ihnen obliegenden Reichs- und Kreisbeiträge ohne besondere Bewilligung zu Steuern heranzuziehen[3]. Später dehnte man diesen Grundsatz auch auf diejenigen Steuern aus, welche zur Unterhaltung der Landesfestungen und ihrer Garnisonen[4] sowie zur Bestreitung der Legationskosten für Reichs- und Kreistage erforderlich waren[5]. Dagegen wurde der Versuch der Reichsstände, ein weitgehendes fast unumschränktes Besteuerungsrecht reichsgesetzlich feststellen

[3] RA von 1530 § 118, von 1543 § 24, von 1548 § 102. WK Art. XV § 3.
[4] RA von 1654 § 180. WK Art. XV § 3.
[5] Kommissionsdekret vom 19. Juni 1670 (NS der RA 4 80; Schmauß Corp. iur. publ. 1076).

zu lassen, durch das gegen den Antrag eingelegte Veto Kaiser Leopolds I. zurückgewiesen[6]. Die Landesherren gingen daher darauf hinaus, sich im eigenen Lande Einnahmequellen zu verschaffen, welche von der Bewilligung der Landstände unabhängig waren. Sie benutzten dazu einmal die Regalien, welche sich als landesherrliche Reservatrechte jeder ständischen Einwirkung entzogen; außerdem suchten sie von den Landtagen permanente Bewilligungen für bestimmte Zwecke zu erlangen, welche keiner periodischen Erneuerung bedurften. Zu diesen gehörte besonders die seit dem dreißigjährigen Kriege als Kontribution bezeichnete Steuer vom Grundeigentum, welche namentlich zur Unterhaltung des Militärs bestimmt war. Auch die Akzise hatte in einzelnen Territorien einen solchen Charakter. Mit Hilfe dieser beiden Steuern gelang es den Landesherren vielfach, die Rechte der Stände völlig zu beseitigen. Aber auch in denjenigen Ländern, in welchen sich die landständischen Verfassungen in voller Kraft erhalten hatten, machte man in der letzten Zeit des deutschen Reiches allgemein einen Unterschied zwischen notwendigen Steuern, die in Gesetz und Herkommen begründet waren, und freiwilligen, für welche eine besondere Bewilligung der Landstände erfordert wurde[7].

In denjenigen Ländern, in welchen eine völlige Vernichtung der landständischen Rechte eintrat, hörte damit auch der Dualismus von Landkasse und Kammerkasse auf; es entstand eine einheitliche Finanzverwaltung. In derselben erhielt sich jedoch eine Mischung von staats- und privatwirtschaftlichen Elementen, solange das Kammergut seinen alten Charakter bewahrte. Erst durch die Erklärung der Domänen zu Staatsgütern wurde die Finanzverwaltung zu einem rein staatlichen Verwaltungszweige. Am frühesten ist diese Entwicklung im brandenburgisch-preußischen Staate eingetreten.

Im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts erfolgte eine vollständige Reorganisation der Finanzverwaltung. Die Rechtsverhältnisse des Domaniums wurden in fast allen deutschen Staaten gesetzlich geordnet. Unter dem Einfluß der neueren volkswirtschaftlichen Theorien kam eine Reform des Steuerwesens zustande, welche in der Einführung von Ertrags-, Einkommen- und Vermögenssteuern gipfelte. Die Akzise wurde aufgehoben und durch ein rationelleres System indirekter Besteuerung ersetzt. An die Stelle des Steuerbewilligungsrechtes der alten Landstände trat das Budgetrecht der modernen Landtage, welches in den Verfassungsurkunden eine nähere Regelung erhielt. Durch die Gründung des Zollvereins kam es zur Einführung gemeinsamer Normen über die Erhebung der Zölle und gewisser Verbrauchs-

[6] J. J. Moser, Von der Landeshoheit in Militärsachen 17 ff.; Schmauß, a. a. O. 1077.

[7] Häberlin, Handbuch des teutschen Staatsrechtes § 257; v. Gönner, Teutsches Staatsrecht § 456; Leist, Teutsches Staatsrecht § 227.

steuern. Infolge der Umgestaltung der gesamtdeutschen Verfassung endlich entstand eine besondere Finanzverwaltung des Reiches neben der der Einzelstaaten.

III. Die Finanzverwaltung der Einzelstaaten.

1. Im allgemeinen.

§ 203.

In weitaus den meisten deutschen Staaten, d. h. in allen, in welchen eine gesetzliche Regelung der Domanialverhältnisse stattgefunden hat, besteht eine Trennung zwischen dem Staatsvermögen und dem Privatvermögen oder Fideikommißgut der regierenden Familie, welches häufig als Kammergut bezeichnet wird. Nur sehr vereinzelt hat sich das Kammergut in seiner alten Gestaltung erhalten und trägt in diesem Falle einen gemischten Charakter an sich, der in den früheren Verfassungszuständen seine Erklärung findet[1].

I. Das Staatsvermögen zerfällt in Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen[a]. Ersteres ist der Inbegriff derjenigen Güter, welche Zwecken der Verwaltung dienen, also zur Benutzung für öffentliche Zwecke bestimmt sind. Letzteres umfaßt diejenigen Vermögensgegenstände, welche dem Staate als Einnahmequelle dienen: die Domänen, d. h. landwirtschaftlich genutzte Grundstücke, Forsten, Bergwerke, Fabriken und Aktivkapitalien[2]. Doch ist die Grenze zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen flüssig.

II. Die Einnahmen des Staates teilen sich in folgende Gruppen:

A. privatrechtliche Einnahmen, d. h. solche, welche der Staat aus der Beteiligung am allgemeinen vermögensrechtlichen Verkehr gewinnt. Zu diesen gehören die Einnahmen aus den Staatsdomänen, Staatsforsten, Staatsbergwerken, Staatseisenbahnen, Staatsfabriken, staatlichen Bank- und Handelsgeschäften, Staatslotterien, staatlichen Aktivkapitalien, endlich aus herrenlosen Sachen und vakanten Erbschaften[3].

---

[1] Vgl. oben § 94 S. 319 ff.

[a] Über die rechtliche Bedeutung der Einteilung in Verwaltungs- und Finanzvermögen im allgemeinen vgl. Laband, AnnDR 1873 412 ff. und StRDR[5] 4 345 ff.; G. Meyer, Lehrb. d. VerwR[2] 2 181 ff.. Diese rein finanztechnische Unterscheidung deckt sich nicht mit der im französischen Recht ausgebildeten Einteilung in domaine publique und d. privée, die an die Verkehrsfähigkeit des einzelnen Gegenstands anknüpft. Es erscheint deshalb verfehlt, wenn Dochow in der 3. Aufl. des Gg. Meyerschen LehrbdVerwR 619 unter Berufung auf O. Mayer, DVerwR 2 71 ff. den Begriff der öffentlichen Sachen neben Verwaltungs- und Finanzvermögen als weiteren Bestandteil des Staatsvermögens nennt. — Nur noch für die Finanzen der Verbände im Staat bedeutsam sind die Begriffe des Grundstocks-, Kämmerei-, Bürger- usw. Vermögens.

[2] Wegen Einzelheiten vgl. z. B. Schwarz in Hwb. StVerwR 3 473 ff.

[3] Wegen Einzelheiten vgl. die Darstellungen des Verwaltungsrechts, z. B. G. Meyer a. a. O. 180 ff. (3. Aufl. 631 ff.).

B. Gebühren für die Vornahme von Handlungen staatlicher Organe und Benutzung staatlicher Anstalten, sowie Beiträge, welche als Entgelt eines besonderen Interesses an dem Bestande eines öffentlichen Unternehmens gezahlt werden[4].

C. Steuern[b]. [Diese werden erhoben als:

1. Personalsteuern (z. B. Miet- und Wohnungssteuer);

2. Ertragsteuern vom wirklichen oder mutmaßlichen Ertrag des Grund und Bodens, der Gebäude, des Gewerbebetriebs, des zinstragenden Kapitalvermögens, der Arbeitskraft;

3. Einkommensteuer von dem aus gesetzlich näher bezeichneten Quellen fließenden Einkommen; da hier die persönliche Leistungsfähigkeit unmittelbar besteuert werden soll, wird vielfach eine ergänzende Steuer vom sog. fundierten Einkommen erhoben, d. h. eine sich nach der Höhe bestimmter Vermögensbestandteile berechnende, aber normaler Weise aus dem Einkommen zu bestreitende Steuer[c];

4. Vermögensverkehrssteuern, bei denen bestimmte Rechtsvorgänge im vermögensrechtlichen Verkehr besteuert werden, wie der Abschluß gewisser Verträge, die Errichtung von Urkunden usw. Hierher gehören auch die Steuern, die den Güterverkehr treffen, und zwar von der Erzeugung bis zur Konsumtion. Die finanztechnische Verwertbarkeit dieser Steuern ist sehr vielseitig und bedingt nicht nur nach dem Besteuerungsgegenstand, sondern auch nach der Besteuerungsart und der Besteuerungsform erhebliche Unterschiede. Sie tragen daher oft auch andere Bezeichnungen, wie Stempel, Zoll, Gebühr, Taxe, Sportel u. a. m. Gedacht sind diese Abgaben regelmäßig als eine Belastung des Verkehrs, so daß also nicht der dem Staat gegenüber zahlungspflichtige Steuerschuldner wirtschaftlich der Destinatär oder Träger der Belastung zu sein pflegt, sondern ein Dritter, auf den jener Steuerschuldner sie abwälzt. Der Dritte bezahlt also im privatwirtschaftlichen Verkehr mit seiner Gegenleistung für eine Sache oder Handlung den Betrag der vom Steuerschuldner entrichteten Abgabe, und da es vielfach geradezu darauf abgesehen ist, in dieser Weise Dritte zu besteuern, spricht man finanztechnisch hier von indirekten Steuern, im Gegensatz zu den — dann in der Hauptsache also die Gruppen oben 1—3 umfassenden — direkten Steuern, die man ohne das Dazwischentreten eines solchen Aktes des wirtschaftlichen oder vermögens-

---

[4] Vgl. oben § 201 S. 869.

[b] Strutz in Enzyklopädie[7] 4 425 ff.; O. Mayer, D. VerwR[2] 1 330 ff.; Brodt, Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit (1912).

[c] In Preußen wird diese, die allgemeine Einkommensteuer ergänzende Steuer folgerichtig als „Ergänzungssteuer" bezeichnet; in Sachsen, Hessen, Baden und einer Anzahl kleinerer Staaten in Anlehnung an den Besteuerungsmaßstab als „Vermögenssteuer". Diese letztere Bezeichnung ist aber irreführend, da das Charakteristikum einer echten Vermögenssteuer fehlt, nämlich, daß der Vermögensstamm als solcher getroffen werden soll.

rechtlichen Verkehrs unmittelbar an den Staat entrichtet. Diese Scheidung hat in den verschiedenen geschichtlichen Epochen jeweils verschiedene rechtliche Ausdrucksformen gesucht und gefunden; eine der bedeutsamsten ist die sich ungefähr mit der finanztechnischen Scheidung von direkten und indirekten Steuern deckende Unterscheidung von Steuern, die auf Grund eines förmlichen Veranlagungsverfahrens, und solchen, die unmittelbar auf Grund des Steuergesetzes zur Erhebung gelangen[d] (Veranlagungs- bzw. Erhebungssteuern). Mitunter sind die indirekten Steuern rechtlich überhaupt nicht mehr in die Form einer Steuer gekleidet, sondern die Einnahme beruht hier auf der Ausnützung einer tatsächlichen oder rechtlichen, vielleicht erst ad hoc geschaffenen Ausschließlichkeitsstellung; man spricht dann von einem Monopol[e].

Die heutige Steuerverfassung der Einzelstaaten ist wesentlich bedingt einmal durch das finanzielle Verhältnis zwischen ihnen und dem Reich (unten § 208 a), zum andern durch den Stand der Kommunalgesetzgebung, da deren Ausbau aufs engste mit der Frage der Finanzierung der Kommunalverbände verbunden ist. Die deutschen Einzelstaaten erheben infolge dieses doppelten Einflusses heute in der Hauptsache sog. direkte Steuern, wobei sich zwei Systemtypen gegenüberstehen. Der jüngere, in Preußen seit der Miquelschen Steuerreform (1891—1893) durchgeführte Typ hat sich dabei als siegreich erwiesen und den älteren teils ganz verdrängt, teils nachhaltig beeinflußt. Nach diesem preußischen System erhebt der Staat als Hauptsteuer die allgemeine Einkommensteuer nebst ihrer Ergänzung[f], woneben nur noch Raum für einige kleine Gelegenheitssteuern bleibt[g]; die Ertragsteuern hat der Staat an die Kommunalverbände abgegeben[h]. Übernommen ist dieses System mit einigen Verschiedenheiten im Aufbau der einzelnen

---

[d] So in Anlehnung an die französische Theorie O. Mayer a. a. O. 333 ff.; es ist sicher, daß diese letztere Scheidung juristisch jedenfalls sich als äußerst fruchtbar erweist. Daß sie aber der Scheidung von direkten und indirekten Steuern nicht voll gerecht wird, zeigt einmal RGZ 39 11, wo die als Veranlagungssteuer konstruierte Erbschaftssteuer als indirekte bezeichnet wird. Auch meint das RG wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 22. März 1909, das sich gegen die direkte Doppelbesteuerung in den deutschen Einzelstaaten richtet, nicht Veranlagungssteuern. Man wird deshalb, wenn man den rechtlichen Unterschied zwischen direkten und indirekten Steuern suchen will, auf das positive Recht abstellen müssen. Einen Anhalt bietet dabei die Erwägung, daß in der Regel als direkte Steuern diejenigen gemeint und konstruiert sind, die sich der persönlichen Leistungsfähigkeit anpassen (vgl. dazu auch Bredt a. a. O. 17 ff.).

[e] So nach dem Hergange der französischen Theorie richtig O Mayer, DVR 1 366; Dochow a. a. O. 637. Neuerdings beginnt auch die Finanzwissenschaft diesen Unterschied zwischen Monopol und indirekter Steuer zu erkennen, vgl. z. B. Lotz a. a. O. 210 ff.

[f] EinkStG vom 24. Juni 1891, Ergänzungssteuergesetz vom 14. Juli 1893, beide mit verschiedenen Novellen.

[g] Z. B. Wandergewerbesteuer, preuß. G. vom 3. Juli 1876, 23. Dez. 1896.

[h] Preuß. G. betr. Aufhebung direkter Staatssteuern vom 14. Juli 1893; preuß. KommunalabgG vom 14. Juli 1893.

Steuern von Hessen[i], Sachsen[k], Baden[l], Braunschweig, Oldenburg, Sachsen-Weimar, Sachsen-Coburg-Gotha, Sachsen-Meiningen. Bei dem zweiten, in seiner ursprünglichen Gestalt heute überall aufgegebenen Typ wurde aufgebaut auf die sog. Ertragsteuern als Hauptsteuer; er war früher weit verbreitet und behauptete sich bis 1910 in Bayern und 1914 in Mecklenburg. An seine Stelle ist heute eine Verschmelzung mit dem preußischen Typ getreten: Hauptsteuer ist dann also auch hier die allgemeine Einkommensteuer, ergänzend treten ihr zur Seite Ertragsteuern; diese in Bayern und Württemberg beliebte Form erfuhr in Württemberg nach dem Vorgange Mecklenburgs[m] eine Verschiebung infolge der Kriegsbedürfnisse dadurch, daß die Vermögenssteuer ebenfalls zur Einkommensteuer gefügt wurde, sodaß hier also im Grunde ebenfalls das preußische System gilt, jedoch mit dem Unterschied, daß die Ertragsteuern daneben in größerem oder geringerem Umfang als Staatssteuern weiter erhoben werden[n]. In allen deutschen Staaten hat sich im Laufe der Jahre die Notwendigkeit ergeben, die Sätze der direkten Steuern durch einmalig oder periodisch bewilligte Zuschläge zu erhöhen.

Zu erwähnen sind hier schließlich noch die Anteile der Einzelstaaten an einzelnen Reichssteuern und die von ihnen mitunter erhobenen Zuschläge zu solchen (vgl. unten § 208a).]

Indirekte Steuern werden in einem großen Teil der deutschen Einzelstaaten überhaupt nicht mehr erhoben, nachdem die wichtigsten Arten derselben, nämlich die Zölle und die Verbrauchssteuern von inländischem Salz, Tabak, Bier, Branntwein und Zucker, auf das Reich übergegangen sind. Eine größere Bedeutung haben sie in Bayern, Württemberg und Baden, wo die Besteuerung des Bieres nicht für Rechnung des Reiches, sondern für Rechnung der Landeskassen erfolgt, [sowie dort, wo in Gestalt von Stempelabgaben der Vermögensverkehr belastet wird[o]].

Gewisse Staatseinnahmen werden unter einem gemeinsamen

---

[i] EinkStG u. ErgStG vom 12. Aug. 1899.

[k] EinkStG vom 24. Juni 1900/15. Juni 1908, ErgStG vom 2. Juli 1902, 2. Juli 1906.

[l] EinkStG vom 20. Juni 1884/22. Mai 1910, VStG vom 27. Mai 1910.

[m] EinkStG u. VStG vom 6. Mai 1913.

[n] Gesetze: In Württemberg wird seit G. vom 8. März 1903 die Einkommensteuer ergänzt durch eine Kapitalsteuer einerseits und die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer anderseits, wozu das G. vom 31. Juli 1915 die Vermögenssteuer fügte. In Bayern wurde durch G. vom 14. August 1910 die Staatssteuergesetzgebung neu geordnet; neben der Einkommensteuer werden erhoben Grund-, Haus-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuer. Die Bestrebungen, auch in Bayern die Vermögenssteuer einzuführen, hatten bis zum Abschluß des Manuskripts keinen Erfolg.

[o] In stärkerem Umfang in Preußen (StempelStG vom 31. Juli 1895 mit zahlreichen Ergänzungen u. Nachträgen), Sachsen (StStG vom 12. Jan. 1909), Hessen (G. über den Urkundenstempel vom 12. Aug. 1899 mit verschied. Nachträgen) u. a.; in geringerem Umfang in Süddeutschland. Näheres vgl. Art. Stempelsteuer in WStVR 3 525 ff.

Namen zusammengefaßt, weil bei ihnen eine gemeinsame Form der Erhebung vorkommt, obwohl sie materiell verschiedenen Kategorien angehören. Dies sind 1. die Regalien im modernen Sinne, d. h. die ausschließlichen Berechtigungen des Staates zur Ausübung bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten, namentlich zur ausschlisßlichen Okkupation gewisser Gegenstände oder zum ausschließlichen Betrieb gewisser Gewerbe. Materiell fallen die Einnahmen aus den Regalien teils unter den Gesichtspunkt des monopolisierten privatrechtlichen Erwerbes, teils unter den der Gebühren, teils unter den der Verbrauchssteuern; 2. der Stempel. Stempel ist ein unter öffentlicher Autorität hergestelltes Kennzeichen (Marke, Abdruck u. dgl.), dessen Verwendung auf gewissen Schriftstücken oder Produkten erfordert wird. Für die Erlangung des Stempels muß eine Abgabe entrichtet werden. Der Stempel dient zum Teil zur Erhebung von Gebühren, zum Teil zur Erhebung von Steuern, namentlich von Verkehrssteuern oder auch von Verbrauchssteuern, z. B. der Spielkartensteuer.

III. Die Staatsausgaben sind teils ordentliche, d. h. solche, welche periodisch wiederkehren, teils außerordentliche, welche durch die Bedürfnisse eines gewissen Zeitpunktes herbeigeführt werden. Sie teilen sich in folgende Gruppen: 1. Erhebungs- und Verwaltungskosten der Einnahmen; 2. Ausgaben für die staatlichen Organe: Monarch, Landtag, Staatsbehörden; 3. Ausgaben für die sachlichen Bedürfnisse der einzelnen Verwaltungszweige; 4. Zinsen und Amortisation der Staatsschuld. Die Ausgaben haben den Charakter von Zahlungen, welche der Staat an andere Rechtssubjekte zu leisten hat. Diese Zahlungen beruhen teils auf einer rechtlichen Verpflichtung des Staates, teils auf freier Entschließung der staatlichen Organe.

IV. Die Schulden der deutschen Territorien[5] zerfielen in älterer Zeit in Kammerschulden, welche auf dem fürstlichen Kammervermögen, und Landesschulden, welche auf der landständischen Steuerkasse lasteten. Mit der Entstehung eines einheitlichen Staatsvermögens und einer einheitlichen Finanzverwaltung hat sich auch ein einheitliches Staatsschuldenwesen ausgebildet. Die Staatsschulden sind teils Verwaltungsschulden, teils Finanzschulden. Verwaltungsschulden heißen diejenigen Schuldverbindlichkeiten des Staates, welche in Ausübung der regelmäßigen Verwaltungstätigkeit zu dem Zwecke eingegangen werden, die Realisierung der Aufgaben eines staatlichen Verwaltungszweiges zu ermöglichen. Finanzschulden heißen diejenigen Schulden, welche durch eine besondere finanzielle Operation, d. h. die Aufnahme einer Anleihe eingegangen werden und den Zweck haben, dem Staate außerordentliche Einnahmen zuzuführen. Für die Verwaltungsschulden sind diejenigen staatsrecht-

[5] Vgl. Art. Staatsschulden in WStVR 3 474 ff. und die dortigen Literaturangaben.

lichen oder privatrechtlichen Grundsätze maßgebend, von welchen der betreffende Verwaltungszweig überhaupt beherrscht wird. Für die Finanzschulden bestehen dagegen besondere Rechtsgrundsätze, welche einen Bestandteil des staatlichen Finanzverwaltungsrechtes bilden. Die Bestimmungen der Verfassungen und Gesetze über Staatsschulden sind regelmäßig nur von Finanzschulden zu verstehen; diese können auch als Staatsschulden im engeren Sinne bezeichnet werden. Zu den Schuldverbindlichkeiten des Staates gehören endlich auch die von demselben übernommenen Garantien, welche teils die Übernahme des wirtschaftlichen Risikos einer Unternehmung durch den Staat bedeuten, teils den Charakter von Bürgschaftsverpflichtungen haben. Man teilt die Staatsschulden ferner in verzinsliche und unverzinsliche ein. Seitdem die Kassenscheine aller deutschen Staaten auf das Reich übergegangen sind, gibt es in den Einzelstaaten nur noch verzinsliche Staatsschulden. Die verzinslichen Schulden zerfallen in die fundierte Schuld und die schwebende Schuld. Fundierte Schuld ist der Inbegriff derjenigen Schuldverbindlichkeiten, welche der Staat für einen längeren Zeitraum zu dem Zwecke übernommen hat, sich dadurch Mittel für außerordentliche Aufwendungen zu beschaffen. Schwebende Schuld dagegen heißt der Inbegriff derjenigen Schuldverbindlichkeiten, welche für einen kürzeren Zeitraum eingegangen sind, um die Betriebsmittel der Staatskasse zu verstärken und eine Ausgleichung zwischen Einnahmen und Ausgaben derselben Etatsperiode zu bewirken; die schwebende Schuld tritt regelmäßig in der Form der Schatzanweisungen auf.

2. Mitwirkung der Landtage bei der Finanzverwaltung[1].

§ 204.

Der Volksvertretung steht im konstitutionellen Staate ein weitgehender Einfluß auf die Finanzverwaltung durch die Beteiligung

[1] Fricker, Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanzgesetzes, Zeitschrift für die Staatswissenschaft 17 636 ff.; Gneist, Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands mit Rücksicht auf die deutsche Reichsverfassung (1867); Derselbe, Gesetz und Budget. Konstitutionelle Streitfragen aus der preußischen Ministerkrisis vom März 1878, (1879); Derselbe, Art. „Steuerverweigerung" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 792 ff.; Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des norddeutschen Bundes (1871); Staatsrecht 4 522 ff., 577 ff.; H. Schulze, Das Finanzrecht der Reichs- und Landtage nach älterem und neuerem Staatsrecht, Grünhuts Z. 2 161 ff.; F. v. Martitz: Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht in der Zeitschrift für Staatswissenschaft 36 207 ff.; G. Meyer, Über den Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats, Grünhuts Z. 8 1 ff.; G. Seidler, Budget und Budgetrecht im Staatshaushalt der konstitutionellen Monarchie, Wien 1885; Laband, ArchÖffR 1 172 ff.; Jellinek, Ges. u. Verordnung 130 ff., 276 ff., Art Budgetrecht im Handwörterb. d. Staatswissenschaften 3 308 ff.; Prazák, ArchÖffR 2 441 ff.; Seydel, Das Budgetrecht des bayrischen Landtages und das Verfassungsverständnis von 1843, Festgaben für Planck (1887), v. Seydel, Bayer.

an der Feststellung des Staatshaushaltsplans (Etats) oder Budgets zu.

1. In England[2] war im Laufe des Mittelalters der Grundsatz zur Anerkennung gelangt, daß Steuern nur mit Bewilligung des Parlaments erhoben werden könnten. Die parlamentarischen Bewilligungen erfolgten ursprünglich in einer einzigen Summe. Um die Verteilung derselben auf die einzelnen Verwaltungszweige pflegte sich das Parlament nicht zu kümmern. Erst seit 1666 und namentlich seit 1688 fing man an, den Bewilligungen sogenannte Appropriationsklauseln hinzuzufügen. Nach diesen durfte über die bewilligten Summen nur zu den bestimmten Zwecken, für welche sie bewilligt waren, verfügt werden. Im achtzehnten Jahrhundert faßte man die gesamten Bewilligungen in einer Parlamentsakte zusammen und fügte dieser eine Generalappropriationsklausel hinzu. So entstand aus dem bloßen Steuerbewilligungsrechte des Parlamentes ein Budgetrecht im modernen Sinne. Gleichzeitig wurde aber eine Reihe von Einnahmen und Ausgaben durch Gesetze dauernd fixiert. Die gesetzlich feststehenden Einnahmen und Ausgaben bilden nicht Gegenstand parlamentarischer Bewilligung. Alle Haupteinkünfte des Staates sind zu einem besonderen Fonds, dem consolidated fund, vereinigt. In diesen fließen kraft des Gesetzes die gesetzlich feststehenden Einnahmen, und auf ihm lasten kraft Gesetzes die gesetzlich feststehenden Ausgaben. Dagegen werden die gesetzlich nicht feststehenden Ausgaben jährlich vom Parlament bewilligt und auf den consolidated fund angewiesen. Die Bewilligung erfolgt in der Regel durch mehrere Gesetze; schließlich werden aber die Gesamtbewilligungen in einem einzigen Gesetze,

---

StR, 2. Aufl., 2 §§ 249 ff., v. Seydel-Graßmann, Bayer. StR 2 §§ 184 ff. (§ 184 Anm. 1 Angaben über bayerische Spezialliteratur); Haenel, Das Gesetz im formellen und mat. Sinne 291 ff.; v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 91 ff.; Bornhak, Preuß. StR 3 596 ff.; Fricker, Ztschr f. Staatswiss. 50 381 ff.; Arndt, ArchÖffR 3 533 ff., Staatsr. 329 ff., Komm. z. preuß. Verfass. 325 ff.; Zorn, StR 1 436 ff., AnnDR 1889 363 ff.; M. v. Heckel, Das Budget (1898); Anschütz, Enzykl. 185 ff.; Rehm, AnnDR 1901 641 ff.; O. Mayer, Sächs. StR 193 ff.; van Calker, Das badische Budgetrecht, I. Teil (1901); Art. Staatshaushalt (O. Schwarz und Arndt) im WStVR 3 480 ff. Weitere Angaben bei Laband 4 522, 523 Anm., 579.

[2] R. Gneist, Englisches Verwaltungsrecht 2 714 ff., Gesetz und Budget 91 ff.; Jellinek, Gesetz und Verordnung 130 ff.; May, Parliamentary practice chap. 21; Dicey, Lectures introductory to the law of constitution 319; Anson, The law and custom of the constitution 237, 247. [Eine neue, ebenso eingehende wie selbständige Darstellung des englischen Budgetrechts gibt Hatschek, Engl. StR 1 455 ff., beachtenswert namentlich durch ihre kritische Haltung gegenüber den einschlägigen Arbeiten Gneists, dessen Anschauungen über Budget und Budgetrecht in England hier noch ungleich schärfere Angriffe als seinerzeit von seiten Jellineks a. a. O. erfahren und in wesentlichen Punkten, wie zum Beispiel betreffs der vermeintlichen, aber nicht vorhandenen Bindung des geldbewilligenden Parlaments an allgemeine Gesetze und frühere Parlamentsbeschlüsse, als berichtigt gelten dürfen. Vgl. auch Hatschek, Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Großbritannien-Irland (1914) 70 ff.].

der sogenannten consolidated fund act oder, wie sie in neuerer Zeit gewöhnlich genannt wird, appropriation act, zusammengefaßt. Zur Ausgleichung der Einnahmen und Ausgaben bewilligt das Parlament ferner jährlich eine Reihe beweglicher Steuern, namentlich die Einkommensteuer und einige indirekte Steuern. Die Feststellung dieser erfolgt ebenfalls durch ein besonderes Gesetz, welches jetzt als customs and inland revenue act bezeichnet wird.

2. Die kontinentale Entwicklung ging beim Übergang vom absoluten zum konstitutionellen Staatsleben von dem Steuerbewiligungsrecht der ehemaligen Stände aus und nahm für die modernen parlamentarischen Vertretungen in erster Linie ebenfalls ein Steuerbewilligungsrecht in Anspruch. Der Steuerbedarf richtet sich aber nach dem Betrage der Staatsausgaben. Das Steuerbewilligungsrecht führte daher mit Notwendigkeit auch zu einer Prüfung und Bewilligung der Staatsausgaben. So vollzog sich die Entwicklung namentlich in Frankreich[3], wo es aber infolge des mangelhaften Zustandes der Finanzen zu der Einführung permanenter Steuern nicht kam, der ganze Staatshaushalt daher auf periodische Steuerbewilligungen basiert wurde. Die Verfassung vom 3. September 1791 legte dem gesetzgebenden Körper die Befugnis bei, die Staatsausgaben festzusetzen und die Steuern jährlich zu bewilligen[4]; in bezug auf die Ausgaben wurde nur die Beschränkung ausgesprochen, daß die für die Zahlung der Staatsschuld und der Zivilliste erforderlichen Summen nicht verweigert werden durften[5]. Auch nach der Charte vom 4. Juni 1814 hatten die Kammern das Recht der periodischen Bewilligung aller Steuern; die Grundsteuer sollte jährlich, die indirekten Steuern konnten auch auf mehrere Jahre bewilligt werden[6]. Die Ausgaben wurden in der Restaurations- ebenso wie in der napoleonischen Zeit nur in einer Gesamtsumme bewilligt; erst allmählich trat eine Spezialisierung derselben ein. Noch weitergehend waren die Befugnisse, welche den Kammern in Belgien[7] beigelegt wurden. Die Verfassung vom 25. Februar 1831 bestimmt, daß alle Steuern jährlich bewilligt und daß alle Staatseinnahmen und Staatsausgaben auf das Budget gebracht werden sollen, welches alljährlich von den Kammern „votiert" wird[8].

§ 204a.

[In Deutschland knüpften die Verfassungen der Länder, in welchen sich der ständische Staat, oder doch die Erinnerung

---

[3] Jellinek a. a. O. 146 ff.; Seidler a. a. O. 67 ff.
[4] Tit. III chap. 3 sect. 1 Art. 1 Nr. 2, 3, Tit. V Art. 1.
[5] Tit. V Art. 2.
[6] Art. 48, 49.
[7] Jellinek a. a. O. 163 ff.; O. Planck, Das Budgetrecht der belgischen Verfassung, München 1889; [Rehm, Staatsr. 304 ff.; Smend, Die preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen (1904) 60 ff.].
[8] Art. 111, 115. Vgl. unten § 204a S. 886 Anm. 16.

an ihn, verhältnismäßig lange erhalten hatte, namentlich die der Mittelstaaten, ebenfalls an das Geldbewilligungsrecht der alten Landstände[1] an. Nach diesen Verfassungen[2] liegt der Schwer-

[1] Vgl. oben § 31 S. 95 ff.

[2] Bayr. Verf. Tit. VII §§ 3, 4, 5, 8, Verfassungsverständnis, das Steuerbewilligungsrecht der Stände betr., nach dem LA von 1843 §§ I—IV, Sächs. Verf. §§ 96—100, G., eine Ergänzung und teilweise Abänderung der Verf. Urk. betr., vom 5. Mai 1851 §§ 2 u. 3, Württemb. Verf. §§ 109—112, Bad. Verf. §§ 53—55, Hess. Verf. § 67, S.-Weim. RGG § 4, S.-Mein. GG §§ 80 u. 81, S.-Alt. GG §§ 202 u. 203, Braunschw. NLO §§ 172—176, Anh. LO §§ 19 u. 31, Schw.-Rud. GG §§ 27 u. 28, Reuß ä. L. Verf. §§ 70 u. 71. Reuß j. L. StGG §§ 56 u. 57, Lipp. Verf. § 4, Wald. Verf. §§ 85–87. — Zur Verdeutlichung der Ausführungen des Textes folgen hier die wichtigsten einschlägigen Bestimmungen der bayerischen, württembergischen, sächsischen, badischen und hessischen Verf. im Wortlaut: 1. Bayer. Verf. Tit. VII § 3. Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller direkten Steuern, sowie zur Erhebung neuer indirekter Auflagen, oder zu der Erhöhung oder Veränderung der bestehenden. § 4. Den Ständen wird daher nach ihrer Eröffnung die genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses, sowie der gesamten Staatseinnahmen (Budget) vorgelegt werden, welche dieselbe durch einen Ausschuß prüfen, und sodann über die zu erhebenden Steuern in Beratung treten. § 9. Die Stände können die Bewilligung der Steuern mit keiner Bedingung verbinden. § 10. Den Ständen des Reichs wird bei einer jeden Versammlung eine genaue Nachweisung über die Verwendung der Staatseinnahmen vorgelegt werden. 2. Württ. Verf. § 109. Soweit der Ertrag des Kammergutes nicht zureicht, wird der Staatsbedarf durch Steuern bestritten. Ohne Verwilligung der Stände kann weder in Kriegs- noch in Friedenszeiten eine direkte oder indirekte Steuer ausgeschrieben und erhoben werden. § 110. Dem Ansinnen einer Steuerverwilligung muß jedesmal eine genaue Nachweisung über die Notwendigkeit oder Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben, über die Verwendung der früheren Staatseinnahmen und über die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte vorangehen. § 111. Zu dem Ende hat der Finanzminister den Hauptetat den Ständen zur Prüfung vorzulegen ... § 113. Die Verwilligung der Steuern darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, welche die Verwendung der Steuern nicht unmittelbar betreffen. 3. Sächs. Verf. § 96 (in der Fassung des Ges. vom 5. Mai 1851). Mit Ausnahme der §§ 1, 5, 6 und 8 dieses Gesetzes bemerkten Fälle können und dürfen die bestehenden direkten und indirekten Landesabgaben ohne Zustimmung der Kammern weder verändert noch ausgeschrieben oder erhoben werden ... § 97. Die Stände haben die Verpflichtung, für Aufbringung des ordentlichen und außerordentlichen Staatsbedarfs durch Aussetzung der hierzu erforderlichen Deckungsmittel zu sorgen. Sie haben dagegen die Befugnis, hierbei die Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit und Höhe der Ansätze zu prüfen und deshalb Erinnerungen zu machen ... § 98 (Ges. vom 5. Mai 1851). Bei jedem ordentlichen Landtage ... wird den Ständen eine genaue Berechnung über Einnahme und Ausgabe in der vorletzten Finanzperiode und ein Voranschlag des Staatsbedarfs für die zwei nächstfolgenden Jahre nebst den Vorschlägen zu dessen Deckung ... mitgeteilt. § 100. Nach pflichtmäßiger genauer Prüfung der gedachten Berechnungen, Übersichten und Unterlagen haben die Stände über den danach aufzubringenden Bedarf ihre Erklärung an den König gelangen zu lassen ... § 102. Die ständische Bewilligung darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, welche nicht das Wesen oder die Verwendung der Bewilligung unmittelbar betreffen. 4. Bad. Verf. § 53. Ohne Zustimmung der Stände kann keine Auflage ausgeschrieben und erhoben werden. § 55. Mit dem Entwurf des Auflagengesetzes wird das Staatsbudget und eine detaillierte Übersicht über die Verwendung der verwilligten Gelder von den früheren Etatsjahren übergeben ... § 56. Die Stände können die Bewilligung der Steuern nicht an

punkt des Einflusses, welchen die Volksvertretung auf die Gestaltung des Staatshaushalts auszuüben berechtigt ist, in der Steuerbewilligung. Nur in bezug auf die Steuern (und einzelne außerordentliche Staatseinnahmen, wie Anleihen und Veräußerung von Staatsvermögen (vgl. unten 894, 896), steht dem Landtage ein wirkliches Bewilligungsrecht, also eine beschließende Mitwirkung zu, die übrigen Staatseinnahmen, insbesondere die Erträgnisse des Staatsvermögens, sowie die Staatsausgaben werden nach der Verfassung nicht bewilligt, sondern nur „geprüft", d. h. seitens des Landtags einer Kritik und Erörterung unterzogen, welche sich bei den genannten Einnahmen[3] auf die Richtigkeit der Veranschlagung, bei den Ausgaben außerdem noch auf ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit erstreckt. Zum Zwecke dieser Prüfung und der durch das Ergebnis derselben bedingten Steuerbewilligung wird dem Landtage („den Ständen") von der Regierung vorgelegt: 1. der Staatshaushaltsplan oder das Budget (Etat, Hauptetat, Staatsvoranschlag), d. h. eine vollständige, geordnete Zusammenstellung des gesamten Ausgabebedarfs und der einer Bewilligung nicht bedürftigen Deckungsmittel, insbesondere der außersteuerlichen Einnahmen; 2. die Steuerforderung oder der Entwurf des Auflagengesetzes, d. h. ein Gesetzentwurf, in dem die zur Bestreitung der durch jene Einnahmen nicht gedeckten Ausgaben erforderlichen Steuern nach Art und Höhe bestimmt sind. Die erste Vorlage erscheint als Begründung der zweiten: der Staatshaushaltsplan wird vom Landtage geprüft, um zu einer Entscheidung darüber zu gelangen, ob Steuern überhaupt und ob sie in der von der Regierung geforderten Art und Höhe notwendig sind. Das Recht des Landtags, diese Entscheidung zu treffen, ist ein wahres Bewilligungsrecht: die Regierung darf — soweit die Verfassung nicht für

---

Bedingungen knüpfen. 5. Hess. Verf. Art. 67. Ohne Zustimmung der Stände kann keine direkte oder indirekte Auflage ausgeschrieben oder erhoben werden. Das Finanzgesetz, das immer auf ein Jahr gegeben wird, soll mit dem Hauptvoranschlage der Staatseinnahmen und -ausgaben zuerst der Zweiten Kammer vorgelegt werden ... Art. 68. Die Bewilligungen dürfen von keiner Kammer an die Bedingung der Erfüllung bestimmter Desiderien geknüpft werden. Beide Kammern sind jedoch befugt, nicht nur eine vollständige Übersicht und Nachweisung der Staatsbedürfnisse, sondern auch eine genügende Auskunft über die Verwendung früher verwilligter Summen zu begehren.

Literatur über das Budgetrecht der deutschen Mittelstaaten: 1. Bayern: v. Seydel und v. Seydel-Graßmann in den oben § 204 N. 1 angegebenen Werken; Piloty in den Bl. f. admin. Praxis 52 1 ff.; Rehm in den AnnDR 1901 641 ff.; O. Geßler, Die budgetrechtl. Bedeutung der Staatsausgaben nach bayer. StR (Erlanger Diss., 1900); 2. Württemberg: Pfizer, Das Recht der Steuerverwilligung (1836); v. Mohl, Württ. StR 1 624 ff.; v. Sarwey, Württ. StR 2 510 ff.; Göz, Württ. StR 100 ff., 256 ff.; 3. Sachsen: O. Mayer, Sächs. StR 193 ff.; 4. Baden: van Calker in der oben § 204 N. 1 zit. Schrift; Walz, Bad. StR 282 ff.; 5. Hessen: van Calker. Hess. StR 195 ff.

[3] O. Mayer, Sächs. StR 197: „gegebene Einnahmen"; van Calker, Hess. StR 198: „bewilligungsfreie Einnahmen".

einzelne Arten von Steuern[4] oder für außerordentliche Bedarfsfälle[5] ein anderes bestimmt — keine Steuern erheben ohne die vor Beginn jeder Haushaltsperiode[6] nachzusuchende Bewilligung sie darf dies auch nicht betreffs der Steuern, welche durch dauernd geltende Gesetze geregelt sind. Das Steuerbewilligungsrecht ist zugleich eine staatsrechtliche Pflicht der Volksvertretung. Gegenstand dieser Pflicht ist, Steuern in dem Maße zu bewilligen, als sie erforderlich sind zur Deckung des aus dem Staatshaushaltsplan sich ergebenden Bedarfs. Bedarf aber ist das Mehr der notwendigen Ausgaben gegenüber den außersteuerlichen (genauer: den nicht bewilligungsbedürftigen[7]) Einnahmen. Darüber, ob eine Ausgabe notwendig ist, befindet der Landtag, jedoch nicht nach Willkür, sondern in rechtlich gebundenem Ermessen. Wichtig wird hier, daß nach dem vorstehend erörterten Budgetrechtstypus das Budget kein Gesetz ist, auch kein Gesetz im formellen Sinne. Die Verfassungen der hier in Rede stehenden deutschen Staaten wissen von einer Gesetzesform des Haushaltsplanes nichts[8]. Der Haushaltsplan ist — im Unterschiede von der Steuerforderung — keine Gesetzesvorlage, welche zu beliebiger Änderung und auch zu völliger Ablehnung berechtigt. Der Landtag steht dem Budget nicht in legislativer Freiheit, sondern in administrativer Gebundenheit gegenüber. Darin liegt: bei der Prüfung des Budgets sind die bestehenden Gesetze und sonstigen rechtlichen Notwendigkeiten maßgebend; diese Prüfung darf nicht dazu benutzt werden, um die Gesetze unvollziehbar und rechtlich notwendige Einrichtungen unmöglich zu machen. Ein Recht des Landtags, die Ausgaben zu verweigern, besteht nach diesem System formell überhaupt nicht (da der Landtag über den Staatshaushaltplan nicht zu beschließen, sondern ihn nur zu prüfen hat), aber auch materiell insoweit nicht,

---

[4] Z. B. indirekte Steuern nach der bayer. Verf. Tit. VII § 3 (oben N. 2).

[5] Hierher gehört namentlich der Fall, daß die Vereinbarung über den Staatshaushaltsplan und infolgedessen auch die Steuerbewilligung nicht rechtzeitig zustande kommt. In diesem Falle können die zuletzt bewilligten Steuern forterhoben werden während einer bestimmten Zeit nach Ablauf der Haushaltsperiode (s. d. nächste Anm.), nämlich: vier Monate: Württ. Verf. § 114; ein halbes Jahr: Bayr. Verf. Tit VII § 7, Bad. Verf. § 62, Hess. Verf. Art. 69, Wald. Verf. § 86; ein Jahr: Sächs. G. vom 5. Mai 1851 § 5, G. vom 27. November 1860, S.-Alt. GG § 206, Reuß ä. L. Verf. § 72; eine Finanzperiode: Reuß j. L. StGG § 57.

[6] Die Länge der Haushaltsperiode beträgt: ein Jahr in Hessen (Verf. Art. 67 Abs. 2) und S.-Meiningen (GG § 47); zwei in Bayern (G. vom 10. Juli 1865), Sachsen (G. vom 3. Dez. 1868), Baden (Verf. § 54) und Braunschweig (G. vom 26. März 1888), tatsächlich auch in Württemberg, dessen Verf. (§ 112) als „Regel" eine dreijährige Periode vorschreibt; drei Jahre in S.-Weimar (RGG § 35), S.-Altenburg (G. vom 16. Sept. 1850), Anhalt (NLO § 31), Schw.-Rudolstadt (GG § 28), Reuß ä. L. (Verf. § 70), Reuß j. L. (StGG §§ 56, 78, 81).

[7] Oben 882.

[8] — im Gegensatz zu dem Etatsrecht Preußens und des Reichs; s. unten 887, 919. Der Satz des Textes ist für Bayern näher ausgeführt von Seydel (Seydel-Graßmann), Bayer. StR 2 96—98.

als der Landtag rechtlich notwendige Ausgaben, d. h. solche, die erforderlich sind, um den Vollzug der Gesetze, die Herstellung und Erhaltung gesetzlich notwendiger Einrichtungen und die Erfüllung der Rechtspflichten des Staates gegen Dritte zu ermöglichen, anerkennen muß, während er allerdings willkürlichen, d. h. solchen Ausgaben, deren Leistung durch keine rechtliche Notwendigkeit geboten ist, die Anerkennung und damit der Regierung die Ermächtigung versagen kann, zu ihrer Bestreitung nicht sowohl die bewilligten Steuereinnahmen, als überhaupt Staatsmittel zu verwenden („in jeder Ausgabe steckt Steuergeld"), mit andern Worten, die betreffenden Ausgaben überhaupt zu machen.

Allen hier erörterten Verfassungen gemeinsam ist der Satz, daß die Stände „die Bewilligung der Steuern nicht an Bedingungen knüpfen dürfen"[9]. Diese Vorschrift besagt: nur eine Bedingung ist mit der Steuerbewilligung, und zwar kraft Gesetzes von selbst, verbunden: die, daß die bewilligten Steuern ebenso wie alle andern Staatseinnahmen nur für die im Staatshaushaltsplan vorgesehenen Ausgaben verwendet werden dürfen; jede weitere Bedingung, die der Landtag hinzufügen würde (z. B. Entlassung eines Ministers, Besetzung einer neu bewilligten Stelle mit einer bestimmten Person, Aufhebung eines bestehenden Gesetzes), wäre unzulässig und ungültig. Das Steuerbewilligungsrecht soll nicht dazu gebraucht werden, um der Regierung Zugeständnisse abzuzwingen, deren Gegenstand außerhalb des Budgetrechts liegt.

Kommt zwischen Regierung und Landtag eine Einigung über das Budget und daraufhin die Steuerbewilligung zustande, so wird hierdurch das Budget zur bindenden Norm für die Führung des Staatshaushalts durch die Regierung während der betreffenden Haushaltsperiode. Kommt keine Einigung zustande, so können die zuletzt bewilligten Steuern während eines bestimmten Zeitraums noch weiter erhoben werden (oben Anm. 5)[10]. Die Grundsätze, nach denen der Staatshaushaltsplan aufzustellen ist, sind in einigen Staaten durch Gesetz festgestellt[11].

Im Vorstehenden ist das Budgetrecht der Volksvertretung gezeichnet, so wie es sich nach dem Text der Verfassungen der in Betracht gezogenen Staaten vorstellt. Es darf nun aber nicht verkannt werden, daß in einigen dieser Staaten das jetzt geltende Recht gegenüber dem Verfassungstext wesentlich veränderte Züge aufweist. Zwar in Bayern und Sachsen wird an der verfassungsmäßigen Gestaltung des Budgetrechts, wonach dem

---

[9] Belege s. o. Anm. 2.

[10] Vgl. im übrigen über das Nichtzustandekommen des Budgets unten § 207.

[11] Sächs. Ges. den Staatshaushalt betr. vom 1. Juli 1904; Bad. G. über den Staatsvoranschlag und die Verwaltung der Staatseinnahmen und -ausgaben (Etatgesetz) vom 24. Juli 1888; Hess. G. über die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Staates betr. vom 14. Juni 1879; S.-Mein. G. vom 9. Juli 1879 (20. Febr. 1894). In Bayern ist der Gegenstand durch Verordnung geregelt: Bek. des Finanzmin. vom 23. Juni 1907, vgl. Seydel-Graßmann a. a. O. 128 N. 3.

Landtage ein Beschlußfassungsrecht nur hinsichtlich der Steuern zusteht, während er die außersteuerlichen Einnahmen und die Ausgaben lediglich zu „prüfen" hat, auch gegenwärtig noch festgehalten, und der das Budgetrecht Preußens und des Reichs (s. u. 887, 920) kennzeichnende Satz, daß der Staatshaushaltsplan durch Gesetz festgestellt wird, ist dort weder im formalen Recht, noch in der Staatspraxis anerkannt[12]. Anders in Württemberg, Baden, Hessen. Hier hat das früh einsetzende Streben des Landtags nach beschließender Mitwirkung nicht sowohl bei der Normierung der Steuern als bei der Feststellung des Staatshaushaltsplanes im ganzen Erfolg gehabt: unter stillschweigender Zustimmung der Regierung bürgerte sich die Übung ein, den Haushaltplan als untrennbaren Teil des sog. Finanz- oder Auflagengesetzes (d. h. des die Erhebung der bewilligten Steuern anordnenden Gesetzes) zu behandeln, ihn als Anlage dieses Gesetzes mitzupublizieren und ihm dadurch selbst die Form des Gesetzes zu geben, — eine Verfassungswandlung, die dann im weiteren Verlaufe der Entwicklung die ausdrückliche Sanktion des Gesetzgebers erhielt[13]. Hierdurch hat sich eine weitgehende Angleichung des württembergischen, badischen, hessischen Budgetrechts an das in Preußen geltende und von dort auf das Reich übernommene System vollzogen. Dieses System ist nunmehr näher zu betrachten.

Im Gegensatz zu den Verfassungen der deutschen Mittelstaaten fehlt dem Budgetrecht der preußischen der gedankliche Zusammenhang mit dem Finanzwesen des alten Ständestaates. Die altständischen Einrichtungen, welche früher auch in den Ländern bestanden hatten, aus denen im 17. und 18. Jahrhundert der preußische Staat zusammengefügt worden ist, waren vor der

---

[12] Seydel, Bayer. StR (2. Aufl.) 2 582: „Der Eingang der (bayerischen) Finanzgesetze läßt darüber keinen Zweifel. Nach diesem hat der König die Zustimmung des Landtages nur bei denjenigen Gegenständen erholt, hinsichtlich welcher er dieser Zustimmung nach dem bestehenden Staatsrecht in der Tat bedarf, in allem übrigen und daher insbesondere hinsichtlich des Budgets nur dessen Beirat." — Über Sachsen vgl. O. Mayer a. a. O. 200, 204: „Der festgestellte Staatshaushaltsplan ist kein Gesetz und wird auch in allen äußerlichen Formen nicht als solches behandelt." Er wird insbesondere auch nicht publiziert.

[13] Vgl. die oben Anm. 2 a. E. angegebenen Werke von Sarwey, Göz, Walz, van Calker. Die im Text bezeichnete Sanktion liegt, was Württemberg betrifft, in § 181 der Verf. — Fassung des Ges. vom 16. Juli 1906 —, wo wiederholt von der Beschlußfassung des Landtags über den Staatshaushaltsplan („Hauptetat") die Rede ist. In Baden wurde schon seit 1831 die Zustimmungserklärung des Landtags auf das ganze Budget erstreckt. „Eine gesetzliche Festlegung dieses durch die Gewohnheit mehrerer Jahrzehnte sanktionierten Zustandes erfolgt sodann durch das sog. Etatgesetz des Jahres 1882" (G. vom 22. Mai 1882): Walz a. a. O. 283. Seitdem führt das periodische Finanzgesetz den Titel „Gesetz, die Feststellung des Staatshaushaltes für die Jahre ... betr." In Hessen ist das — tatsächlich längst bestehende — Recht des Landtags, über das Budget in denselben Formen zu beschließen wie über die Steuerforderung, anerkannt durch die Fassung, welche Art. 67 der Verf. durch das G. vom 3. Juni 1911 erhalten hat.

Gegenwart durch eine unüberbrückbare, jede geschichtliche Kontinuität zerstörende, ja fast den Faden der Erinnerung zerschneidede Kluft getrennt, als man 1848 in Preußen daranging, mit der konstitutionellen Verfassung auch ein konstitutionell gestaltetes Finanzrecht einzuführen. Nahezu zwei Jahrhunderte hatte der monarchische Absolutismus gedauert, der das Ständetum der alten Zeit einst vernichtet hatte, und nichts lag den Urhebern der preußischen Verfassung ferner als eine Wiederherstellung jener alten, längst vergangenen, fast vergessenen Dinge. Nicht diese waren Richtschnur und Vorbild, sondern: einmal die unter dem Absolutismus aufgekommene Übung, vor jeder Finanzperiode einen Staatshaushaltplan (Etat) aufzustellen[14], sodann aber vor allem das Budgetrecht der im Jahre 1848 in Preußen wie vielfach auch anderwärts als mustergültig anerkannten belgischen Verfassung: letztere schreibt, wie bereits erwähnt[15], vor, daß alle Steuern jährlich bewilligt und daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates auf das Budget gebracht werden sollen, welches alljährlich von den Kammern „votiert" wird[16]. Die das Jahr 1848 beherrschende politische Doktrin legte dieses Vorbild des preußischen Budgetrechts im Sinne eines unbeschränkten Einnahme- und Ausgabebewilligungs- und -verweigerungsrechts aus: unter „voter de budget"[17] verstand man eine freie, legislative Votierung des Staatshaushaltsplanes und unter „voter les impôts" die Ausübung eines Steuerbewilligungsrechts, welches auch das Recht, die Steuern zu verweigern, in sich schließen sollte. Anknüpfend an das Vorbild verhieß die preußische Verordnung vom 6. April 1848[18], § 6: „Den künftigen Vertretern des Volkes soll jedenfalls die Zustimmung zur Festsetzung des Staatshaushaltsetats und das Steuerbewilligungsrecht zustehen." Nicht nur Art. 115, sondern auch der Art. 111 der belgischen Verfassung (Anm. 16) sollte also in das preußische Staatsrecht übertragen werden. Die Entwicklung führte indessen dahin, daß wohl das eine (Zustimmung zur Festsetzung des Etats), von dem andern (Steuerbewilligungsrecht) jedoch das Gegenteil geschah. Den Grundsatz der alljährlichen Budgetvotierung enthält Art. 99 der preußischen Verfassungs-

---

[14] Die Kab.-Order vom 17. Jan. 1820 (G. S. 21) bestimmte, „daß der zu entwerfende Hauptfinanzetat nach erfolgter Prüfung und Feststellung zur öffentlichen Kenntnis kommen und mit dieser Kundmachung von drei zu drei Jahren fortgefahren werden solle". Auf Grund dieser Vorschrift wurde erstmals durch Kab.-Order vom 7. Juni 1821 ein Staatshaushaltsplan festgesetzt und in der GS verkündet: GS 1821 S. 48. Vgl. v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 92, 93.

[15] Oben 880.

[16] Wortlaut. Art. 111: „Les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. Les lois qui les établissent n'ont de force que pour un an si elles ne sont renouvelées." Art. 115: „Chaque année, les Chambres arrêtent la loi des comptes et votent le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes."

[17] S. die vorstehende Anm.

[18] Vgl. Anschütz, Komm. zur preuß. Verf. 1 35.

urkunde, und zwar in folgender Fassung: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt." Dagegen findet sich Art. 111 der constitution belge in der preußischen Verfassung nicht wieder. Vielmehr bestimmt letztere in ihrem Art. 109: „Die bestehenden Steuern und Abgaben werden forterhoben, und alle Bestimmungen der bestehenden . . . Gesetze . . . bleiben in Kraft, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden[19]." Damit wollte gesagt sein: die rechtliche Grundlage der Steuerhebung ist nicht das jährlich ergehende Etatsgesetz, sondern das Dauergesetz, welches die betreffende Steuer einführt und regelt; das Recht und die Pflicht der Regierung, die Steuergesetze ebenso wie alle andern Gesetze zu vollziehen, ist nicht bedingt durch das Zustandekommen des Etatsgesetzes, noch sonst durch eine periodisch nachzusuchende besondere Bewilligung des Landtags; die Steuergesetze sind nicht, wie in Belgien, leges annuae, Jahresvollmachten, sondern sie gelten so lange, „bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden", wozu aber selbstverständlich ein einseitiger Beschluß des Landtags nicht ausreichend, sondern das legislative Zusammenwirken von Regierung und Landtag erforderlich ist. Kurzum: die Verheißung der V. vom 6. April 1848, wonach den künftigen Vertretern des Volkes das Steuerbewilligungsrecht — im herkömmlichen Sinne[20] — zustehen solle, ist unerfüllt geblieben; die preußische Verfassung kennt das Steuerbewilligungsrecht nicht[21]. Da ferner dem Landtag auch, unbestrittenermaßen, das Recht, der Regierung die Vereinnahmung der Erträgnisse des Staatsvermögens zu verbieten, nicht zusteht, so fehlt es in Preußen insoweit[22] überhaupt

[19] Ursprünglich hatte der Art. 109 nicht die Verneinung des Steuerbewilligungsrechts bedeuten sollen. Wie die Entstehungsgeschichte ergibt, sollten sich die Worte: „die bestehenden Steuern werden forterhoben" nur auf die zur Zeit des Erlasses der Verf.-Urk. bestehenden Steuern beziehen; sie hatten demnach die Bedeutung einer Übergangsvorschrift. Die oktroyierte Verf. vom 5. Dez. 1848 hat dann aber diese Vorschrift aus den Übergangs- unter die allgemeinen Bestimmungen versetzt und hierbei ist es auch in der revidierten Verf. vom 31. Jan. 1850 verblieben. Art. 109 bezieht sich also nicht bloß auf die 1848 bzw. 1850 bestehenden, sondern auf alle gegenwärtigen und künftigen Steuern und Steuergesetze. Vgl. v. Roenne-Zorn 3 123, 124, 159 ff.; Gneist, Gesetz und Budget 144 ff.; Arndt, Komm. z. preuß. Verf. 335, 336, 375.

[20] D. h. im Sinne des altständischen Rechts, der belgischen Verfassung und der Verfassungen der deutschen Mittel- und Kleinstaaten (oben 880 ff.): Recht der Volksvertretung, der Regierung von Finanzperiode zu Finanzperiode die Befugnis zur Erhebung der Steuern, auch der durch Dauergesetze geregelten, zu versagen.

[21] Dies folgt auch aus Art. 100 der preuß. Verf.: „Steuern und Abgaben für die Staatskasse dürfen nur, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, erhoben werden." Sie dürfen also (und müssen) auch dann erhoben werden, wenn sie in den Etat nicht aufgenommen sind, wenn sie nur auf „besonderen Gesetzen", Dauergesetzen beruhen. Vgl. Gneist, Gesetz und Budget 143, 144.

[22] Nur insoweit! Sonst fehlt es an dem Einnahmebewilligungsrecht

an dem, was man „Einnahmebewilligungsrecht“ nennt. Die Folge der Erkenntnis dieser Tatsache war, wie Gneist[23] zutreffend bemerkt, „ein von Jahr zu Jahr sich fortsetzendsr Drang, den gesuchten konstitutionellen Einfluß, den man auf der Einnahmeseite verfehlt hatte, auf der Ausgabeseite zu finden“. Als Ausgleich für den entgangenen Gewinn des Einnahmebewilligungsrechts wurde und wird nicht selten noch heute in der politischen Praxis wie in der Wissenschaft ein rechtlich unbeschränktes Ausgabenbewilligungs- und -verweigerungsrecht behauptet[24]. Jedoch ohne Anhalt in der Verfassung und auch sonst zu Unrecht.

Aus der unzweideutigen Verneinung des Rechts der Volksvertretung, die „bestehenden“, d. h. auf Gesetz beruhenden Steuern zu verweigern (Art. 109), folgt mitnichten durch Gegenteilsschluß das volle Ausgabenverweigerungsrecht. Art. 99 der preußischen Verfassung sagt nicht, daß die Ausgaben „bewilligt“, sondern nur, daß sie „veranschlagt“ werden sollen, legt zudem den Ton des Satzgefüges mehr auf „für jedes Jahr“ wie auf „veranschlagt“. Die Verfassung sagt auch sonst nirgends, daß ihr Art. 99 im Sinne des belgischen Budgetrechts bzw. der Vorstellungen, welche der politische Radikalismus um 1848 sich von diesem Budgetrecht gemacht hat, auszulegen sei. Eine dahingehende Auslegung ist rechtsirrtümlich. Rechtsirrtümlich insbesondere mit der Begründung[25], daß der gemäß Art. 99 festgestellte Etat ein Gesetz „wie jedes andere“, ein Gesetz im formellen und materiellen Sinne[26] sei: „die oberste, alle gesetzlichen Einzelbestimmungen zusammenordnende und damit ergänzende, verfassungsmäßig notwendige Ermächtigung für die Finanzverwaltung behufs der Verwendung aller voraussehbaren Einnahmen und behufs der Bewirkung aller voraussehbaren Einnahmen des Etatsjahres“[27]. Wäre dem so, so wären allerdings „alle Gesetze, welche dem Staat dauernde Ausgabepflichten auferlegen, nach der Verfassung in ihrer rechtlichen Existenz bedingt von dem alljährlich zu erlassenden Vollzugsgesetz, welches im Etat liegt“[28]; sie alle würden der jährlich zu erneuernden Vollziehbarkeitserklärung seitens des Landtags bedürfen. Dies als Sinn und Absicht der Verfassung zu vermuten, geht nicht an. Zur Klarheit über das Budgetrecht der preußischen Volksvertretung gelangt man nicht auf Grund der Lehre, wonach das Etatsgesetz „ein Gesetz wie jedes andere“ sei und daß es das alljährlich von der Regierung bei dem Landtage

---

nicht. Einnahmen aus neuen und aus Erhöhung der bestehenden Steuern, ferner aus Anleihen und aus der Veräußerung gewisser Teile des Staatsvermögens (unten 894 ff.) bedürfen besonderer Bewilligung.

[23] A. a. O. 175.

[24] Belege hierfür bei Gneist a. a. O. 167. Vgl. im übrigen unten § 205 Anm. 4.

[25] v. Maritz, Zorn, Haenel; vgl. unten § 205 Anm. 2.

[26] Oben S. 646, 647.

[27] So: Haenel, Studien 2 328.

[28] So: Zorn, StR 1 451.

nachzusuchende Exequatur für die Führung der Finanzverwaltung darstelle, sondern nur, wenn man sich gegenwärtig hält, daß der Staatshaushaltplan auch im Gewande des formellen Gesetzes das bleibt, was er von Natur aus ist: ein Verwaltungsakt. Die durch Art. 99 der preußischen Verfassung angeordnete Gesetzesform des Staatshaushaltplans ist nur Form. Sie wandelt den Inhalt des Staatsaktes, den sie umkleidet, nicht um. Das Wesen dieses Staatsaktes ist auch in Preußen, wie anderwärts, das einer von Regierung und Volksvertretung gemeinsam vorzunehmenden vollständigen und geordneten Veranschlagung aller für eine Finanzperiode vorsehbaren Einnahmen und Ausgaben des Staates. Solche Veranschlagung ist keine im materiellen Sinne gesetzgebende, rechtssetzende, sondern Verwaltungstätigkeit. Die Vorschrift der Verfassung, daß diese Verwaltungstätigkeit in legislativen Formen auszuüben sei, gibt dem Landtage nicht das Recht, dem Etatsentwurf gegenüber dieselbe Stellung einzunehmen wie zu jeder andern Gesetzesvorlage, nämlich die Stellung legislativer Freiheit, welche die Befugnis zu beliebiger Abänderung in sich schließt. Auch der preußische Landtag steht dem ihm vorgelegten Etat nicht in legislativer Freiheit, sondern in administrativer Gebundenheit gegenüber; auch er darf, wie die Landtage der Mittelstaaten (oben 880 ff.), Ausgaben nur unter der Bestreitung ihrer rechtlichen Notwendigkeit, nicht aber willkürlich verweigern. Sein Ausgabebewilligungsrecht findet seine Schranke an den bestehenden Gesetzen und rechtlichen Verpflichtungen des Staates[29].

Das preußische Budgetrecht ist von mehreren deutschen Kleinstaaten[30], dann aber vor allen Dingen von der Reichsverfassung übernommen worden. Darüber ist noch besonders zu reden: unten § 209. — Aufstellung und Vollzug des Etats sind in Preußen — wenn auch nicht vollständig — geregelt durch das Gesetz betreffend den Staatshaushalt (sog. Komptabilitätsgesetz) vom 11. Mai 1898[31].]

§ 205.

Der Staatshaushaltsplan (Etat, Staatshaushaltsetat, Budget) ist ein vollständiger, geordneter Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben für die betreffende Finanzperiode. Seine Aufstellung erfolgt in allen deutschen Staaten unter Mitwirkung des Landtages. Die Mitwirkung findet, wie oben [1] näher dargelegt, entweder in der Art statt, daß der Etat

---

[29] Ebenso, außer den Schriftstellern, welche in bezug auf die rechtliche Natur des Etatsgesetzes mit den Ausführungen des Textes übereinstimmen — s. unten § 205 Anm. 2 —: v. Rocnne, Preuß. StR (4. Aufl.) 1 602, 603; v. Rocnne-Zorn, Preuß. StR 3 102, 103; Arndt, Komm. z. preuß. Verf. 337.

[30] Oldenburg, StGG Art. 189, 190; S.-Kob.-Gotha, StGG. §§ 118, 119; Schw.-Sondersh., LGG § 44; Waldeck, VerfUrk. § 86.

[31] Vgl. dazu O. Schwarz, Formelle Finanzverwaltung in Preußen und im Reich (1907).

[1] Oben § 204a.

in der Form eines Gesetzes auftritt und demgemäß wie ein solches beschlossen, sanktioniert, verkündigt wird, oder so, daß das Gesetz lediglich die zu erhebenden Steuern bezeichnet, zwischen Regierung und Landtag aber eine interne Vereinbarung über den Etat stattfindet, auf deren Grundlage die Feststellung des Steuergesetzes erfolgt. Im letzteren Falle erscheint der Staatshaushaltsplan in keinem Sinne als Gesetz, auch nicht im formellen. Aber auch der in der Gestalt des Gesetzes auftretende Etat ist kein Gesetz im materiellen, sondern nur ein Gesetz im formellen Sinne. Seine Festsetzung charakterisiert sich als Verwaltungsakt. Allerdings können in einem Etatsgesetz einzelne Bestimmungen vorkommen, welche den Charakter von gesetzlichen Vorschriften im materiellen Sinne haben; der größte Teil aber der im Etat enthaltenen Festsetzungen besteht aus bloßen Veranschlagungen[2]. Die Grundsätze über Aufstellung und Bedeutung des Etats sind infolgedessen für alle deutschen Staaten vielfach gleichartig; insbesondere besteht [abgesehen von der unten § 207 bezeichneten Verschiedenheit im Falle des Nichtzustandekommens der Budgetvereinbarung] kein durchgreifender Unterschied zwischen derjenigen Staatengruppe, welche den Etat formell als Gesetz behandelt und derjenigen, in welcher nur ein Steuer- oder Finanzgesetz erlassen, das Budget dagegen lediglich durch eine innere Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag festgestellt wird[3].

---

[2] Als Gesetz im formellen Sinne ist der Etat zuerst von Laband in der § 204 S. 878 N. 1 zitierten Abhandlung über das preußische Budgetrecht aufgesetzt und bezeichnet worden. Diese Auffassung ist von allen den Schriftstellern akzeptiert worden, welche den Unterschied von Gesetz im materiellen und formellen Sinne überhaupt anerkennen. Vgl. Gneist, Ges. u. Budget 162 ff.; Jellinek a. a. O. 285; H. Schulze, Preuß. Staatsrecht 2 211 ff.; Lehrb. des deutschen Staatsrechtes 1 587; Prazák a. a. O. 455 ff.; Seydel, Budgetrecht 14, Bayer. StR (2. Aufl.) 2 §§ 249, 255, v. Seydel-Graßmann 2 §§ 184, 185; Anschütz, Kritische Studien 68, 69, Enzykl. 155, 189, 190; Rehm, Allg. Staatsl. 297 ff.; v. Heckel a. a. O. 73 ff. And. Ansicht diejenigen Schriftsteller, welche den Unterschied von Gesetzen im materiellen und formellen Sinne überhaupt verwerfen; sie nehmen an, daß die Bestimmungen des Etats den Charakter von Rechtssätzen haben: v. Martitz a. a. O. 268 ff.; Zorn, StR 1 439 ff.; Haenel a. a. O. 330; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 400. Auch Arndt, Komm. zur preuß. Verf. 331, 332, 343, v. Roenne, Preuß. StR (4. Aufl.) 1 602 N. 1, v. Roenne-Zorn 3 102 Anm. 1, und Schwartz, Preuß. Verfassungsurk. 300 verwerfen die Bezeichnung des Etats als Gesetz im formellen Sinne. Für einen Verwaltungsakt erklärt die Etatsfeststellung auch Fricker a. a. O. 402 ff., obwohl er sonst den Unterschied von Gesetz im materiellen und im formellen Sinne nicht anerkennt (a. a. O. S. 382).

[3] G. Meyer bemerkte hierzu in der Voraufl. (S. 753 N. 3): And. Ansicht: Haenel a. a. O. S. 292, der sogar behauptet, „nur die kompendiarische Gedankenlosigkeit könne es unternehmen, das Budgetrecht beider Typen auf einen und denselben juristischen Leisten zu schlagen". Wer allerdings wie Haenel annimmt, das in Form des Gesetzes aufgestellte Budget enthalte ausnahmslos Rechtssätze, der muß auch notwendig für beide Fälle der Etatsfestsetzung verschiedene Grundsätze aufstellen. Anders liegt die Sache dagegen für diejenigen, welche den Etat als Gesetz im formellen Sinne an-

Die Feststellung des Etats muß sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen. Die englische Einrichtung der formellen Teilung des Budgets in einen gesetzlich feststehenden und einen beweglichen Teil hat in Deutschland keinen Eingang gefunden. Materiell besteht aber auch in den deutschen Staaten diese Unterscheidung. Die deutschen Landtage besitzen kraft ihres Etatsrechts kein unbeschränktes Einnahme- und Ausgabebewilligungsrecht. Da sie die bestehenden Gesetze nicht einseitig aufheben können, so sind sie verpflichtet, die gesetzlich feststehenden Einnahmen und Ausgaben in den Etat aufzunehmen;

---

sehen. Denn von dem Standpunkt dieser aus haben die Etatsfestsetzungen über die gesetzlich feststehenden Einnahmen und Ausgaben auch bei dem in Gesetzesform auftretenden Etat nur den Charakter von Deklarationen bez. Veranschlagungen; andererseits ist aber der ohne Gesetzesform zwischen Regierung und Landtag vereinbarte Etat für die Finanzverwaltung ebenso bindend wie der durch Gesetz festgestellte. [Der Unterschied zwischen den beiden „Typen" des deutschen Budgetrechts, dem preußischen, von der Reichsverfassung übernommenen und dem mittelstaatlichen (insbesondere bayerisch-sächsischen) System ist namentlich von Seydel in seinen Arbeiten über bayerisches Budgetrecht (s. oben § 204 N. 1 und § 204a N. 8, 12) klargestellt worden. Es kann zugestanden werden, daß bei richtiger Auffassung der rechtlichen Natur des Budgets, welches auch dann, wenn es im Gewande des formellen Gesetzes erscheint, ein Verwaltungsakt ist und bleibt, der Unterschied der beiden Typen im praktischen Effekt gering erscheint. Insbesondere ist die Bindung der Regierung an das zustandegekommene Budget in Bayern und Sachsen nicht schwächer als in Preußen, andererseits die budgetrechtliche Macht des preußischen Landtages, welche über den Staatshaushalt in legislativen Formen beschließt, nicht stärker als der entsprechende Einfluß der bayrischen oder sächsischen Volksvertretung, denen nach der Verfassung nur das Recht zusteht, das Budget zu „prüfen" (oben 882). Es ist weiterhin zuzugeben, daß die neuere Rechtsentwicklung und die Praxis der Mittelstaaten, insbesondere in Württemberg, Baden und Hessen (oben S. 884, 885) vieles dazugetan hat, um den Unterschied der beiden Budgetrechtssysteme zu verwischen. Trotzdem aber besteht dieser Unterschied, und zwar mit einer im juristischen Sinne grundsätzlichen Bedeutung auch heute noch. So die herrsch. M.; vgl. außer v. Seydel und Haenel a. a. O.: Laband 4 578; Jellinek im Handwörterb. a. a. O. 315; Zorn, AnnDR 1889 367 ff.; van Calker, Das Bad. Budgetrecht 1 4 ff.; Anschütz, Enzykl. 187 ff.; — Die Seydelsche Grundauffassung des bayrischen Budgetrechtes ist auch von Graßmann in seiner Bearbeitung der 3. Aufl. des Seydelschen Staatsrechts, 2 95 ff. gegen die inzwischen erfolgten Angriffe Rehms, AnnDR 1901 641 ff. aufrechterhalten worden. Eine ausführliche Widerlegung Rehms gibt Piloty in den Blättern f. admin. Praxis, zunächst in Bayern 52 1 ff. Ähnlich wie Rehm dagegen Geßler, Die budgetrechtliche Bedeutung der Staatsausgaben nach bayer. Staatsrecht (Erlanger Diss. 1900). Die Ausführungen Rehms scheitern jedenfalls an dem klaren Wortlaute der bayrischen Verfassung, dem eine „Feststellung des Budgets in Gesetzesform" unbekannt ist und demzufolge das Budget, insbesondere also auch der Ausgabebedarf den Ständen nur zur „Prüfung" vorzulegen ist. Die Worte „Prüfung" und „prüfen" kann Rehm aus der genannten und anderen Verfassungen (vgl. Bayr. Verf. Tit VII § 4, Württ. Verf. § 111) nicht wegschaffen. Vgl. weitere Literaturangaben bei Seydel-Graßmann a. a. O. 2 95, 96 Anm. 1.

Die grundsätzliche Bedeutung des in Rede stehenden Unterschiedes wird außer von Rehm noch geleugnet von O. Mayer, Deutsches V.-R. (1. Aufl.) 1 384 N. 14 und Sächs. StR 200 Anm. 20].

nur hinsichtlich der rechtlich nicht notwendigen (beweglichen) Einnahmen und Ausgaben ist die Bewilligung ihrem freien Ermessen überlassen[4].

In den Ausgabeetat müssen alle rechtlich notwendigen Ausgaben eingestellt werden. Die Aufnahme enthält keine Be-

---

[4] Die Behauptung eines unbeschränkten Steuerverweigerungsrechtes ist für Württemberg namentlich aufgestellt worden von P. A. Pfizer, Das Recht der Steuerbewilligung nach den Grundsätzen der württembergischen Verfassung (1836). Für Preußen hat die Frage, da Art. 109 der Verfassung die Forterhebung aller bestehenden Steuern und Abgaben, bis sie durch ein Gesetz abgeändert sind, anordnet (oben 887, 888), nur für das Ausgabenbewilligungsrecht Bedeutung. In bezug auf dieses behaupten ein unbedingtes Bewilligungs- und Verweigerungsrecht: E. Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens 335 ff.; v. Roenne, Preußisches Staatsrecht, 3. Aufl. 1 415 (anders 4. Aufl. 1 602, 603 und v. Roenne-Zorn, 5 102, 103, vgl oben § 204[a] N. 29) 415; Zorn, StR 1 450 ff. und AnnDR 1889 371; Arndt im Archiv für öffentl. Recht 3 558 ff., Annalen a. a. O. S. 231, [auch Reichsstaatsrecht S. 328, wogegen er im Komm. zur Preuß. Verf. 337, 342 zugibt, daß der Landtag zur Bewilligung der „gesetzlich vorgeschriebenen und unbedingt notwendigen" Ausgaben verpflichtet sei]. Dagegen wird der Grundsatz, daß die Aufstellung des Etats in Preußen wie anderwärts sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen müsse, von den meisten neueren Schriftstellern anerkannt, namentlich von Gneist, der denselben zuerst hervorgehoben hat, in den § 204 S. 747 N. 1 erwähnten Schriften, ferner von Laband und Fricker in den eben daselbst zitierten Abhandlungen, außerdem von Laband, Staatsrecht 4 522 ff.; Fricker, Sächsisches Staatsrecht 230; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 1 588, Preußisches Staatsrecht 2 209; Ulbrich, Österreichisches Staatsrecht § 270 S. 659; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 2 515 u. 516 M. 7, 518, 525; Jellinek a. a. O. 286 ff. und in dem mehrfach zit. Artikel „Budgetrecht"; Seligmann, Begriff des Gesetzes 83 ff.; Seydel-Graßmann, Bayer. Staatsr. 2 95 ff.; Seidler a. a. O. 233, 236; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 3 581 ff.; Loebe a. a. O. 13 ff.; W. v. Melle, Hamburgisches Staatsrecht 136; in neuerer Zeit v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (4. Aufl.) 1 602, 603, v. Roenne-Zorn a. a. O. 3 102, 103; 1 § 116 S. 602; Rehm, Staatsl. 297 ff. (auf allgemein-staatsrechtlicher Grundlage) und AnnDR 1901 541 ff. (für Bayern); van Calker, Bad. Budgetrecht, insbes. 242 ff.; Anschütz, Enzykl. 155, 189, 190 und auch von einem Teil derjenigen Schriftsteller, welche die Bezeichnung des Etats als eines Gesetzes im formellen Sinne verwerfen, namentlich von v. Martitz a. a. O. 272; Haenel a. a. O. 299; Arndt, Komm. z. preuß. Verf. 337, 342; Schwartz a. a. O. 300. [Eine amtliche, oft zitierte (Laband, Staatsr. 4 529 N. 2; Seydel, Komm. 395, Rehm, Staatsl. 298 N. 2; Arndt, Reichsstaatsr. 333) Anerkennung der Richtigkeit des im Text vertretenen Standpunktes enthält die Erklärung des Reichsschatzsekretärs Grafen v. Posadowsky im Reichstage vom 20. März 1896 (Sten. Ber. S 1611): „Ich habe . . . namens der verbündeten Regierungen zu erklären, daß sie eine Abänderung bestehender Gesetze in Verbindung mit dem Etatsentwurfe nicht akzeptieren können. Nach den Überweisungsgesetzen wie nach den Zolltarifgesetzen haben die Regierungen Anspruch auf den vollen Betrag der Überweisungssummen, bzw. den vollen Ertrag der Zölle, soweit sie die Summe von 130 Mill. Mark übersteigen. Die verbündeten Regierungen glauben es als staatsrechtlich nicht zulässig erachten zu müssen, daß ein bestehendes Gesetz in Verbindung mit dem Etatgesetz abgeändert wird und würden eine solche Form des Etatsgesetzes nicht akzeptieren können." — Mit dieser Erklärung wollte gesagt sein: die Regierung braucht sich nicht gefallen zu lassen, daß die Volksvertretung das Budget mit Bestimmungen „bepackt", die eine Abänderung oder Aufhebung bestehender Gesetze oder gesetzlicher Einrichtungen in sich schließen.]

willigung, sondern nur eine Anerkennung derselben[5]. Zu diesen rechtlich notwendigen Ausgaben gehören die an das Reich zu zahlenden Matrikularbeiträge, die Dotation der Krone, die Aufwendungen für die kraft gesetzlicher Anordnung bestehenden Behörden und Anstalten, die auf Gesetz oder rechtsverbindlichen Zusicherungen beruhenden Dienstbezüge der Beamten, sowie alle Leistungen des Staates an Dritte, welche auf einem privatrechtlichen Titel beruhen, z. B. die Zinsen der Staatsschulden. Für die Leistung von rechtlich nicht notwendigen („willkürlichen") Ausgaben bedarf die Regierung der Bewilligung des Landtages. Neue Ämter, mit denen ein Gehalt verbunden ist, können daher ohne Genehmigung desselben nicht errichtet werden[6]. Der Umstand, daß eine Ausgabeposition in einen früheren Etat aufgenommen ist, verpflichtet den Landtag nicht, sie in den künftigen aufzunehmen, sofern ein gesetzlicher Titel für die Ausgabe nicht besteht[7].

Ebenso sind in den Einnahmeetat alle gesetzlich feststehenden Einnahmen aufzunehmen. Diese Aufnahme hat nicht den Charakter einer Bewilligung, sondern den einer Veranschlagung oder Deklaration[8]. Gesetzlich feststehend ist der weitaus größte Teil der Staatseinnahmen; namentlich 1. der privatrechtliche Erwerb des Staates, dessen Ergebnisse wesentlich von geschäftlichen Konjunkturen abhängen; 2. die Gebühren; in den

---

[5] Im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung behauptet Haenel a. a. O. 328, durch die Aufnahme in das Budget würden die Ausgaben in Beziehung zu einem Gesamtplan gebracht und erhielten dadurch eine neue und spezifische rechtliche Qualifikation. Mit dieser Behauptung wird aber eine besondere Rechtswirkung des Etats für die gesetzlich bestehenden Ausgaben nicht nachgewiesen; ihre Aufnahme in den Gesamtplan hat keine andere Bedeutung, als der Gesamtplan überhaupt besitzt. Über letztere vgl. § 206 N. 1.

[6] Überhaupt können Organisationen, die mit Ausgaben verbunden sind, nicht in Vollzug gesetzt werden, bevor diese Ausgaben vom Landtage bewilligt sind. Die Organisationsgewalt der Regierung (oben § 159, S. 670, 671) ist durch das Budgetrecht des Landtags beschränkt, nicht umgekehrt. Vgl. die gesetzliche Festlegung dieses Grundsatzes in Baden (Etatsgesetz vom 24. Juli 1888 Art. 14, 38), Hessen (G. vom 14. Juni 1879, Art. 14). Übereinstimmend: v. Rönne, Preuß. Staatsr. (4. Aufl.) 1 424; Arndt, Komm. z. Verf. 194; Bornhak, Preuß. StR (2. Aufl.) 1 486 (anders 1. Aufl. 1 460 ff.); v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 321, 322; v. Sarwey, Württ. StR 2 521 ff. Im Sinne des Textes hat sich auch die preuß Staatsregierung im Jahre 1869 im Herrenhause ausgesprochen; vgl. oben § 159 S. 670 Anm. 5.

[7] Eine entgegengesetzte Bestimmung enthält das S.-Alt. GG § 203.

[8] Haenel a. a. O. 317 behauptet, in bezug auf die gesetzlich feststehenden Einnahmen enthalte das Budget eine Appropriation, d. h. die Finanzverwaltung empfange dadurch das Recht, über diese Einnahme für Zwecke der Ausgaben zu verfügen, sowie die Pflicht, sie dafür bereit zu halten. Aber dieses Recht und diese Pflicht beruhen nicht auf dem Einnahme-, sondern auf dem Ausgabebudget. Der Ausdruck Appropriation ist dem englischen Staatsrecht entnommen, er bedeutet auch dort nicht Bewilligung von Einnahmen, sondern Festsetzung der Ausgaben, für welche die bewilligten Einnahmen verwendet werden sollen.

meisten Staaten ferner 3. die indirekten Steuern; 4. die Verkehrssteuern; 5. ein Teil der Einkommen- und Ertragssteuern, nämlich: a) diejenigen, für welche die jährlich aufzubringende Steuersumme durch Gesetz fixiert ist (sogenannte kontingentierte Steuern), und b) diejenigen, bei welchen der Betrag, den der einzelne Steuerzahler nach Maßgabe seiner Leistungsfähigkeit zu zahlen hat, auf allgemeinen gesetzlichen Vorschriften beruht. — Beweglich dagegen ist ein anderer Teil der Einkommen- und Ertragssteuern; die beweglichen Steuern bedürfen der periodischen Bewilligung durch den Landtag. Diese kann entweder so erfolgen, daß die Gesamtsumme der im Staate aufzubringenden Steuer in den Etat eingesetzt und nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit auf die einzelnen Bezirke und Gemeinden, innerhalb dieser auf die einzelnen Steuerpflichtigen verteilt wird (Repartitionssteuern), oder so, daß der Etat den Steuerfuß, d. h. den vom einzelnen Steuerpflichtigen nach Maßgabe seines Einkommens zu entrichtenden Steuerbetrag festsetzt (quotisierte Steuern)[9]. Aber auch in bezug auf die Bewilligung der beweglichen Steuern ist der Landtag nicht unbeschränkt. Es besteht für ihn die Rechtspflicht, denjenigen Betrag an beweglichen Steuern zu bewilligen, der neben den gesetzlichen Einnahmen erforderlich ist, um die gesetzlich feststehenden und die zwischen Regierung und Landtag vereinbarten Staatsausgaben zu bewilligen (vgl. oben 883, 884).

[Außerordentliche Einnahmen des Staates können erzielt werden einmal durch Veräußerung von Gegenständen des Staatsvermögens, sodann durch Inanspruchnahme und Verwertung des Staatskredits.

1. Veräußerung von Staatsvermögen. Die Frage, ob die Regierung zu derartigen Veräußerungsakten der Zustimmung des Landtags bedarf, ist grundsätzlich zu verneinen. Dies folgt aus den allgemeinen Grundsätzen über die Zuständigkeit der Volksvertretung nach deutschem Landesstaatsrecht. Allgemein ist die Zustimmung der Volksvertretung nur erforderlich bei Ausübung der gesetzgebenden Gewalt; die Veräußerung von Staatsgut ist aber kein Akt der gesetzgebenden, sondern der vollziehenden Gewalt. Es handelt sich da nicht um rechtssatzmäßige Vorschriften, welche in Freiheit und Eigentum der Untertanen eingreifen, sondern um Verwaltungsakte, und noch dazu um rein privatrechtliche, nicht obrigkeitliche Verwaltungsakte. Die Vornahme solcher Verwaltungsakte fällt nach der den Verfassungen zugrundeliegenden Gewaltenteilung in dem von parlamentarischer Mitwirkung grund-

[9] Einzelne Staaten kennen gar keine beweglichen Steuern, so namentlich Preußen. In andern gibt es dagegen fast nur bewegliche Steuern, so namentlich in Baden, wo bisher selbst die Verkehrssteuern und indirekten Steuern in ihrer Höhe durch den Etat festgestellt wurden. Doch besteht hier die Tendenz, diese Steuern zu gesetzlich feststehenden zu machen, was für die Biersteuer, die Erbschaftssteuer und die Veräußerungsabgabe bereits geschehen ist.

sätzlich freien Bereich der vollziehenden Gewalt, sie gehört zur Prärogative der Regierung — unbeschadet der Normen des Budgetrechts, wonach die Regierung 1. verpflichtet ist, alle Einnahmen, mithin auch solche aus der Veräußerung von Staatsgut, soweit vorhersehbar, in den Staatshaushaltsplan einzustellen, und 2. nicht berechtigt ist, über irgendwelche Staatseinnahmen anders als nach Maßgabe des Staatshaushaltsplanes, also zur Bestreitung budgetmäßiger Ausgaben, zu verfügen. Die Meinung, wonach aus dem Budgetrecht noch mehr, nämlich eben der Satz folge, daß Staatsgut nur mit Zustimmung des Landtags veräußert werden darf[a], ist unrichtig. Unrichtig zunächst und jedenfalls für die deutschen Mittel- und Kleinstaaten, welche zwar ein Steuer-, nicht aber ein weitgehendes und allgemeines Einnahmebewilligungsrecht kennen (oben 881 ff.), unrichtig aber auch für Preußen. Die Einnahmepositionen auch des preußischen Staatshaushaltsplanes sind nicht Ermächtigungen, deren die Regierung alljährlich bedarf, um die bestehenden Gesetze zu vollziehen und die Eigentumsrechte des Staates auszuüben, sondern Veranschlagungen der finanziellen Wirkung von Gesetzen und Rechten, deren Ausführung bzw. Ausübung nicht durch die Bewilligung des Landtags bedingt ist. Die Befugnis der Staatsregierung zur Verwaltung des Staatsvermögens, einschließlich des in diesem Verwaltungsrecht enthaltenen Veräußerungsrechts beruht nicht auf dem Etat, sondern auf Verfassung und Dauergesetzen; sie kann durch einseitige Verweigerungen oder Budgetabstriche des Landtags nicht geschmälert oder gar aufgehoben werden (oben 888, 889). Aus Vorstehendem folgt: die Veräußerung von Staatsvermögen bedarf der Zustimmung des Landtags nur insoweit, als es für einzelne Kategorien von Gegenständen dieses Vermögens durch Verfassung oder Gesetz aus-

---

[a] So: v. Roenne, preuß. StR (4. Aufl.) 4 763 ff.; Schulze, preuß. StR 2 272 ff.; Deutsches StR 1 605 ff.; E. Meier, Abschluß von Staatsverträgen 55 ff., in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 1 557; ein von Lasker verfaßter Kommissionsbericht des preuß. Abg.-Hauses vom 14. Febr. 1866 (Sten. Ber. 1866 Anl.-Bd. 162 ff.); Rehm in Stengels Wörterb. (1. Aufl.), Ergänz.-Bd. 3 S. 60; sodann — in Abweichung früher von ihm vorgetragener Ansichten (Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. Verf.-Urk., 26, 27) — Laband in der JW 89 919 ff., 996, 997 sowie auch G. Meyer in der Voraufl. 757, letzterer mit Beschränkung auf Gegenstände des staatlichen Finanzvermögens (werbenden Vermögens), während er Veräußerungen von Verwaltungsvermögen ohne parlamentarische Genehmigung für zulässig hält. Die Unterscheidung von Finanz- und Verwaltungsvermögen ist aber dem positiven Recht in dieser Beziehung fremd. Und als „Konsequenz des dem Landtage zustehenden Budgetrechts" ergibt sich nicht, wie G. Meyer meint, ein allgemeines Mitwirkungsrecht des Landtags bei Veräußerungen staatlichen Finanzvermögens, sondern, daß — wie im Text bemerkt — die Regierung alle Einnahmen aus der Veräußerung von Staatsvermögen (nicht nur von Finanzvermögen), soweit vorhersehbar, in den Etat einstellen, daß sie dieselben, soweit nicht vorhersehbar, als über- bzw. außeretatsmäßige Einnahmeposten verrechnen muß und daß sie sie nicht ohne Zustimmung des Landtags verausgaben darf.

drücklich bestimmt ist[b]. Das Erfordernis der Zustimmung bezieht sich, wenn sich aus dem Gesetz nicht ein anderes ergibt, nicht auf die privatrechtliche Gültigkeit des Veräußerungsgeschäfts, sondern nur auf dessen staatsrechtliche Zulässigkeit: die verbotswidrig ohne Zustimmung des Landtags vorgenommene Veräußerung belastet die Regierung mit Verantwortlichkeit, ist aber dem Erwerber gegenüber gültig[c].

2. Die Inanspruchnahme des Staatskredits ist von der vorgängigen Zustimmung des Landtags nach den übereinstimmenden Grundsätzen des Landesstaatsrechts nur — dann aber auch stets und unbedingt — abhängig, wenn die Geldbeschaffung in der Rechtsform der Aufnahme einer Anleihe vorgenommen werden will[d]. Ebenso pflegt vorgeschrieben zu sein, daß die Übernahme einer Bürgschaft (Garantie) zu Lasten der Staatskasse

---

[b] Übereinstimmend: Laband, Budgetrecht 25 ff. (vgl. Anm. a); v. Seydel-Graßmann, Bayer. StR 2 13; Anschütz, Enzykl. 184, 185 und JW 39 990 ff.; Arndt, ArchÖffR 3 549 ff., AnnDR 1891 233, Komm. z. preuß. Verf. 352; Bornhak, Preuß. StR 3 500 ff.; Schwartz, Komm. z. preuß. Verf. 318; Kommissionsbericht des preuß. Hauses der Abg. über den Entw. des Ges. über den Staatshaushalt v. 11. Mai 1898 (Sten. Ber. 1898, Drucks. Nr. 102), zu § 2 des Entw.

Ausdrücklich vorgeschrieben ist die Einholung der Zustimmung des Landtags: 1. in Preußen nur für die Veräußerung der Staatseisenbahnen; vgl. die einzelnen Gesetze, auf denen der Erwerb von Privatbahnen durch den Staat beruht, z. B. G. v. 7. Juni 1876 (G. S. 154), G. v. 20. Dez. 1879 (G. S. 635). Domänen, Staatsforsten und andern Grundstücken des Staates; 2. in den Mittel- und Kleinstaaten insbesondere für die Veräußerung von Domänen i. e. S. (vgl. oben 320 ff.), vielfach aber auch weitergehend für die Veräußerung von unbeweglichem Staatsgut. Vgl. die Einzelvorschriften: Bayer. Verf. Tit. VII § 18, Sächs. Verf. § 18. (Dazu: sächs. G. betr. den Staatshaushalt vom 1. Juli 1904, § 18, wonach die Zustimmung der Stände zu Veräußerung von Grundstücken, welche zum Staatsvermögen, aber nicht zum Staatsgute (§§ 16—17 der Sächs. Verf.) gehören, nur für den Fall erfordert, daß die Grundstücke von „erheblichem Umfange oder erheblichem Werte" sind. Württemb. Verf. § 107, Bad. Verf. § 58, Hess. G., die Abänderung des Art. 10 der Verf.-Urk. betr., vom 1. August 1878, S.-Weim. RGG §§ 4, 39, 40, S.-Mein. G. über die Veräußerung und Erwerbung von Bestandteilen des Landesvermögens vom 26. März 1889, S.-Kob.-Goth. StGG § 117, Braunschw. NLO § 189, Old. StGG Art. 181, Anh. StGG §§ 19 u. 31, G., die Auseinandersetzung des herzoglichen Hauses und des Landes bzw. der Domänen betr., vom 28. Juni 1869 Art. XVI, Schw.-Sondh. LGG § 53, Schw.-Rud. GG §§ 10, 31, Reuß j. L. G., die Veräußerung von Staatsgut betr., vom 31. März 1866. Besondere Bestimmungen über die Veräußerung von Wertpapieren enthält die braunschw. Anlage B zum Landtagsabschied vom 11. bis 12. Juni 2874.

[c] Übereinstimmend: Seydel-Graßmann, Arndt, Bornhak, Schwartz, Anschütz (s. o. Anm. b), sowie in diesem Punkte auch die Voraufl., 757 N. 11, und Rehm (oben Anm. a). A. M. Laband in der JW 39 915 ff.; gegen ihn Anschütz das. 994 ff. Abweichend von dem im Text ausgesprochenen Grundsatz machen die preußischen Eisenbahnverstaatlichungsgesetze (oben Anm. b) nicht nur die Zulässigkeit, sondern auch die Gültigkeit der Veräußerung von der Zustimmung des Landtags abhängig: vgl. z. B. G. v. 20. Dez. 1879 (G. S. 635), § 7.

[d] In Preußen war die Zustimmung der künftigen reichsständischen Versammlungen zur Aufnahme von Staatsanleihen sogar schon vor dem Erlaß

nur mit Genehmigung des Landtags erfolgen darf. Wie bei der Aufnahme, so ist die Regierung auch bei der Verwaltung der Anleihen (Ausgabe der Schuldverschreibungen, Führung des Verzinsungs- und Tilgungsgeschäfts) durch eine aufsichtliche oder mitwirkende Beteiligung des Landtags beschränkt[e]. Kreditoperationen, welche keine Anleihen sind, kann die Regierung ohne Zustimmung des Landtags vornehmen. Das Budgetrecht des letzteren bleibt auch hier unberührt (vgl. oben 895 und Anm. a).]

In denjenigen Ländern, in welchen eine gesetzliche Regelung der Verhältnisse des Kammergutes nicht stattgefunden hat, sind die Rechte des Landtages, bei Veräußerungen und zu Belastungen desselben beschließend mitzuwirken, meist beibehalten worden[10]. Selbst da, wo eine förmliche Trennung zwischen Staatsgut und Fideikommißvermögen der regierenden Familie besteht, ist dem Landtage in bezug auf letzteres meist ein ähnlicher Einfluß eingeräumt worden[11]. In einzelnen Staaten wird sogar ein vollständiger Etat über das Domanium mit dem Landtage vereinbart[12].

§ 206.

Der zwischen Regierung und Landtag vereinbarte Staatshaushaltsplan (Etat) ist keine Vollmacht für die Regierung zur Führung der Finanzverwaltung überhaupt[1]. Diese Vollmacht besitzt die Regierung kraft der Verfassung, und dieselbe besteht

---

der Verfassung durch die V. wegen der künftigen Behandlung des gesamten Staatsschuldenwesens vom 17. Januar 1820 für notwendig erklärt worden. Die Verf. Art. 103 wiederholte diesen Grundsatz, Bayer. Verf. Tit. VII §§ 11 u. 12, Sächs. Verf. § 105, Württ. Verf. § 107, Bad. Verf. § 57, Hess. Verf. Art. 71, S.-Weim. RGG § 4, S.-Mein. GG § 42, S.-Kob.-Goth. StGG § 122 bis 124, Braunschw. NLO § 188, Old. StGG Art. 196, Anh. LO § 31, Schw.-Sond. LGG §§ 76—78, Schw.-Rud. G. vom 22. März 1861 § 3, Reuß ä. L. Verf. § 71, Reuß j. L. StGG § 60, V. vom 15. März 1860 § 1, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 41, Wald. Verf. § 91, Akzessionsvertr. vom 24. Nov. 1877 Art. 10 und 11.

[e] Unten 901, 902.

[10] S.-Weim. RGG § 39 vgl. mit G. vom 4. Mai 1854, Braunschw. NLO § 164, G. vom 20. Dez. 1834 § 2, G. vom 26. Mai 1896.

[11] Sächs. Verf. § 20, Württ. Verf. § 108, Hess. Verf. Art. 7 u. 9, S.-Mein. G. vom 20. Juli 1871 Art. 4 u. 5, S.-Alt. G. vom 29. April 1874 §§ 18 u. 19 S.-Kob.-Goth. StGG § 117, Vertr. vom 1. März 1855 § 7, Old. Anl. I zum, StGG § 11, Anh. G. vom 28. Juni 1869 Art. III, G. vom 27. Juni 1879, Schw.-Sondh. G. vom 14. Juni 1881 § 4, Schw.-Rud. G. G. §§ 10 u. 31, Lipp. G. vom 10. Febr. 1869 §§ 3, 4, 8, 10, G. vom 28. März 1879, Wald. Anl. A zur Verf. § 3. — Die Hausgesetze erfordern zu derartigen Akten häufig außerdem noch die Zustimmung der Agnaten, z. B. S.-Kob.-Gotha. Hausges. Art. 25.

[12] S.-Mein. G. vom 6. Juli 1871 Art. 6, S.-Kob.-Goth. Vertr. vom 1. März 1855 § 2, Wald. Anl. A § 3.

[1] Die Meinung, daß erst durch den Etat die Regierung die Ermächtigung zur Führung der Finanzverwaltung erlange, wird namentlich für solche Staaten aufgestellt, in welchen die Feststellung des Etats in Gesetzesform erfolgt. Die Hauptvertreter derselben sind: Lasker a. a. O.

auch dann, wenn eine Vereinbarung über den Staatshaushaltsplan nicht zustande kommt. Dagegen gewährt der Staatshaushaltsplan der Regierung die Ermächtigung, gewisse gesetzlich nicht feststehende Einnahmen zu erheben, gewisse gesetzlich nicht feststehende Ausgaben zu leisten. Insofern enthält der Etat verbindliche Vorschriften, nach deren Maßgabe die Finanzverwaltung der betreffenden Finanzperiode zu führen ist. Aber die für die Finanzverwaltung maßgebenden Grundsätze sind nicht in dem Etat allein, sondern auch in den allgemeinen Gesetzen enthalten.

Die Einnahmen des Staates müssen, soweit sie auf allgemeinen Gesetzen beruhen, nach den Vorschriften dieser Gesetze, soweit sie durch den Etat zur Verfügung gestellt sind, gemäß den Festsetzungen des Etats erhoben werden. Ein Erlaß von Zahlungen, welche dem Staat kraft öffentlichrechtlicher Verpflichtungen geschuldet werden, insbesondere von öffentlichen Abgaben, darf durch die Regierung nur dann bewilligt werden, wenn dieselbe zu einem solchen Erlaß durch die Gesetze oder durch den Etat ermächtigt ist[2]. Dagegen besitzt die Regierung kraft ihrer Verwaltungsbefugnisse das Recht, auf solche vermögensrechtliche Ansprüche zu verzichten, welche dem Staate aus besonderen privatrechtlichen Titeln zustehen, sie kann beispielsweise Pachtgelder nachlassen, auf die Geltendmachung von Schadensersatz- und Regreßansprüchen verzichten, angefallene Erbschaften ausschlagen und dergleichen.

Die Ausgaben sind ebenfalls nach den Bestimmungen der allgemeinen Gesetze und des Etats zu leisten. Die Zahlungen, zu welchen der Staat durch Gesetze oder sonst (z. B. durch Verträge) rechtlich verpflichtet ist, müssen von der Regierung bewirkt werden.

S. 344 ff., 355 ff.; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht (4. Aufl.) 1 634 ff., 635 (unverändert wiederholt bei v. Roenne-Zorn a. a. O. 3 134, 135), Staatsrecht des Deutschen Reiches 2 Abt. I 170 ff.; Zorn, Staatsrecht 1 449 ff.; v. Martitz, a. a. O. 271; Haenel a. a. O. 338. Nach dieser Ansicht werden die Gesetze, auf welchen die Einnahmen und Ausgaben beruhen, erst durch das Etatsgesetz vollziehbar. Vgl. dagegen insbesondere Laband 4 583—600, auch Rehm, Staatsl. 297 ff.

[2] Die Befugnis des Monarchen zu Steuererlassen nehmen diejenigen Schriftsteller an, welche demselben ein unbedingtes Dispensations- oder Gnadenrecht auf dem Gebiete der Verwaltung zusprechen. Die betreffenden Ausführungen sind bereits an einer früheren Stelle dieses Werkes widerlegt worden (§ 178 S. 763 Anm. m). Ein Gnadenrecht des Königs in Steuersachen behauptet für Preußen auch Schwartz a. a. O. 323 ff. In Preußen besteht eine gesetzliche Ermächtigung zu Steuererlassen (G., betr. den Staatshaushalt vom 11. Mai 1898 § 18), ebenso in Baden (G. über den Staatsvoranschlag vom 24. Juli 1888 Art. 37) und in Sachsen (G. betr. den Staatshaushalt vom 1. Juli 1904, § 11). — Soweit es an solchen besonderen Bestimmungen fehlt, entscheiden die allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätze über das Dispensationsrecht, s. oben § 178 S. 763, 764. Mit dem Einnahmebewilligungsrecht der Volksvertretung hat die Frage der Steuererlasse nichts zu tun; sie ist überhaupt keine budgetrechtliche Frage. Richtig v. Seydel-Graßmann, Bayer. StR. 2 107, unrichtig Arndt, DJZtg 1900 351 und an den dort angeführten Stellen seiner Schriften.

Im übrigen bildet der Etat in der Regel nur eine Schranke, so daß die Regierung in der Lage ist, weniger Ausgaben zu machen, als der Etat festsetzt. Es kann jedoch die Einsetzung einer Ausgabeposition in den Etat auch die Bedeutung haben, daß der Regierung dadurch die Verpflichtung auferlegt wird, die betreffende Ausgabe zu machen. Welcher dieser beiden Fälle vorliegt, ist eine Auslegungsfrage, die nach Maßgabe des einzelnen Falles entschieden werden muß[3]. Übertragungen, d. h. Verwendungen solcher Summen, welche bei einer Etatposition oder in einer Etatsperiode erspart sind, für die Zwecke einer andern Position oder in einer späteren Etatsperiode, sind nur zulässig, wenn die Übertragbarkeit durch Gesetz oder Etat ausdrücklich ausgesprochen ist[4].

Die Festsetzungen des Etats sind nur maßgebend für das Verhältnis der Regierung zur Volksvertretung. Rechtsansprüche Dritter auf vermögensrechtliche Zuwendungen werden durch den Etat nicht begründet. Auch wenn die Einstellung einer Ausgabeposition in den Etat nicht bloß die Ermächtigung, sondern die Verpflichtung der Regierung bedeuten soll, die betreffende Ausgabe zu leisten, so besteht doch diese Verpflichtung lediglich dem Landtage, nicht auch derjenigen Person gegenüber, für welche die Zuwendung bestimmt ist[5].

Dem Landtage steht die Befugnis zu, die Staatsrechnungen zu prüfen[6]. Die Prüfung hat sich darauf zu erstrecken, ob die Finanzverwaltung nach Maßgabe der Gesetze und des Etats geführt worden ist. In Ausübung seines Prüfungsrechtes hat der Landtag Abweichungen vom Etat zu genehmigen und die Ent-

---

[3] And. Ansicht: Laband 4 544, 545, welcher annimmt, daß die Regierung staatsrechtlich durch den Etat immer nur ermächtigt, nicht verpflichtet werde. Regelmäßig wird dies allerdings der Fall sein, aber die Möglichkeit einer anderweiten Bedeutung der etatsmäßigen Festsetzung ist doch nicht völlig ausgeschlossen.

[4] Preuß. G. vom 11. Mai 1898 § 44 (eine allgemeine Festlegung des im Text bezeichneten Grundsatzes enthält diese Vorschrift nicht; vgl. Schwarz, Formelle Finanzverwaltung in Preußen und im Reich 74), Sächs. G. vom 1. Juli 1904. §§ 5 ff., Bad. G. vom 24. Juli 1888 Art. 13, Hess. G. vom 14. Juni 1879 Art. 4, S.-Mein. G. vom 9. Juli 1879 Art. 11.

[5] Daß durch den Etat Privatrechte und Privatpflichten weder begründet noch aufgehoben werden, ist ausdrücklich ausgesprochen im preuß. G. vom 11. Mai 1898 § 8 und im Sächs. G. vom 1. Juli 1904, § 19. Vgl. auch O. Mayer, Sächs. Staatsr. 200, Rehm, Staatsl. 299. [Dieser Satz ist übrigens, wie Laband 4 584 gegen Arndt mit Recht hervorhebt, von jeher als richtig anerkannt worden. Sicherlich hat ihn Arndt nicht erst entdeckt.]

[6] Preuß. Verf. Art. 104, Bayr. Verf. Tit. VII § 10, Verfassungsverständnis von 1843 §§ V u. VI, Württ. Verf. § 118, Bad. Verf. § 55, Hess. Verf. Art. 68, S.-Weim. RGG § 4, S.-Mein. GG § 47 u. 81, S.-Kob.-Gotha StGG §§ 122 u. 124, Braunschw. NLO § 188, Old. StGG Art. 196, Anh. LO § 31, Schw.-Sondersh. LGG §§ 76—78, Schw.-Rud. G. vom 22. März 1861 § 3, Reuß ä. L. Verf. § 71, Reuß j. L. StGG § 60, V. vom 15. März 1860 § 1, Schaumb.-Lipp. Verf. Art. 41, Wald. Verf. § 91, Lüb. Verf. Art. 81, Hamb. Verf. Art. 63.

lastung[7] der Regierung auszusprechen. Abweichungen in den Einnahmen bedürfen der nachträglichen Genehmigung nur, soweit sie Abweichungen von den Vorschriften der Gesetze oder des Etats, dagegen nicht, soweit sie Resultate tatsächlicher Verhältnisse, also durch unrichtige Voranschläge veranlaßt oder durch Verzichte auf vermögensrechtliche Ansprüche, welche die Regierung kraft ihrer Verwaltungsbefugnisse auszusprechen befugt war, herbeigeführt sind. Außeretatsmäßige Ausgaben, d. h. Ausgaben, welche im Etat nicht vorgesehen sind, sowie Überschreitungen der Ausgabepositionen des Etats bedürfen der nachträglichen Genehmigung des Landtages[8]. Doch ist der Landtag zur Erteilung der Genehmigung verpflichtet, wenn die betreffenden Ausgaben kraft eines Gesetzes oder in Erfüllung einer sonstigen rechtlichen Verpflichtung geleistet werden mußten. Eine Rechtfertigung („Justifikation") von Ausgabeüberschreitungen durch landesherrliche Eingriffe ist mit dem Recht des Landtages auf Rechnungslegung nicht vereinbar und muß daher für unzulässig erachtet werden[9]. Die von dem Landtage ausgesprochene Entlastung befreit die Regierung, d. h. die verantwortlichen Minister, von der Verantwortung für die Finanzverwaltung, hat aber keine Bedeutung für dritte Personen, auch nicht für anderweite Beamte, welche dem Staate wegen pflichtwidrigen Verhaltens zur Entschädigung verpflichtet sind[10].

Der Prüfung der Staatsrechnungen durch den Landtag geht eine Vorprüfung voraus. Diese ist meist in die Hände einer besonderen Behörde, des Rechnungshofes oder der Oberrechnungskammer gelegt[11]. In kleineren Staaten wird sie auch wohl von

---

[7] Vgl. W. Bellardi, Die staatsrechtliche Entlastung nach preußischem und Reichsstaatsrecht (Zorn u. Stier-Somlo, Abhandlungen VII, 3).

[8] Über den Begriff der Etatsüberschreitungen herrschte früher in Preußen ein lebhafter Streit. Die Regierung wollte als solche nur Abweichungen von dem in der Gesetzsammlung publizierten Auszuge des Etats anerkennen, das Abgeordnetenhaus begriff darunter alle Abweichungen von den von ihm genehmigten Spezialtiteln. Durch G., betr. die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer, vom 27. März 1872 §§ 18 u. 19 ist der Streit im letzteren Sinne entschieden worden. Vgl. v. Roenne-Zorn a. a. O. 3 115 ff., 121, 122, 150 ff.; Schwarz, Formelle Finanzverwaltung 71 ff. Ergänzende Vorschriften zu Art. 104 der Preuß. Verf. und § 19 des Ges. vom 27. März 1872 enthält § 47 des Ges. vom 11. Mai 1898. Vgl. darüber Thrän, AnnDR 1902 108.

[9] Über „justifizierenden Kabinettsordres" vgl. v. Roenne-Zorn a. a. O. 152; Haenel a. a. O. 343, 344; Joël, Die justifizierenden Kabinettsordres, AnnDR 1885 805 ff.; Laband 4 569; Arndt, Annalen a. a. O. 232; Triepel, Reichsaufsicht 316 ff.; Bellardi a. a. O. 58 ff. (Literaturübersicht 58 Anm. 4); Schwarz a. a. O. 62, 63. Vgl. auch oben § 178 Anm. m und unten § 209 Anm. 21.

[10] So mit Recht ein Erkenntnis des Reichsgerichtes: RGZ 13 258 ff. Vgl. über die Wirkungen der Entlastung Bellardi a. a. O. 20 ff., de Jonge, ArchÖffR 2 297 ff. (abweichend von der Ansicht des Reichsgerichts).

[11] Die preußische Oberrechnungskammer wurde schon unter Friedrich Wilhelm I (im Jahre 1714, vgl. Acta Boruss., Behördenorganisation 2 57 ff). errichtet. Ihre Stellung und Befugnisse wurden durch die Instr. vom 18. De-

einem Ausschuß des Landtages unter Zuziehung von Beamten des Finanzministeriums vorgenommen [12].

Eine besondere parlamentarische Kontrolle durch eine speziell zu diesem Zwecke erwählte Kommission findet häufig hinsichtlich der Staatsschuldenverwaltung statt [13]. In einzelnen Staaten ist sogar die ganze Verwaltung der Staatsschuld in die Hände des

---

zember 1824 geregelt. Zur Zeit des absoluten Staates ein bloßes Organ des Königs, sollte sie nach Erlaß der Verfassung auch dazu dienen, die verfassungsmäßige Kontrolle des Landtages über die Staatsrechnungen zu unterstützen und vorzubereiten. Da aber das im Art. 104 in Aussicht gestellte Gesetz zunächst nicht zustande kam, so blieb im wesentlichen der alte Zustand bestehen. Erst am 27. März 1872 ist das Gesetz, betr. die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer, erlassen worden. Nach demselben besitzt die Oberrechnungskammer eine von der zeitigen Ministerialverwaltung durchaus unabhängige Stellung. Die Mitglieder derselben stehen hinsichtlich ihrer rechtlichen Verhältnisse den richterlichen Beamten gleich und dürfen nicht Mitglieder des Landtages sein. Die dem Landtage mitzuteilenden Bemerkungen beziehen sich sowohl auf die Übereinstimmung der allgemeinen Staatsrechnung mit den speziellen Kassenrechnungen als auf die Abweichungen der Finanzverwaltung von den einzelnen Positionen des Etats, sowie darauf, ob und welche Etatsüberschreitungen (oben Anm. 8) stattgefunden haben. Der Geschäftsgang bei der Oberrechnungskammer ist durch ein Regulativ vom 22. September 1872 geregelt. Vgl. v. Rönne, Preuß. Staatsrecht (4. Aufl.) 1 643 ff., v. Roenne-Zorn a. a. O. 3 144 ff.; Schwarz a. a. O. 129 ff. und im WStVR 3 488 ff.; E. Meier, Art. „Oberrechnungskammer" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 2 928 ff. — In ähnlicher Weise sind die Verhältnisse der Oberrechnungskammer in Sachsen durch G. vom 30. Juni 1904, Baden durch G. vom 25. Aug. 1876 und 29. Jan. 1882 und V. vom 14. Dez. 1878, der Oberrechnungskammer in Hessen durch G. vom 14. Juni 1879 und V. vom 9. Nov. 1881 und der Revisionsbehörde in S.-Meiningen durch G. vom 9. Juli 1879 Art. 19—27 geregelt worden. [In Bayern und Württemberg dient die oberste Rechnungsbehörde (Bayern: „Oberster Rechnungshof", Württemberg: „Oberrechnungskammer") nur der administrativen, nicht der parlamentarischen Kontrolle der Finanzverwaltung. Doch wird in Bayern seit 1910 dem Landtage ein vom Obersten Rechnungshof verfaßter „Rechenschaftsbericht" vorgelegt, um dem Landtage die Kontrolle über die Budgetmäßigkeit der Finanzverwaltung zu erleichtern. Vgl. v. Seydel-Graßmann a. a. O. 124, 132 ff. Der bayer. Oberste Rechnungshof ist in seinen Entscheidungen von der Staatsfinanzverwaltung unabhängig (v. Seydel-Graßmann 133). Anders die württemb. Oberrechnungskammer, welche eine dem Finanzministerium untergeordnete Verwaltungsmittelstelle ist. „Eine von der Verwaltung unabhängige Kontrolle des gesamten Staatsrechnungswesens durch einen mit verfassungsmäßiger Garantie richterlicher Unabhängigkeit ausgestatteten Rechnungshof kennt das württ. Recht nicht" (Göz, Württ. StR 260). Vgl. im allgemeinen noch Vocke, Art. Rechnungskontrolle und Rechnungshof im Handwörterb. d. Staatswissenschaften, sowie Schwarz, im WStVR 3 488 ff.].

[12] S.-Weim. RGG § 44, Braunschw. NLO § 189, Schw.-Sondh. LGG §§ 76—78, Schw.-Rud. G. vom 22. März 1861 § 3, Reuß j. L. V. vom 15. März 1860 § 1.

[13] Preuß. G., betr. die Verwaltung des Staatsschuldenwesens, vom 24. Febr. 1850, Abänderungsgesetze vom 29. Jan. 1879 und 13. Febr. 1884, Bayr. Verf. Tit. VII §§ 14—16, G., betr. den Geschäftsgang des Landtages, vom 19. Jan. 1872 §§ 35 u. 36, Bad. G. über die Verfassung und Verwaltung der Amortisationskasse vom 31. Dez. 1831, Abänderung durch G. vom 22. Juni 1837, Hess. G., die Organisation der Verwaltung der Staatsschuld betr. vom 31. März 1897.

Landtages gelegt und der Regierung nur die Beaufsichtigung dieser Verwaltung übertragen [14].

§ 207.

[Die von den Verfassungen geforderte Budgetmäßigkeit der Finanzverwaltung ist bedingt durch das rechtzeitige, d. h. vor dem Beginn der Haushaltsperiode erfolgende Zustandekommen einer Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag über das Budget. Darüber, was zu geschehen hat, wenn die Vereinbarung nicht oder nicht rechtzeitig gelingt, enthalten die Verfassungen keine Vorschriften.

Es ist zunächst zu unterscheiden zwischen dem Falle bloßer, durch technische Schwierigkeiten herbeigeführter Verspätung des Budgets und dem eines Konflikts zwischen Regierung und Volksvertretung, wobei die Ablehnung des Staatshaushaltsplanes oder einzelner Teile desselben als politisches Kampfmittel gebraucht wird. In Fällen der ersteren Art (z. B. bei Verspätung infolge nicht rechtzeitiger Vorlegung des Etatentwurfs oder zu weitgehender Ausdehnung der Landtagsverhandlungen über denselben) werden sich, da ja die gesetzgebenden Faktoren keinen Krieg miteinander führen, unschwer Mittel und Wege finden lassen, um wenigstens eine vorläufige Einigung über den Haushaltsplan in Gestalt eines „Budgetprovisoriums“ zu schaffen: z. B. so, daß man die Geltung des Haushaltsplanes der abgelaufenen Periode um einige Zeit, etwa einen Monat oder mehrere Monate, verlängert[a]. In dem andern Falle werden Aushilfsmittel dieser oder ähnlicher Art in der Regel versagen: die Faktoren der Etatsfeststellung können sich nicht einigen, weil sie sich nicht einigen wollen, und wenn dem so ist, so wird auch ein Budgetprovisorium nicht zur Verabschiedung gelangen.

Die in dem hiermit bezeichneten Falle eintretende Rechtslage gestaltet sich nach den Verfassungen, welche der Volksvertretung kein volles Budgetrecht, sondern nur ein Recht der Prüfung des Budgets zum Zwecke der Steuerbewilligung zuerkennen (oben 880 ff.), anders als nach denen, welche fordern, daß der Staatshaushaltsplan durch Gesetz, also unter voller beschließender Mitwirkung des Landtags, festgestellt werde (oben 885 ff.).

I. Nach den Verfassungen der ersten Gruppe ist die Ver-

---

[14] Sächs. Verf. § 107, G., die Einrichtung der Staatsschuldenkasse betr., vom 29. Sept. 1834, Nachtr. vom 3. Nov. 1848, Württ. Verf. §§ 119—123, Revid. Staatsschuldenstatut vom 22. Febr. 1837, Abänderungen vom 4. Juli 1842 und 4. Sept. 1853, G., betr. die Staatsschuld vom 20. März 1881, Abänd. G. vom 19. Mai 1896, S.-Mein. GG. § 57, Schuldentilgungsgesetz vom 30. April 1831, Nachtr. vom 15. März 1897, Reuß j. L. V. vom 15. März 1860, zu Abschnitt X, Anh. G., betr. die Verwaltung des Staatsschuldenwesens, vom 28. Jan. 1872, Abänderungsgesetze vom 8. Febr. 1877, 15. März 1883, 19. März 1896, Wald. G., die Verwandlung der unkündbaren Staatsschuld in eine kündbare und deren Tilgung betr., vom 14. Okt. 1854.

[a] Beispiele (aus der Praxis des Reichs) bei Laband 4 551.

pflichtung der Regierung, dem Landtage das Budget vorzulegen und es mit ihm gemeinsam festzustellen, keine unbedingte, sie tritt nur dann ein, wenn zur Deckung des Staatsbedarfs Steuern erforderlich sind. Diese Verpflichtung entfällt, wenn die Regierung keine Steuern braucht oder will (ein tatsächlich unmöglicher Fall), desgleichen, wenn der Landtag die von ihr angeforderten Steuern verweigert. Kommt also das Finanz- oder Auflagengesetz nicht zustande, so kann die Regierung das Budget von sich aus, einseitig, feststellen und in dasselbe alle Ausgaben einstellen, die sie für nötig hält, aber nur die Einnahmen, welche ihr in dieser Lage zur Verfügung stehen, d. h. solche, die der Bewilligung des Landtags nicht unterliegen[b].

II. In den Staaten, deren Verfassung die periodische Feststellung des Etats „durch ein Gesetz" vorschreiben, vor allem also in Preußen, ist die Pflicht der Regierung, vor Beginn jeder Finanzperiode dem Landtage den Entwurf des Etats vorzulegen, eine unbedingte und ein Recht der Regierung, im Falle des Nichtzustandekommens des Etatsgesetzes ohne Etat oder nach einem von ihr allein festgestellten Etat zu wirtschaften, aus der Verfassung nicht herzuleiten. Auch sonst gibt die Verfassung, wie erwähnt, keine Antwort auf die Frage, welche Rechtsfolgen eintreten, falls das Etatsgesetz scheitert. Die vielfach angestellten Versuche, gleichwohl zu einer Lösung, und zwar zu einer juristischen Lösung dieser Frage zu gelangen, haben zu sehr verschiedenartigen Ergebnissen geführt.

1. Eine früher nicht selten vertretene Meinung[c] geht dahin, daß der Staatshaushaltsplan der abgelaufenen Periode so lange in Kraft und maßgebend bleibt, bis er durch einen neuen ersetzt ist. Diese Meinung steht schon mit dem Wortlaut der Verfassungsurkunden, wonach der Etat jeweils nur für eine Finanzperiode (preuß. Verf. Art. 99: „für jedes Jahr") festgestellt wird, im Widerspruch. Sie ist heute allgemein aufgegeben.

2. Nach einer andern Ansicht ist durch das Scheitern des Etatsgesetzes die Verfassung „unvollziehbar" geworden, was zur Folge haben soll, daß insoweit die absolute Machtvollkommenheit des Monarchen, wie sie vor Erlaß der Verfassung bestand, wieder in Kraft tritt und auf Grund dieser Machtvollkommenheit die Regierung befugt ist, den Etat allein aufzustellen[d]. Diese Ansicht

---

[b] Vgl. oben 882. — Übereinstimmend: v. Seydel-Graßmann, Bayer. StR 2 113 ff.; O. Mayer, Sächs. StR 206; v. Sarwey, Württ. StR 2 515 ff.; van Calker, Hess. StR 198.

[c] Vgl. den Beschluß des preuß. Staatministeriums vom 16. Dez. 1850 nach v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 124, 125; auch die dort 127 Anm. 2 angeführte Rede Bismarcks vom 24. Febr. 1851. In der Literatur wurde diese Ansicht einstmals von Laband vertreten (Budgetrecht 81 ff.), der sie aber später aufgegeben hat (vgl. StR 4 528). Gegen die frühere Ansicht Labands z. B. Schulze, Preuß. StR 2 219.

[d] Dies war die Ansicht der konservativen Partei des preuß. Landtages während des Budgetkonflikts 1862—1866; näheres bei Laband, Budgetrecht

ist verfehlt. Die Prinzipien der absoluten Monarchie sind durch die Verfassung restlos und unwiderruflich aufgehoben, ihr Wiederaufleben oder eine rechtliche Möglichkeit, auf sie zurückzugreifen, ist ausgeschlossen.

3. Im Ergebnis verwandt mit der vorstehend (zu 2) bezeichneten Lehre ist die, wonach bei eintretender Budgetlosigkeit die Finanzverwaltung von der Regierung „nach den Geboten des Notstandes" weiterzuführen sei[e]. Das heißt: an Stelle des nicht zustandegekommenen Etatsgesetzes tritt das freie Ermessen der Regierung. Dieser Ansicht steht entgegen, daß die Grundsätze über das Handeln im Notstande nur für das Privat- und Strafrecht gelten, auf das Staatsrecht aber nicht übertragen werden dürfen. Ein „ius eminens" der Staatsregierung, welches ihr erlaubt, sich in den Fällen, welche sie für Notstandsfälle hält, über die Schranken der Verfassung hinwegzusetzen, gibt es nicht, so wenig wie ein „Staatsnotrecht" überhaupt[f]. Auch kann nicht zugegeben werden, daß der Staatshaushaltsplan zu den Gegenständen gehöre, welche statt durch Gesetz zutreffendenfalls auch durch Notverordnung geregelt werden können[g]. Diese Ansicht ist, wenn auch vielleicht mit dem Wortlaut, so doch keinesfalls mit dem Sinn einer Vorschrift wie Art. 99 der preuß. Verf.-Urk. vereinbar[h].

4. Wer in dem verfassungsmäßig vereinbarten Staatshaushaltsplan die durch nichts ersetzbare Ermächtigung zur Führung der Finanzverwaltung erblickt[i], wird nicht umhin können, zu folgern, daß mit eintretender Budgetlosigkeit die Regierung das Recht zur Führung der Finanzverwaltung verliert, daß also von da ab überhaupt keine Finanzverwaltung mehr stattfinden darf. Diese Folgerung ist politisch ebenso widersinnig — denn Stillstand der Finanzverwaltung ist gleichbedeutend mit Auflösung des Staates — wie ihr Vordersatz staatsrechtlich unrichtig ist[k]. Das Gesetz über

---

80 Anm. 51. Gegen diese Ansicht: v. Roenne-Zorn, a. a. O. 3 143 Anm. 2; G. Meyer in der Voraufl. 763; dafür Seydel, Komm. z. RVerf. 396, 397.

[e] Fricker, Gesetz u. Budget 405 ff.; Schulze, Preuß. StR 2 222. Gegen letztere Laband 4 529, 530. — Die Notstandstheorie ist im Jahre 1862 auch von der preuß. Staatsregierung vertreten worden; vgl. die bei v. Roenne-Zorn a. a. O. 127 Anm. 2 angeführte Rede Bismarcks. Gegen diese Theorie im Sinne des Textes v. Roenne-Zorn 143 Anm. 1.

[f] Vgl. oben § 8 Anm. d.

[g] Diese Ansicht ist für das preußische Recht aufgestellt worden von Bornhak, Preuß. StR 1 544, dem Zorn bei v. Roenne-Zorn a. a. O. 94 und (mit Vorbehalten) auch Arndt, Komm. 343 folgen.

[h] Ebenso v. Roenne (4. Aufl.) 1 594; Laband, Budgetrecht 80 ff., StR 4 553 Anm. 1; Schwartz, Komm. z. preuß. Verf. 299.

[i] So: Lasker, v. Roenne, v. Martitz, Haenel, Zorn; vgl. die Zitate oben § 206 Anm. 1. Dieser Ansicht folgte während der Konfliktsperiode 1862 bis 1866 die Mehrheit des preuß. Hauses der Abgeordneten. Vgl. Lasker a. a. O. 344 ff., 355 ff., auch den Bericht der Budgetkommission des H. d. Abg. vom 11. Febr. 1863, bei v. Roenne-Zorn a. a. O. 129. Vgl. im übrigen auch oben § 204a S. 888.

[k] Oben § 204[a] S. 888, § 206 S. 897 ff.; Laband 4 583 ff.; Rehm, Allg. Staatsl. 297 ff.; Anschütz, Enzykl. 189, 190.

den Staatshaushaltsplan ist nicht der Rechtsgrund, sondern eine Schranke der Finanzverwaltung; es ermächtigt die Regierung nicht, diese Verwaltung zu führen, sondern stellt eine Richtschnur dar, für deren Innehaltung die Regierung verantwortlich ist.

5. Eine weit verbreitete, durch die Autorität Labands herrschend gewordene Meinung[l] geht dahin: an Stelle der nicht zustande gekommenen besonderen Schranke der Finanzverwaltung, des verfassungsmäßig vereinbarten Staatshaushaltsplans, treten allgemeine, aber nicht absolutistische, sondern konstitutionelle Grundsätze. Diesen zufolge bleibt die Regierung auch bei fehlendem Budget so berechtigt wie verpflichtet, die Gesetze zu vollziehen, die gesetzlich notwendigen Staatseinrichtungen aufrechtzuerhalten und alle rechtlichen Verpflichtungen des Staates zu erfüllen, mithin auch die gesetzlich angeordneten Abgaben zu erheben[m] und die zur Erfüllung ihrer Pflichten notwendigen Ausgaben (rechtlich notwendige Ausgaben[n]) zu leisten, während freilich andere als rechtlich notwendige Ausgaben und Einnahmen ohne Etatsgesetz nicht gemacht werden dürfen. Auch dieser Meinung kann, soweit sie nicht etwa durch positivrechtliche Vorschriften rezipiert ist[o], nicht beigetreten werden[p]. Sie geht von richtigen Vordersätzen aus, zieht aber aus ihnen unrichtige Folgerungen. Richtig ist[q], daß das Etatsgesetz des preußischen Staatsrechts ein rein formelles Gesetz, ein Verwaltungsakt in Gesetzesform ist, daß der Landtag der Vorlage dieses Gesetzes nicht in legislativer Freiheit, sondern in administrativer Gebundenheit gegenübersteht, daß der Landtag daher nur rechtlich willkürliche, nicht aber auch rechtlich notwendige Etatspositionen streichen darf, daß ihm m. a. W. die staatsrechtliche Pflicht obliegt, Ausgaben, deren rechtliche Notwendigkeit er anerkennt, zu bewilligen; — unrichtig aber, wenn behauptet wird, daß die Verletzung dieser Pflichten des Parlaments die Regierung berechtige, ohne ein verfassungsmäßig festgestelltes Budget zu regieren. Das Verfassungsgebot — preuß. Verf. Art. 99 —, welches ein alljährlich neu zu erlassendes Etatsgesetz als Richtschnur der Finanzverwaltung fordert, ist ein

---

[l] Laband 4 549 ff., 577 ff. Nächst Laband selbst hat am meisten Gneist, Ges. u. Budget 134 ff., 166 ff. zur Befestigung dieser Meinung beigetragen, welcher u. a. v. Gerber, Seligmann, Garcis, Prazák, Bornhak, Zeller, Fricker, Seydel, v. Jagemann, Anschütz (vgl. aber unten 906), Dambitsch, in wesentlichen Punkten auch Schulze und Jellinek gefolgt sind. Vgl. die Zitate bei Laband 4 579, 580, 581. Ganz in Labands Gedankenbahnen wandelte auch G. Meyer: Grünhuts Ztschr 8 43 ff. und Vorauflage §§ 204 ff.

[m] Diese letztere Pflicht folgt in Preußen schon aus Art. 109 der Verf. S. oben 887.

[n] Oben 884.

[o] Dies ist in Elsaß-Lothringen geschehen; vgl. unten § 210 S. 928.

[p] Treffende Ausführungen gegen Laband finden sich u. a. bei v. Roenne-Zorn a. a. O. 134 N. 2, 138—144; Jellinek, im Handwörterb. d. Staatswiss., Art. Budgetrecht 3 321, 322. Gegen Laband auch Anschütz im VerwArch. 14 338 ff., Enzykl. 191 (früher, vgl. Enzykl., 6. Aufl., 634, 635, a. M.)

[q] Vgl. oben § 204[a] S. 888, 889.

unbedingtes; die Verfassung kennt keine budgetlose Finanzwirtschaft, auch nicht für den Fall, daß das Etatsgesetz, sei es durch die Schuld des Landtages, sei es durch die der Regierung, zum Scheitern gebracht wird. Es ist daher auch von vornherein verfehlt, aus der Verfassung Rechtsregeln für die Führung der Finanzverwaltung ohne Etatsgesetz herauslesen zu wollen.

Sicher ist nur eines: die Verfassung will nicht, kann nicht wollen, daß bei eintretender Budgetlosigkeit das Staatsleben stillsteht. Also kann sie auch nicht wollen, daß die Finanzverwaltung stillsteht, denn die Staatstätigkeit ist nicht denkbar ohne Finanzverwaltung. Die Verfassung fordert mithin kategorisch, daß die Finanzverwaltung geführt werden muß, daß sie auch weitergeführt werde, wenn bei Beginn der Finanzperiode ein Etatsgesetz nicht vorhanden ist. Aber das Wie dieser Finanzverwaltung bindet die Verfassnng ebenso kategorisch an eine Richtschnur, die für jede Finanzperiode von den obersten Organen des Staates festzusetzen ist, von Organen, die sich einigen sollen und doch nicht gezwungen werden können, sich zu einigen, von denen keines verpflichtet ist, sich dem andern zu fügen, deren mangelndes Einverständnis durch niemand ersetzt werden kann. Es liegt hier nicht sowohl eine Lücke im Gesetz (d. h. im Verfassungstext) als vielmehr eine Lücke im Recht vor, welche durch keinerlei rechtswissenschaftliche Begriffsoperationen ausgefüllt werden kann[r]. Das Staatsrecht hört hier auf; die Frage, wie bei nicht vorhandenem Etatsgesetz zu verfahren sei, ist keine Rechtsfrage.]

IV. Die Finanzverwaltung des Deutschen Reiches[1].

§ 208.

Das Deutsche Reich ist eine selbständige vermögensrechtliche Persönlichkeit. Das Reich in seinen vermögensrechtlichen Beziehungen heißt Reichsfiskus[2]. Der Reichsfiskus wird in jedem einzelnen deutschen Staate analog dem Landesfiskus behandelt. In bezug auf die Befreiung von Steuern und anderen dinglichen Lasten sowie in bezug auf die Gerichtspflichtigkeit hat dieser Grundsatz eine ausdrückliche reichsgesetzliche Anerkennung gefunden[3];

---

[r] Vgl. Anschütz im VerwArch. 14 338 ff.

[1] Laband, Das Finanzrecht des Deutschen Reiches, AnnDR 1873 405 ff., Art. „Reichsfinanzwesen" in WStVR 3 273 ff.; Staatsrecht 4 330 ff.; Gerloff, Die Finanz- und Zollpolitik des Deutschen Reiches (1914); Waldecker, Reichseinheit und Reichsfinanzen (1916).

[2] M. Seydel, Das Deutsche Reich als Privatrechtssubjekt (Zschr. f. d. d. Gesgeb. 7 226 ff.); Reinke, Betrachtungen über die Entstehung und Rechtsstellung des deutschen Reichsfiskus (Gruchot 31 481 ff.); Laband, Art. „Reichsfiskus" in WStVR 3 279 ff.

[3] RG über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873 § 1. — Für die Gerichtspflicht sind jetzt die Bestimmungen der RGPrO § 18 maßgebend.

er muß aber auch hinsichtlich der privatrechtlichen Bevorzugungen in Anwendung gebracht werden[4].

I. Das Reichsvermögen zerfällt in Verwaltungsvermögen und Finanzvermögen. Das Verwaltungsvermögen besteht teils aus solchen Gegenständen, welche vom Reiche oder dem Norddeutschen Bunde seit dessen Bestehen erworben, teils aus solchen, welche mit der Übertragung einzelner Verwaltungszweige von den Einzelstaaten auf das Reich übergegangen sind. Die Rechtsverhältnisse der letzteren haben ihre Regelung durch ein besonderes Reichsgesetz gefunden[5]. Danach stehen Eigentum und sonstige dingliche Rechte an allen Gegenständen, welche dem dienstlichen Gebrauche einer verfassungsmäßig aus Reichsmitteln zu unterhaltenden Verwaltung gewidmet sind, dem Deutschen Reiche in demselben Umfange zu, in welchem sie früher den Einzelstaaten gehörten. Doch ist das Reich verpflichtet, Grundstücke, welche auf diese Weise in sein Eigentum übergegangen sind, dem betreffenden Bundesstaate zurückzugeben, wenn sie entbehrlich oder unbrauchbar werden und ein Ersatz nicht notwendig ist. Bei Grundstücken der Militärverwaltung tritt die Verpflichtung sogar schon dann ein, wenn sie nicht für die Zwecke dieser oder der Militärverwaltung verwandt werden. Zu dem Finanzvermögen des Reiches gehören [heute, nachdem die aus der französischen Kriegsentschädigung von 1871 stammenden Fonds aufgezehrt sind]: 1. die Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen; 2. die Reichsdruckerei; 3. die Betriebsfonds der Reichskassen; 4. gewisse Darlehensforderungen an die Schutzgebiete[6].

II. Die Ausgaben des Reiches zerfallen ebenso wie die der Einzelstaaten in ordentliche und außerordentliche. Sie umfassen: 1. die Erhebungs- und Verwaltungskosten der Reichseinnahmen; 2. die Ausgaben für die Organe des Reiches, nämlich, da der Kaiser eine Dotation vom Reiche nicht erhält, für Bundesrat, Reichstag und Reichsbeamte; 3. die Ausgaben für die sachlichen Bedürfnisse der einzelnen Reichsverwaltungszweige; 4. Zinsen und Amortisation der Reichsschuld. An den Ausgaben partizipieren jedoch die einzelnen Länder des Reiches keineswegs in gleicher Weise. Einerseits bestehen viele Reichseinrichtungen, deren Wirksamkeit sich auf den einen oder anderen Einzelstaat nicht mit

---

[4] Laband, AnnDR 411, Staatsr. 4 341 ff.; Seydel a. a. O. 227; Dernburg, Preuß. PrivR § 57; Boehlau, Mecklenburgisches Landrecht 3 17; Schulze, Preuß. StR 2 § 193 S. 174, Lehrb. d. StR 1 § 204 S. 578; Zorn, StRDR 2 697, in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 376; Reinke a. a. O. 486 ff.; Mandry, Zivilrechtlicher Inhalt der Reichsgesetze 121; Foerster-Eccius, Preuß. PrivR 4 § 283 S. 739; Seydel, Bayer. StR 2 376, Kommentar 384; v. Kirchenheim, Lehrb. d. StR 407; Haenel, D. StR 1 366, 367; Gierke, Deutsch. PrivR 1 478. Die Frage hat mit dem Inkrafttreten des BGB ihre Bedeutung verloren.

[5] RG über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873, („Reichseigentumsgesetz").

[6] Laband, Staatsr. 4 352.

erstreckt. Infolgedessen haben diese auch an den darauf bezüglichen Ausgaben keinen Anteil, so namentlich Bayern an denen des Reichseisenbahnamtes, Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen an den Kosten für die Kontrolle der Bierbesteuerung, Bayern und Württemberg an den Ausgaben für Post- und Telegraphenwesen. Auch zu den Ausgaben für den Rechnungshof tragen Bayern und Württemberg in geringerem Umfange bei als die anderen Länder des Reiches. Ebenso sind die Staaten bei Verzinsung und Amortisation der Reichsschuld in verschiedenem Maße beteiligt. Ein besonderer Nachlaß ist Bayern, Württemberg und Sachsen hinsichtlich der Ausgaben für den diplomatischen Dienst bewilligt mit Rücksicht auf die dem bayrischen Gesandten obliegende Vertretung der Reichsgesandten und auf die Erleichterung, welche das Bestehen besonderer Landesgesandtschaften an einzelnen Orten für die Reichsgesandtschaften zur Folge hat[7].

III. Die Einnahmen des Reiches sind:

1. privatrechtliche Einnahmen, wie die Betriebsergebnisse der Reichseisenbahnen, der Gewinn aus der Münzprägung, die Einnahmen aus dem Betriebe der Reichsdruckerei und der Herausgabe des deutschen Reichs- und preußischen Staatsanzeigers.

2. Gebühren für gewisse Handlungen der Reichsbehörden, z. B. des auswärtigen Amtes, der Gesandten und Konsuln, des Reichsgerichtes, des Reichspatentamtes, der Normaleichungskommission, sowie für die Benutzung von Reichsanstalten, wie die statistische Gebühr[7a] und die Post- und Telegraphengebühren. Aus diesen werden zunächst die Ausgaben für die jeweiligen Verwaltungszweige bestritten, die Überschüsse fließen in die Reichskasse[8]. Für eine Übergangszeit von 8 Jahren nach Eintritt der einzelnen Gebiete in die Reichspostverwaltung wurden nach den Bestimmungen der Reichsverfassung die Überschüsse den Einzelstaaten zugute gerechnet. Maßgebend für diese Berechnung war der Anteil, welchen der einzelne Postbezirk an dem durchschnittlichen Jahresüberschuß der Jahre 1861—65 hatte[9]. Da die Frist für die norddeutschen Staaten schon 1875, für Baden 1879 abgelaufen ist, so hat die betreffende Bestimmung jetzt keinerlei Bedeutung mehr. Die Einnahmen der bayerischen und württembergischen Post- und Telegraphenverwaltung fließen nicht in die Reichs-, sondern in die Landeskassen, wofür umgekehrt beide Staaten an den zur Reichskasse fließenden Einnahmen des Reichspost- und Telegraphenwesens keinen Anteil haben[10]. Die Folge

[7] Schlußprotokoll vom 23. November 1870 Nr. VIII für Bayern. In bezug auf die andern Staaten sind vertrags- und verfassungsmäßige Zusicherungen nicht vorhanden; doch ergeben sich die Nachlässe aus dem Reichshaushaltsetat.

[7a] RG vom 20. Juli 1879.

[8] RV Art. 49.

[9] RV Art. 51.

[10] RV Art. 52. An diesem Grundsatz hat sich auch durch den Post-

der finanziellen Selbständigkeit beider Staaten auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens ist der Besitz eigener Postwertzeichen. Der Anspruch Bayerns und Württembergs auf den Bezug der in ihren Gebieten zur Hebung gelangenden Post- und Telegraphengebühren hat den Charakter eines Sonderrechtes und steht unter dem Schutze des Abs. 2 Art. 78 der Reichsverfassung. Die eigenen Postwertzeichen der betreffenden Staaten können daher im Wege der Reichsgesetzgebung nur mit deren Einwilligung oder dann abgeschafft werden, wenn sich ein anderer Weg finden läßt, durch welchen die finanziellen Berechtigungen derselben ebenso sichergestellt werden, wie sie es durch die jetzt bestehende Einrichtung sind[11] [wie dies durch den Postsozietätsvertrag von 1902[11a] zwischen dem Reich und Württemberg geschehen ist, nach dem Württemberg auf eigene Postwertzeichen verzichtet hat].

3. Steuern. Die an das Reich zu entrichtenden Steuern sind zum Teil durch die Reichsverfassung bestimmt, zum Teil beruhen sie auf besonderen Reichsgesetzen. Eine Beschränkung des Reiches auf bestimmte Steuerarten und Steuerquellen besteht nicht; das Reich ist befugt, im Wege der Gesetzgebung jede für seine Zwecke notwendige Steuer einzuführen[12]. Die jetzt bestehenden Reichssteuern sind teils aus historischen, teils aus Zweckmäßigkeitsgründen dem Reiche zugewiesen. Unmittelbar mit der Entstehungsgeschichte des Reiches verknüpft sind:

a) die Zölle[13], insofern sie schon im Zollverein Gegenstand einer gemeinsamen Erhebung waren und demgemäß bei dem Aufgehen des Zollvereins im Reiche diesem als die naturgemäßeste Grundlage seines Finanzwesens zugewiesen werden konnten.

Deutschland bildet, wie dies schon zuzeiten des Zollvereins der Fall war, nach Art. 33, 35 RV ein einheitliches Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von einer gemeinschaftlichen

---

sozietätsvertrag zwischen dem Reich und Württemberg von 1902 nichts geändert; vgl. Laband 4 384.

[11] Seydel, Die deutschen Postwertzeichen, AnnDR 1882 617 ff.; v. Sarwey, Württemb. StR 2 481 N. 44; Kittel, Die bayrischen Reservatrechte 61.

[11a] Göz, Württ. StR 525.

[12] [Darüber ist angesichts des Art. 4 Nr. 2 RV, wonach der Reichsgesetzgebung die für die Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern unterliegen, ein Zweifel nicht möglich, besonders wenn man berücksichtigt, daß der ursprüngliche Wortlaut des Art. 70 RV („solange Reichssteuern nicht eingeführt sind") dahin gemeint war, daß das Reich bestehende Landessteuern an sich ziehen sollte; vgl. Laband, Direkte Reichssteuern (1908) und oben im weiteren Text. Der oft erhobene Einwand, das Reich sei zur Einführung dieser oder jener Steuer nicht zuständig, beruht auf politischen Erwägungen; früher waren es indirekte (Weinsteuer 1885), gegenwärtig sind es die direkten Steuern, die man dem Reich solchergestalt streitig machen wollte bzw. will.

[13] RV Art. 33—60, (); v. Aufseß, die Zölle und Verbrauchssteuern und die vertragsmäßigen auswärtigen Handelsbeziehungen des Deutschen Reiches, AnnDR 1893 161 ff. (4. Bearbeitung); (Zolltarifgesetz und Zolltarif vom 25. Dezember 1902); v. Mayr-Lusensky, Art. Zollwesen im WStVR 3 980 ff. (hier eingehender Literaturnachweis); Laband 4 384 ff.

Zollgrenze. Von diesem Grundsatz besteht jedoch eine zweifache Ausnahme, indem 1. gewisse außerdeutsche Gebietsteile dem Zollsystem des Reiches angeschlossen sind, nämlich das Großherzogtum Luxemburg und die österreichischen Gemeinden Jungholz und Mittelberg; 2. gewisse deutsche Gebietsteile außerhalb der Zollgrenze bleiben, nämlich: a) die wegen ihrer Lage zur Einschließung in dieselbe nicht geeigneten Gebietsteile. Der Ausschluß dieser Gebiete beruht auf zolltechnischen Gesichtspunkten; über den Einschluß derselben in die Zollgrenze entscheidet der Bundesrat; b) das Freihafengebiet von Hamburg und Bremen. Nach der Verfassung des Norddeutschen Bundes Art. 34 sollten die Hansestädte Lübeck, Hamburg und Bremen mit einem dem Zwecke entsprechenden Bezirke ihres oder des umliegenden Gebietes als Freihäfen außerhalb der gemeinschaftlichen Zollgrenze bleiben, bis sie ihren Einschluß in dieselbe beantragten. Lübeck wurde auf seinen Antrag schon bald nach Gründung des Norddeutschen Bundes dem Zollgebiete angeschlossen. Die Reichsverfassung wiederholte die Bestimmung daher nur in bezug auf Bremen und Hamburg. Seit dem Oktober 1888 sind auch diese Städte in die Zollgrenze aufgenommen. Es ist denselben aber ein kleines Freihafengebiet belassen worden, welches ohne ihre Zustimmung dem Zollgebiete nicht angeschlossen werden darf[14]; c) die Insel Helgoland[15].

Dem Reiche steht nur die Gesetzgebung über das Zollwesen zu, während die Erhebung und Verwaltung der Zölle den Bundesstaaten überlassen ist. Die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens wird durch Reichsbeamte überwacht, welche der Kaiser nach Vernehmung des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen den Behörden der einzelnen Staaten beiordnet. Der Ertrag der bezeichneten Abgaben fließt in die Reichskasse. Der an dieselbe abzuliefernde Betrag wird berechnet, indem von dem Bruttoertrage die Steuervergütungen und Ermäßigungen, die Rückerstattungen für unrichtige Erhebungen und gewisse näher bezeichnete Erhebungs- und Verwaltungskosten in Abzug kommen[16].

Ein großer Teil der auf das Zollwesen bezüglichen Bestimmungen war vor Gründung des Reiches in den Zollvereinsverträgen, insbesondere in dem Vertrage vom 8. Juli 1867 enthalten. Die Bestimmungen des letzteren sind, soweit sie nicht durch das Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 und dann durch Vorschriften der Verfassung eine Abänderung erfahren haben, ausdrücklich aufrechterhalten worden[17]. Da der Vertrag

[14] RG, betr. die Ausführung des Anschlusses der Freien und Hansestadt Hamburg an das deutsche Zollgebiet, vom 16. Febr. 1882, RG, den Anschluß der Freien und Hansestadt Bremen an das deutsche Zollgebiet betr., vom 31. März 1885. Vgl. oben § 164 S. 701 Anm. 7.

[15] RG vom 15. Dez. 1890 § 2.

[16] RV Art. 36, 38. Wegen der Beaufsichtigung der einzelstaatlichen Zollverwaltung (Art. 36) vgl. unten § 212b S. 942.

[17] RV Art. 40; Delbrück, Der Artikel 40 der Reichsverfassung (1881).

vom 8. Juli 1867 seinerseits die Fortdauer aller Bestimmungen der früheren Verträge, soweit sie nicht abgeändert sind, anerkennt, so hat die Vorschrift der Reichsverfassung indirekt auch jene älteren Verträge aufrechterhalten. Die künftige Abänderung der vertragsmäßigen Bestimmungen kann nach Art. 40 der RV auf dem in Art. 7 bzw. 78 bezeichneten Wege erfolgen, d. h. entweder auf dem der Verordnung oder auf dem des einfachen Gesetzes oder auf dem der Verfassungsänderung[18]. Den Charakter von Verfassungsbestimmungen besitzen: 1. die Festsetzungen, welche die Abgrenzung der Rechtssphäre zwischen Einzelstaaten und Reich betreffen; 2. die Vorschriften über Gegenstände, welche nicht unter die gesetzgeberische Kompetenz des Reiches fallen. Zu diesen gehören die Bestimmungen über innere Verbrauchssteuern und Kommunikationsabgaben, namentlich Chausseegeld, welches nach dem Zollvereinsvertrage in keinem höheren Betrage als in dem durch den preußischen Tarif von 1828 festgesetzten erhoben werden darf. Von letzterer Bestimmung sind Oldenburg und Schaumburg-Lippe eximiert, welche nur die Verpflichtung übernommen haben, die dermaligen Sätze nicht zu erhöhen. Die übrigen Festsetzungen der Verträge haben teils Gesetzes-, teils Verordnungskraft. Die Ausscheidung beider Klassen von Vorschriften ist, soweit die Verträge vom 16. Mai 1865 und 8. Juli 1867 in Betracht kommen, nach einem formellen Kriterium möglich, indem die Bestimmungen, welche in den Verträgen selbst enthalten sind, den Charakter von Gesetzesvorschriften, diejenigen, welche sich in den Schlußprotokollen finden, den von Verordnungen besitzen. Für die älteren Verträge fehlt es an einem derartigen äußerlichen Kriterium; die Frage, ob eine Vorschrift derselben Verordnungs- oder Gesetzeskraft hat, kann daher nur nach Maßgabe ihres materiellen Inhalts entschieden werden. Übrigens befinden sich von diesen älteren Vorschriften nur sehr vereinzelte noch in praktischer Wirksamkeit[19].

---

[18] Haenel, Vertragsmäßige Elemente 125, Deutsches Staatsrecht 1 395; v. Rönne, StRDR 2 § 92 S. 197 ff.; Delbrück a. a. O. 1 ff.; Laband, StRDR 4 397; Arndt, Verordnungsrecht des Deutschen Reiches 100 ff., Reichstaatsrecht 355 ff.; Schulze, Lehrb. d. StR 2 161; Seydel, Komm. zu Art. 40 Nr. II; a. A.: Thudichum i. Jahrb. f. Gesg. usw. 1 9 und Zorn, Staatsr. DR 2 281, die nur den Weg der Verfassungsänderung und Verordnung zulassen wollen. Aber Art. 7 umfaßt sowohl Gesetzgebung als Verordnung, indem Nr. 1 auf erstere, Nr. 2 auf letztere hindeutet.

[19] Vgl. Haenel, Vertragsmäßige Elemente 127 ff.; v. Rönne a. a. O. 197; Delbrück a. a. O. 1 ff.; Laband, StRecht a. a. O. 388 ff.; H. Schulze a. a. O. 161 ff.; Seydel, Kommentar, zu Art. 40 Nr. III. — In seinem Deutschen StR 1 55 ff. hat Haenel seine frühere Ansicht etwas modifiziert. Er will jetzt allen Bestimmungen der Verträge, welche nur folgerichtige Entwicklungen aus den in der Reichsverfassung festgestellten Grundsätzen enthalten, lediglich die Kraft einfacher Gesetze zugestehen, auch wenn sie die Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Einzelstaaten zum Gegenstande haben. Der Umstand aber, daß ein Rechtssatz sich als die weitere Ausführung

b) Der Zollverein hatte auch die Verbrauchssteuern von gewissen inländischen Produkten zum Gegenstand gemeinsamer Erhebung gemacht. Sie wurden mit der Gründung des Norddeutschen Bundes bzw. des Deutschen Reiches ebenfalls dem Bund bzw. Reich überwiesen und dem Reiche die ausschließliche Besteuerung von inländischem Bier, Branntwein, Salz, Tabak und Zucker vorbehalten[20]. Dieser Grundsatz hatte insofern eine Durchbrechung erfahren, als die Bier- und Branntweinsteuer in Bayern, Württemberg und Baden, die Biersteuer auch in Elsaß-Lothringen als Landessteuern, d. h. nach Maßgabe der Landesgesetze und für Rechnung der Landeskasse erhoben werden sollten[21]. Die Folge davon war die Bildung einer engeren Biersteuergemeinschaft und einer engeren Branntweinsteuergemeinschaft unter den Staaten des Reiches und die Erhebung von Übergangsabgaben an den Grenzen der Bier- und Branntweinsteuergemeinschaft und der bei derselben nicht beteiligten Staaten. Das Sonderrecht der Branntweinbesteuerung ist jedoch mit dem 1. Oktober 1887 beseitigt worden[22], so daß die Besteuerung für Landesrechnung und die Erhebung von Übergangsabgaben jetzt nur noch beim Bier stattfindet. Die Erhebung der gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern geschieht durch die Einzelstaaten unter Aufsicht des Reiches; der Ertrag ist an die Reichskasse abzuliefern. [Eine Ausnahme macht nur die Branntweinsteuer, die seit 1887 den Einzelstaaten überwiesen wird[23].

Seit 1878 ist aus diesen Verbrauchsabgaben ein sich immer mehr verdichtendes Netz von Vermögensverkehrssteuern (oben 874) geworden, die zum überwiegenden Teil als Stempel erhoben werden und neuestens z. T. in Form des Monopols auftreten. Jetzt (Januar 1919) erstrecken sich diese sog. indirekten Abgaben — soweit sie nicht als Zölle erhoben werden — auf Salz[24]; Tabak[25] und Zigaretten[26]; Bier[27], Branntwein[28], Wein[29], Mineralwässer

---

eines in der Verfassung enthaltenen Grundsatzes darstellt, schließt die Möglichkeit nicht aus, ihn selbst als Verfassungssatz zu behandeln; und da die Kompetenzabgrenzung zwischen Reich und Einzelstaaten auf dem Gebiete des Zollwesens durch die Reichsverfassung erfolgt ist, so erscheint es richtiger, auch die denselben Gegenstand betreffenden Bestimmungen der Zollvereinsverträge als Verfassungsvorschriften zu behandeln. Von Bedeutung ist dies namentlich für Art. 18 und 19 des Vertrages vom 8. Juli 1867.

[20] RV Art. 35.

[21] RV Art. 35, 38, RG, betr. die Einführung der Verfassung des Deutschen Reiches in Elsaß-Lothringen, vom 25. Juni 1873 § 4.

[22] RG., betr. die Besteuerung des Branntweins, vom 24. Juni 1887 § 47, Kais. V. V. vom 9., 23., 27. Sept. 1887.

[23] Unten S. 915 bei Anm. 6.

[24] BG vom 22. Oktober 1867.

[25] RG vom 15. Juli 1909, 12. Juni 1916.

[26] RG vom 3. Juni 1906, 15./21. Juli 1909, 12. Juni 1916.

[27] RG vom 26. Juli 1918 (RGBl. 863).

[28] RG über das Branntweinmonopol vom 26. Juli 1918 (RGBl 887).

[29] RG vom 26. Juli 1918 (RGBl 831).

und künstlich bereitete Getränke[30], Schaumwein[31]; Zucker[32]; Leuchtmittel[33] und Zündwaren[34]; Spielkarten[35]; Kalisalze[36], Stein- und Braunkohlen[37]; Beförderung von Personen auf Schienenbahnen und Wasserstraßen[38]; Wechsel[39]; Emission von Aktien und ähnlichen Papieren, Kauf- und Anschaffungsgeschäfte von solchen, Frachturkunden, Gesellschaftsverträge, Grundstücksübertragungen, Versicherungsverträge u. a. m.[40]; gewerbliche Lieferungen und Leistungen[41].

c) Als Ergänzung des Reichssteuersystems war die Übertragung bestehender (direkter) Landessteuern der deutschen Bundesstaaten bei der Reichsgründung in Aussicht genommen[42]. Der Plan wurde jedoch wieder fallen gelassen, bis im Jahre 1906 die Erbschaftssteuer[43] in das Reichssteuersystem eingefügt wurde. Die Finanzreformen der Jahre 1913, 1916, 1917 und 1918 haben ebenso in Gestalt des Wehrbeitrags[44], wie der Besitzsteuer[45] und der Kriegssteuer bzw. -abgabe von Einzelpersonen und Gesellschaften[46] unzweifelhaft direkte[47] Reichssteuern gebracht[48].]

4. Über die Matrikularbeiträge vgl. den folgenden Paragraph.

IV. Die Schulden des Reiches[49] zerfallen in Verwaltungs- und Finanzschulden, die Finanzschulden in die verzinsliche und unverzinsliche Schuld. Die letztere wird durch die Reichskassenscheine und die Darlehns- und Schatzwechsel repräsentiert.

---

[30] RG vom 26. Juli 1918 (RGBl 849).
[31] RG vom 15. Juli 1909, 26. Juli 1918 (RGBl 847).
[32] Internat. Konv. vom 5. März 1902 (RGBl. 1903 7) RG vom 5. Jan. 1903, 3. Juli 1913.
[33] RG vom 15. Juli 1909.
[34] RG vom 15. Juli 1909, 6. Juni 1911.
[35] RG. vom 3. Juli 1878.
[36] RG. vom 25. Oktober 1910, 16. Oktober 1917, 23. Juli 1918 (Monopol!).
[37] RG vom 8. April 1917.
[38] RG vom 8. April 1917, vgl. auch RV Art. 54, Schiffahrtsabgabengesetz vom 24. Dezember 1911.
[39] RG vom 15. Juli 1909, 26. Juli 1918 (RGBl 830).
[40] Näheres im Reichsstempelgesetz vom 1. Juli 1881 mit zahlreichen Änderungen u. Nachträgen, letztmalig 26. Juli 1918 (RGBl 799).
[41] RG (Umsatzsteuergesetz) vom 26. Juli 1918 (RGBl 779).
[42] Vgl. oben S. 909 Anm 12, sowie die S. 906 Anm. 1 zit. Schriften von Gerloff u. Waldecker.
[43] RG vom 3. Juni 1906, 15. Juli 1909, 3. Juli 1909, 3. Juli 1913; vgl. unten § 208a S. 916 u. oben § 203 S. 875 Anm. d.
[44] RG vom 3. Juli 1913.
[45] RG vom 3. Juli 1913.
[46] RG vom 21. Juni 1916, 9. April 1917, 26. Juli 1918.
[47] Vgl. oben § 203 S. 874, 875.
[48] Die Reichssteuern werden — vorbehaltlich der technisch besonders konstruierten Monopolsteuern — sämtlich, wie die Zölle, von den Einzelstaaten erhoben, die dafür eine Gebühr von der Reichskasse erhalten, um welche sich also die Reineinnahme des Reichs mindert; vgl. dazu den folgenden Paragraph.
[49] RV Art. 73; Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900, 14. Mai 1904; RG vom 15. Juli 1909.

Die verzinsliche Schuld ist teils schwebende Schuld, welche in Gestalt von Schatzanweisungen auftritt, teils fundierte Schuld. Die Verwaltung der Reichsschuld ist der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden [unter der Bezeichnung: „Reichsschuldenverwaltung"] übertragen. [Die obere Leitung steht dem Reichskanzler zu, soweit dies mit der der Reichsschuldenverwaltung beigelegten Unabhängigkeit[50] vereinbar ist.]

§ 208a.

[Soweit die aus den Überschüssen der Vorjahre, aus den Zöllen und Steuern, sowie aus sonstigen Quellen fließenden unmittelbaren Einnahmen des Reiches nicht zur Bestreitung der gemeinschaftlichen Ausgaben reichen, sind die Fehlbeträge durch Beiträge der Einzelstaaten nach Maßgabe ihrer Bevölkerung aufzubringen, die in Höhe des budgetmäßigen Betrages durch den Reichskanzler ausgeschrieben werden[1]. Dieses, dem Staatsrecht des alten Reiches und des Deutschen Bundes entlehnte System der Matrikularbeiträge[2] war indessen zunächst nur als eine vorübergehende Einrichtung gedacht, nämlich „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind", wobei die Absicht dahin ging, mit dem Ausbau der gemeinschaftlichen Angelegenheiten, also der Übernahme seither von den Einzelstaaten besorgter staatlicher Angelegenheiten gleichzeitig bisher von den Einzelstaaten erhobene, insbesondere sog. direkte Steuern auf das Reich zu übertragen. Da im Reich der gleiche budgetrechtliche Grundsatz gilt wie in Preußen, der nämlich, daß die Steuern nicht auf Grund des Etats, sondern unmittelbar auf Grund der Steuergesetze erhoben werden[3], hätte die Durchführung dieses Programms die völlige Loslösung der Reichsfinanzwirtschaft von derjenigen der Einzelstaaten zur Folge gehabt, die Matrikularbeiträge wären also über kurz oder lang in Wegfall gekommen. Damit hätte sich indessen die mittelbare Wirkung verknüpft, daß die einzelstaatlichen Finanzverwaltungen in zunehmendem Maße zugunsten des Reiches mediatisiert und die Einzelstaaten gleichzeitig mehr und mehr Kommunalverbänden des Reiches angenähert worden wären. Im Budgetrecht des Reiches aber hätte sich eine Verschiebung nach der Richtung ergeben, daß dem Reichstag die Disposition über den einzigen „beweglichen" Faktor auf der Einnahmeseite des Reichsetats entzogen worden wäre: solange der ungedeckte Fehlbetrag des Reiches auf die Einzelstaaten umzulegen ist, kommt dem Reichstag eine ähnliche Disposition zu, wie den einzelstaatlichen Landtagen nach

---

[50] Vgl. Reichsschuldenordnung §§ 9, 10.

[1] RV Art. 70.

[2] Vgl. zum Folgenden die oben S. 906 Anm. 1 u. S. 909 Anm. 12 zit. Schriften von Laband, Gerloff u. Waldecker.

[3] Vgl. oben § 204a S. 885 ff., unten § 209 S. 920.

dem Budgetrecht der Mittelstaaten[4], nur daß hier der (nicht etwa auf Anleihe übernommene) Fehlbetrag nicht als eigentliche Steuer auf die Bevölkerung, sondern auf die Einzelstaaten als Glieder des Reiches umgelegt wird.

Da weder eine Einigung hinsichtlich der Übertragung bestehender Landessteuern auf das Reich erfolgen konnte, noch der Reichstag auf sein Budgetrecht, d. h. einen beweglichen Faktor auf der Einnahmeseite des Reichsetats ohne ausreichenden Ersatz verzichten zu können glaubte, blieb jenes ursprüngliche Programm nicht nur unausgeführt, sondern die Entwicklung nahm einen gerade entgegensetzten Verlauf: einerseits blieben die Matrikularbeiträge, obwohl dem Reich fortgesetzt neue Steuerquellen erschlossen wurden, bestehen, und auf der anderen Seite gaben die Einzelstaaten nicht nur keine Einnahmequellen an das Reich ab, sondern suchten sogar Teilnahme an den Reichseinnahmen zu erlangen. Beide Bestrebungen fanden ihre Verwirklichung gelegentlich der Finanzreform des Jahres 1879 in der Bestimmung[5], daß derjenige Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, welcher die Summe von 130 Millionen Mark in einem Jahre übersteigt, den einzelnen Bundesstaaten zu überweisen ist (sog. Frankensteinsche Klausel). Diese Bestimmung ist dann später auf die Reichsstempelabgaben von Aktien, usw., auf die Verbrauchsabgabe von Branntwein und die Reineinnahme aus dem Branntweinmonopol (vgl Anm. 10a) ausgedehnt worden[6].

Mit dieser Regelung wurde materiell das Programm des Art. 70 RV verlassen; entgegen der Bestimmung des Art 38 RV flossen außerdem Einnahmen des Reiches in die Kasse der Einzelstaaten. Man umging eine Verfassungsänderung dadurch, daß man die gesamte Roheinnahme aus den sog. Überweisungssteuern beim Reich in Einnahme stellte und dieses dafür mit den Überweisungen belastete. Erst 1904 brachte man die hierin liegende materielle Änderung des Art. 70 RVerf auch formell zum Ausdruck, indem man im Art. 70 die Überweisungen erwähnte und die Worte „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind“ strich[7]. Die Matrikularbeiträge sind seitdem eine, wenn auch subsidiäre, so doch notwendige, dauernde Einnahmequelle des Reiches.

Inzwischen aber hatte sich gezeigt, daß die dauernde Verknüpfung von einzelstaatlicher und Reichsfinanzwirtschaft auch auf der Einnahmeseite, wie sie dem Überweisungssystem eigentümlich ist, der Reichsfinanzwirtschaft schwere Gefahren brachte,

---

[4] Vgl. oben § 204a S. 880 ff., unten § 209 S. 920.

[5] RG, betr. den Zolltarif des deutschen Zollgebietes und den Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer, vom 15. Juli 1879 § 8.

[6] RG, betr. die Erhebung von Reichsstempelabgaben, vom 1. Juli 1881 § 32; RG, betr. die Besteuerung des Branntweins, vom 24. Juni 1887 § 39 Abs. 1, 47, oben § 208 S. 912 Anm. 23. RG über das Branntweinmonopol vom 26. Juli 1918 § 259.

[7] RG, betr. Änderungen im Finanzwesen des Reichs vom 14. Mai 1904.

während sie für die Bundesstaaten nicht den gehofften Erfolg hatte: die Überweisungen überstiegen nach kurzer Zeit nicht mehr die Matrikularbeiträge, so daß sich sowohl im Reich wie in den Einzelstaaten andauernd Fehlbeträge einstellten. Daraus ergaben sich in der Folge nachhaltige Bestrebungen der verbündeten Regierungen, das Verhältnis von Matrikularbeiträgen und Überweisungen gesetzlich zu regeln und damit feste finanzielle Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaaten herzustellen. Nachdem ein auf die Erreichung dieses Zieles gerichteter, dem Reichstage im Jahre 1893 vorgelegter Entwurf eines Gesetzes, betreffend die anderweite Ordnung des Finanzwesens des Reiches[8], die Zustimmung des Reichstages nicht erhalten hatte, ergingen in den Jahren 1896—1900 alljährlich besondere Gesetze — ihrem Inhalte nach in erster Linie Schuldentilgungsgesetze —, welche den unbestrittenen und unbestreitbaren Mängeln der Reichsfinanzwirtschaft jeweils für die Dauer des betreffenden Etatsjahres abzuhelfen suchten[9]. Die einander korrespondierenden, sich in ihrem Dasein gegenseitig bedingenden Einrichtungen der Matrikularbeiträge und Überweisungen wurden dagegen zunächst aufrechterhalten.

Eine endgültige Ordnung dieser Verhältnisse bahnte erst die Finanzreform des Jahres 1904 an. Die durch die Gesetzgebung von 1879—1902 zum System erhobene Frankensteinsche Klausel wurde aufgehoben, soweit sie sich auf Zölle und Tabaksteuer bezieht. Dagegen blieben die Stempelsteuern und die Branntweinverbrauchsabgabe als Überweisungssteuern bestehen und die Maischbottichsteuer sowie die Branntweinmaterialsteuer wurden zu Überweisungssteuern erklärt. Der Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer kam nun also wieder ganz, ohne eine Pflicht zur Hinauszahlung an die Einzelstaaten, den Reichsfinanzen zugute. Außerdem wurden, wie bereits erwähnt, jetzt die Überweisungen in Art. 70 RV ausdrücklich genannt[10].

Bei der Finanzreform des Jahres 1909 fiel dann auch der letzte Rest der Überweisungssteuern, mit Ausnahme der Branntweinsteuer, deren Ertrag den Einzelstaaten nach wie vor voll verblieb. An die Stelle der Branntweinsteuer trat 1918 das Branntweinmonopol, dessen Reinertrag den Einzelstaaten bis zum Betrage von 195 Mill. Mark jährlich überwiesen wird[10a] Neue Überweisungssteuern sind seit 1904 nicht mehr geschaffen worden, einzig erhalten die Einzelstaaten ihre Erhebungsprozente und ihre Anteile aus den verschiedenen gemeinschaftlichen Abrechnungsverhältnissen (vgl. unten 918, 919). Doch erlangten die Einzelstaaten im Interesse der Aufrechterhaltung ihrer finanziellen Selbständigkeit bei der 1906 erfolgten Übernahme der seither einzelstaatlichen Erbschaftssteuern auf das Reich eine Beteiligung

---

[8] Drucks. des Reichstags 1893/1894 Nr. 51. Stenogr. Ber. 907, 923, 953.
[9] Über den Inhalt dieser sog. leges Lieber vgl. die Voraufl. S. 773.
[10] RG vom 14. Mai 1904, oben Anm. 7.
[10a] RG über das Branntweinmonopol vom 26. Juli 1918, § 259.

der Einzelstaaten an deren Ertrag, die zuerst auf ein Drittel, seit 1909 auf ein Viertel und 1913 auf ein Fünftel der Roheinnahmen festgesetzt wurde[11]. Gelegentlich der Übernahme der bis dahin einzelstaatlichen bzw. kommunalen Wertzuwachssteuer auf das Reich im Jahre 1911 erfolgte sogar eine Beteiligung von Einzelstaaten und Gemeinden; dem Reich sollten dabei 50% der Steuer zukommen, auf welchen Anteil das Reich im Jahre 1913 zugunsten der Gemeinden verzichtete[12]. Diese Teilnahme der Einzelstaaten an Steuern des Reiches stellt sich um deswillen nicht als Rückfall in die Überweisungssteuern dar, weil kein Zusammenhang mehr mit den Matrikularbeiträgen besteht, sondern die Beteiligung ohne Rücksicht auf die Höhe der Matrikularbeiträge stattfindet.

Dafür war aber Voraussetzung, daß die Matrikularbeiträge ihres seitherigen Charakters entkleidet wurden. Dieses geschah nicht durch Änderung der Verfassungsgrundsätze, sondern durch etatsmäßige Abmachungen zwischen Bundesrat und Reichstag bzw. zwischen der Reichsfinanzleitung und den einzelstaatlichen Finanzverwaltungen und ergänzende Reichsgesetze. Sie gingen dahin, daß die Matrikularbeiträge in ihrer Höhe festgelegt und unter Verzicht auf etwaigen Ersatz nach Maßgabe der endgültigen Abrechnung, also als fester Einnahmeposten des Reiches zur Verfügung gestellt wurden; und zwar wurde der Betrag 1906 auf 40, seit 1909 auf 80 Pfennig für den Kopf der Bevölkerung festgestellt. Der Fehlbetrag wurde teils im Anleiheweg, teils durch neue Einnahmen gedeckt[13]. Hand in Hand hiermit gingen Bestrebungen, die durch die seitherige Art der Reichsfinanzwirtschaft beträchtlich gestiegene Reichsschuld neu zu ordnen[14] und eine feste Tilgung dieser Reichsschulden in Aussicht zu nehmen.

Diese Lösung bedeutet aber nichts anderes, als daß man, wenn auch über einen rechtlichen Umweg, von der 1879 bzw. 1904 sanktionierten föderalistischen Richtung abkehren und zu der ursprünglich beabsichtigten Verselbständigung der Reichsfinanzwirtschaft zurückkehren will. Die Matrikularbeiträge stellen augenblicklich nur noch in rechtlicher Hinsicht ein subsidiäres Deckungsmittel dar, während sie tatsächlich feste Beiträge der Einzelstaaten zu der im übrigen in sich geschlossenen Reichsfinanzwirtschaft geworden sind.

Die formalrechtliche Verquickung von Reichs- und Landesfinanzwirtschaft ist im wesentlichen beseitigt, wenn auch zunächst auf außerrechtlichem Wege. Sobald es gelingt, an Stelle der Matrikularbeiträge einen andern „beweglichen" Faktor auf der Einnahmeseite des Reichsbudgets zu schaffen, dürfte die Umwandlung in einen rechtlichen Zustand eine Frage nur noch der

[11] RG vom 3. Juni 1906, 15. Juli 1909, 3. Juli 1913.
[12] RG vom 14. Febr. 1911, 3. Juli 1913.
[13] Wegen Einzelheiten vgl. Laband 4 519 ff.
[14] Oben § 208 S. 913, 914.

Zeit sein, wie ja ähnlich auch der 1879 geschaffene außerrechtliche Zustand nachträglich formell sanktioniert wurde. Besonders bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, daß seit 1906 auch das ursprüngliche Programm der Übertragung bestehender Landessteuern auf das Reich praktische Gestalt angenommen hat, unbeschadet der darin liegenden „Kommunalisierung" der Einzelstaaten, deren äußerer Ausdruck darin gefunden werden kann, daß die Einzelstaaten teilweise an Stelle seither von ihnen selbständig erhobener Steuern geradezu auf Zuschläge zu den neuen Reichssteuern angewiesen wurden. Sie sind daher bestrebt, sich die Einkommensteuer mit ihren Ergänzungen als letztes steuerliches Reservat zu wahren, was zu der eigentümlichen Erscheinung geführt hat, daß das Reich die Einkommensvermehrung und das Vermögen nur „einmalig" (1913 und 1918), oder in seinem Zuwachs besteuert hat. Die reinliche Scheidung der Finanzsphären von Reich und Einzelstaaten bzw. deren Kommunalverbänden[15] in einem Reichs- oder Staatensteuergesetz nach der Analogie der einzelstaatlichen Kommunalabgabengesetze steht dagegen noch aus, wenn auch seit der Finanzreform von 1918 für die Aufsicht und Kontrolle der Reichssteuern über den Art. 36 RV hinaus ein eigener Verwaltungsapparat sich im Aufbau befindet[16].

Es ist also unverkennbar, daß die augenblicklichen, sich in Art. 70 RV spiegelnden, Grundlagen der Reichsfinanzwirtschaft in einer Umbildung begriffen sind. Bis dieser Prozeß zu einem Abschluß gelangt ist, bleibt es rechtlich dabei, daß ein etwaiger Fehlbetrag des Reiches auf die Einzelstaaten umzulegen ist. Besonderheiten ergeben sich bei einer solchen Umlegung aus den verschiedenartigen Abrechnungsverhältnissen, die darauf zurückgehen, daß die eine oder die andere Angelegenheit nicht allen Einzelstaaten „gemeinschaftlich" ist und demgemäß einzelne Staaten an Einnahme und Ausgabe insoweit nicht teilnehmen. So kommt es auch, daß einzelne Einzelstaaten an das Reich besondere Beiträge zu entrichten haben dafür, daß das letztere gewisse Geschäfte für dieselben mit besorgt. Zahlungen dieser Art sind die Beiträge Bayerns und Württembergs zu den Kosten der Zentralpostverwaltung, die Beiträge Preußens zu den Kosten

---

[15] In deren finanziellen Verhältnisse hat das Reich wiederholt eingegriffen. Z. B. hat das Reich im ZVV § 7 die Erhebung kommunaler Abgaben von Wein und Branntwein untersagt; durch RG vom 27. Mai 1885 wurde den Gemeinden die bis dahin durch Art. 5 ZVV verbotene Besteuerung der bisher mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Verbrauchsgegenstände freigegeben, um durch das Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902 wieder eingeschränkt bzw. ausgeschlossen zu werden; wegen der Wertzuwachssteuer vgl. oben bei Anm. 12; durch das RG vom 15. April 1911 ist die Steuerpflicht des Reichs gegenüber den Gemeinden u. weiteren Kommunalverbänden geordnet. Über die staatsrechtliche Bedeutung dieser Eingriffe vgl. Waldecker a. a. O. 64, 76 ff.

[16] RG über die Errichtung eines Reichsfinanzhofs und über die Reichsaufsicht für Zölle und Steuern vom 26. Juli 1918, §§ 21 ff. Vgl. unten § 212b Anm. e.

der auswärtigen Verwaltung, die Beiträge Elsaß-Lothringens zu den Kosten des Reichsschatzamtes und des Rechnungshofes. Da die betreffenden Beiträge nicht kraft der bloßen Mitgliedschaft, sondern als Ausgleich für Leistungen des Reiches bezahlt werden, so ähneln sie nicht wie die Matrikularbeiträge den Steuern, sondern mehr den Gebühren.]

§ 209.

1. Die Bestimmungen der Reichsverfassung über die Aufstellung des Reichshaushaltsetats[1] schließen sich eng an die bezüglichen Vorschriften der preußischen Verfassung an. Nach denselben müssen alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden und letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres durch ein Gesetz festgestellt[2]. Die Etatsperiode des Reiches ist, wie das Wort Etatsjahr außer Zweifel stellt, eine einjährige. Es muß daher die Aufstellung der Etats für mehrere Jahre in demselben Gesetz für verfassungsmäßig unzulässig erachtet werden[3]. Die Feststellung des Etats erfolgt in den Formen der Gesetzgebung; es ist dazu ein übereinstimmender Beschluß des Bundesrates[4] und des Reichstages erforderlich und der so festgestellte, vom Kaiser als Gesetz ausgefertigte Etat wird durch das Reichsgesetzblatt verkündigt. Ihrem materiellen Inhalte nach hat die Aufstellung des Etats auch im Reiche den Charakter

---

[1] Vgl. die § 204 S. 878, 879 N. 1 zitierten Schriften; G. Beseler, Das Reichsmilitärgesetz und das Budgetrecht, Preußische Jahrbücher 33 589 ff.

[2] RVerf Art. 69.

[3] Vgl. auch Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches 4 525, 526; Zorn, Staatsrecht 1 446; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches 2 Abt. I § 88 S. 148; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 2 § 306 S. 182; Arndt, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 69 Nr. 2. Dagegen ist die Aufstellung zweier Etats während derselben Sitzungsperiode für zulässig zu erachten, sofern sie durch zwei besondere Gesetze erfolgt (Laband 4 527, 528). Eine solche hat in der Tat auch in der Reichstagssession von 1882—83 stattgefunden. v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 417, hält sogar dies für unzulässig, Aber die Sitzungsperiode hat mit der Frage der jährlichen Etatsfeststellung gar nichts zu tun, da sich eine Sitzungsperiode infolge wiederholter Vertagung auch über mehrere Jahre erstrecken kann. Über die Verfassungsmäßigkeit mehrjähriger Etatsperioden vgl. auch die Verhandlungen in den Reichstagssitzungen vom 7., 9. und 11. Dez. 1882 (Sten. Ber. 1 659 ff.).

[4] Auf die Beschlußfassung im Bundesrat findet die Bestimmung des Art. 5 Abs. 2 der RVerf über Widerspruch des Präsidiums bei Aufrechterhaltung bestehender Einrichtungen Anwendung, soweit es sich um Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und Verbrauchssteuern handelt. Dagegen bezieht sich die Vorschrift des Art. 7 Abs. 4, daß bei Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, nur die Stimmen derjenigen Bundesstaaten gezählt werden, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist, nicht auf die einzelnen Positionen des Etats, bei welchen bestimmte Staaten nicht beteiligt sind. Denn der gesamte Etat muß als ein einheitliches Ganzes behandelt werden. Vgl. Laband 4 525; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches 2 Abt. I § 88 S. 145. Anderer Ansicht: Arndt, Reichsstaatsrecht 415.

eines Verwaltungsaktes. Es gilt also auch für den Reichshaushaltsetat der Grundsatz, daß seine Festsetzung sich innerhalb der gesetzlichen Schranken bewegen muß, daß die rechtlich notwendigen Einnahmen und Ausgaben des Reiches nicht Gegenstand freier parlamentarischer Bewilligung sind. Seine rechtliche Bedeutung und verbindliche Kraft ist dieselbe wie die der Etats in den Einzelstaaten[5].

Rechtlich notwendige (feststehende) Einnahmen sind die Erträgnisse des Reichsvermögens sowie die vom Reiche zu erhebenden, auf Dauergesetzen beruhenden Gebühren und Steuern. Zu den beweglichen (also bewilligungsbedürftigen) gehören: a) die Matrikularbeiträge. Ihre Höhe ergibt sich materiell aus dem Unterschiede, welcher zwischen dem veranschlagten Betrage der Ausgaben und dem veranschlagten Betrage der übrigen Einnahmen besteht. Formell unterliegen sie jedoch der Bewilligung durch Bundesrat und Reichstag. Der Reichskanzler hat sie in der Höhe des budgetmäßigen Betrages auszuschreiben[6]. Er darf bei der Ausschreibung über diese Höhe nicht hinausgehen, selbst dann nicht, wenn Ausfälle in den anderweiten Einnahmen des Reiches die Erhöhung der Matrikularbeiträge als notwendig erscheinen lassen[7]. b) Einnahmen aus Veräußerungen von Gegenständen des Reichsvermögens[a].

Rechtlich notwendige (feststehende) Ausgaben

---

[5] Vgl. die §§ 204a, 205 u. 206 S. 883, 889 ff., 897, 905 entwickelten Grundsätze.

[6] RVerf Art. 70 in der Fassung des RG vom 14. Mai 1904, s. oben § 208a S. 914 ff.

[7] Labaud 4 520 ff., 556, 557, DJZ 19 (1914) 2, 3; v. Roenne, Staatsrecht des Deutschen Reiches a. a. O. 138 ff.; Westerkamp a. a. O. 69; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 2 181; Anschütz, Enzykl. 184, 190. — Die über diese Frage im Bundesrat des Norddeutschen Bundes gepflogenen Verhandlungen sind abgedruckt in Kollers Archiv des Norddeutschen Bundes 1 793 ff. und in den Annalen des Norddeutschen Bundes 1869, 274 ff.

[a] Die Frage, ob die Veräußerung von Reichsvermögen durch die Reichsleitung zu ihrer staatsrechtlichen und privatrechtlichen Gültigkeit der Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren, des Bundesrates und des Reichstags, bedürfe, ist eingehend erörtert worden aus Anlaß eines Einzelfalles: des Vertrages vom 31. August 1910, durch den das preußische Kriegsministerium in Vertretung des Reichsmilitärfiskus einen Teil des Tempelhofer Exerzierfeldes für 72 Mill. Mk. an die Gemeinde Tempelhof bei Berlin verkauft hat. Vereinzelt wurde damals die Ansicht aufgestellt, daß derartige Veräußerungen weder in ihrer staatsrechtlichen Zulässigkeit noch in ihrer privatrechtlichen Gültigkeit durch die parlamentarische Bewilligung bedingt seien (so: ein als „Rechtsgutachten" bezeichneter Artikel der „Nordd. Allgem. Zeitung", 1910 Nr. 258, ferner Romen im „Tag", 1910 Nr. 256; derselben Ansicht ist Schwarz, Formelle Finanzverwaltung 42, 43, aber nur für die Veräußerung von Verwaltungs-, nicht von Finanzvermögen). Dagegen vertrat Laband — in teilweiser Abweichung von seinen Ausführungen Staatsr., 4. Aufl., 4 492, 493 (= 5. Aufl. 4 534, 535) in dem genannten Streitfalle die Ansicht, daß die Veräußerung von Reichsgut aller Art, auch von Verwaltungsvermögen, nur mit vorheriger, oder doch nachträglicher Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags zulässig, und daß ein ohne diese Zustimmung ab-

des Reiches sind (beispielsweise) die Zinsen der Reichsschuld, die Ausgaben für alle Anstalten und Behörden des Reiches, welche auf gesetzlicher Anordnung beruhen und für alle Beamten, welche einen Rechtsanspruch auf den Bezug ihrer Besoldung erworben haben. Neue Behörden, mit denen ein Kostenaufwand verbunden ist, dürfen nur mit Genehmigung von Bundesrat und Reichstag errichtet werden[8]. Die Bewilligung der beweglichen Ausgaben erfolgt in der Regel auf ein Jahr, kann jedoch auch auf längere Zeit erfolgen[9].

Die Ausgaben für das Landheer waren ursprünglich in der Form eines Pauschquantums bewilligt. Art. 62 der Verfassung

---

geschlossener Veräußerungsvertrag, solange ihm die Zustimmung fehle, privatrechtlich ungültig sei (Laband in der JW 39 915 ff., 996, 997). Endlich wurde von Anschütz (JW 39 990 ff.) und Arndt („Tag", 1910 Nr. 262, vgl. auch Arndt, Reichsstaatsr. 408) dargelegt, daß Laband nur in der Frage der staatsrechtlichen Zulässigkeit, nicht aber in der der privatrechtlichen Gültigkeit Recht habe, daß also ein von dem zuständigen Vertreter des Reichsfiskus abgeschlossener Verkauf von Reichsgut dem Käufer gegenüber gültig bleibt, auch wenn er die erforderliche Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren nicht erhält (ebenso v. Romeick in Gruchots Beitr. 56 [1911] 1 ff.).

Die Bewilligungsbedürftigkeit der Einnahmen aus der Veräußerung von Reichsgut beruht auf dem RGes. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände, vom 25. Mai 1873, § 10 Satz 2. Dort ist vorgeschrieben, daß alle über- und außeretatmäßigen Einnahmen aus der Veräußerung von Gegenständen, welche sich im Besitz den Reichsverwaltung befinden, „jedesmal spätestens in dem auf das Etatsjahr folgenden zweiten Jahre dem Bundesrat und Reichstag zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen" sind. Daß es diese Bestimmung und nicht (wie Laband 4 535 irriger Weise annimmt) § 10 Satz 1 des Ges. vom 25. Mai 1873 ist, welche die Bewilligungsbedürftigkeit ausspricht, ist von Anschütz a. a. O. 992 ff. an der Hand der Entstehungsgeschichte eingehend dargetan worden. Die Bewilligungsbedürftigkeit erstreckt sich auf alle „im Besitz der Reichsverwaltung befindlichen Gegenstände", unbewegliche wie bewegliche, ohne Unterschied, ob sie finanzwissenschaftlich als „Finanz-" oder als „Verwaltungs"vermögen aufzufassen sind, ein Unterschied, welcher insoweit, wie dem Landesstaatsrecht (oben § 205 S. 895 Anm. a), so auch dem Reichsstaatsrecht fremd ist (vgl. Anschütz a. a. O. 992).

Die Bewilligung ist, soweit möglich, vor Abschluß des betreffenden Veräußerungsgeschäfts einzuholen, denn Bundesrat und Reichstag können, analog wie bei Staatsverträgen, die ihrer Zustimmung unterliegen (oben § 190 S. 818, 819) verlangen, nicht erst vor die bereits vollzogene Tatsache des Vertragsabschlusses gestellt und damit in eine Zwangslage versetzt zu werden. Ist aber, was vorkommen kann, die vorgängige Genehmigung unmöglich oder untunlich (unvorhergesehener Eintritt einer günstigen Verkaufsgelegenheit während der Reichstag nicht versammelt ist), so ist die Bewilligung gemäß § 10 Satz 2 a. a. O. nachträglich einzuholen und die Verzögerung zu begründen.

Darüber, daß die Versagung der im § 10 Satz 2 erforderten Genehmigung lediglich eine Verantwortlichkeit der Reichsleitung gegenüber Reichstag und Bundesrat begründet, die privatrechtliche Gültigkeit des Veräußerungsgeschäfts jedoch nicht irritiert, vgl. Anschütz a. a. O. 994 ff., v. Romeick a. a. O. 1 ff.

[8] Oben § 165 S. 705, 706. Die Errichtung selbst steht dem Kaiser zu.
[9] RVerf Art. 71.

des Norddeutschen Bundes stellte dem Bundesfeldherrn bis zum 31. Dezember 1871 jährlich sovielmal 225 Taler zur Verfügung, als die Kopfzahl der Friedenspräsenzstärke betrug. Der Anspruch auf diese Einnahme sollte auch nach dem 31. Dezember 1871 fortdauern und zu diesem Zwecke die interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke solange beibehalten werden, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert war, die Verausgabung aber nach Ablauf dieser Zeit einer budgetmäßigen Feststellung unterliegen. Nach dem 31. Dezember 1871 wurde jedoch ein neues jährliches Pauschquantum von 90 373 275 Talern bis zum 31. Dezember 1874 bewilligt[10]. Erst seit 1875 erfolgt eine jährliche Feststellung des Militäretats, deren Grundlage die gesetzlich festgestellte Friedenspräsenzstärke bildet. Der fortdauernde Anspruch auf den Bezug bestimmter Einnahmen hat aufgehört, seitdem an die Stelle des Pauschquantums die jährliche Veranschlagung getreten ist[11].

Ein spezialisierter Reichsetat der Militärverwaltung wird jedoch nur für das preußische, sächsische und württembergische Kontingent aufgestellt. Die Verausgabung der für die einzelnen Kontingente ausgeworfenen Summen ist den Kontingentsverwaltungen überlassen. Ersparnisse, welche dabei gemacht werden, fallen nicht der Landesregierung, sondern der Reichskasse zu[12]. Die Württemberg durch die Militärkonvention gemachte Zusicherung, daß alle Ersparnisse, welche unter völliger Erfüllung der Bundespflichten als Ergebnisse obwaltender besonderer Verhältnisse möglich würden, der Landeskasse verbleiben sollten, hatte mit dem Aufhören des Pauschquantums ihre Berechtigung verloren; der Anspruch auf Einbehaltung der Ersparnisse ist daher von Württemberg tatsächlich aufgegeben worden[13]. —

---

[10] RG, betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres und die Ausgaben für die Verwaltung desselben für die Jahre 1872, 1873 und 1874, vom 9. Dez. 1871.

[11] Art. 62 Abs. 2 RV gilt also nicht mehr. Übereinstimmend v. Seydel, Komm. 341 ff.; Zorn, StR 1 322, 2 536 ff.; Gümbel a. a. O. 172 (Art. 62 Abs. 2 sei aufgehoben durch das Ges. vom 9. Dez. 1871, oben N. 10); v. Roenne, Staatsr. des Deutschen Reiches II 1, 155, 177 (desgl. durch das Reichsmilitärges. v. 1874). Dagegen halten Laband, AnnDR 1873 551, StR 4 95 ff. und Thudichum, Verfass.R 416 ff., Jahrbuch 1 41 den Art. 62 Abs. 2 für noch fortgeltend. Ihnen stimmen zu: H. Schulze, Lehrb. des deutschen StR 2 280; Preuß, Friedenspräsenzstärke und Reichsverfassung 57 ff.; Arndt, Kommentar zu Art. 62 Nr. 2, Reichsstaatsrecht 515, 516; Dambitsch, Komm. z. RV 595, 596; Sartorius im ArchÖffR 30 93 ff. Nach der Meinung von v. Savigny im ArchÖffR 3 254 findet Art. 62 Abs. 2 Anwendung, solange eine reichsgesetzlich festgestellte Friedenspräsenzstärke vorhanden ist. Vgl. auch die Verhandlungen in den Reichstagssitzungen vom 12. u. 14. April 1874, namentlich die Äußerungen der Abgeordneten v. Bennigsen (Sten. Ber. 755) und v. Mallinkrodt (a. a. O. 786), sowie des Staatsministers Delbrück (a. a. O. 788).

[12] RVerf Art. 67.

[13] Vgl. Haenel, Deutsches Staatsrecht 1 516 N. 11. [A. M. Jehle, Die Ersparnisse im württemb. Militäretat, ArchÖffR 17 267 ff.]

Bayern hat die Verpflichtung, für sein Kontingent einen gleichen Geldbetrag zu verwenden, wie nach Verhältnis der Kopfstärke durch den Reichsmilitäretat für die übrigen Teile des Reichsheeres ausgesetzt ist. Dieser Geldbetrag wird im Reichsbudget für das bayerische Kontingent in einer Summe ausgeworfen. Die Aufstellung der Spezialetats bleibt Bayern überlassen, doch müssen dabei im allgemeinen die Ansätze des Reichshaushaltsetats als Richtschnur dienen[14]. Die Frage, ob bei dieser Aufstellung eine Mitwirkung des bayerischen Landtages stattfinden muß, ist zu verneinen, da letzterer nach Maßgabe der bayerischen Verfassung kein vollständiges Budgetrecht, sondern nur ein Steuerbewilligungsrecht besitzt und die Ausgaben seiner Prüfung nur insoweit unterliegen, als dies für die Bewilligung der Einnahmen erforderlich ist. Dagegen hat die bayerische Regierung die Verpflichtung, über die Verwendung der für das Militär ausgeworfenen Gelder dem Landtag Nachweisung zu liefern[15]. Tatsächlich wird jedoch der Landtag auch bei der Aufstellung des Etats beteiligt. Ersparnisse am Militäretat fallen wegen der völligen Selbständigkeit des bayerischen Militär- und Militärfinanzwesens Bayern zu[16].

Die Verfügung über den Reichskriegsschatz erfolgt durch Anordnungen des Kaisers zum Zweck der Mobilmachung mit vorgängiger oder nachträglicher Zustimmung von Bundesrat und Reichstag. Im Falle der Verminderung wird der Reichskriegsschatz ergänzt: a) durch Zuführung aller außeretatsmäßigen Einnahmen, b) im übrigen nach Bestimmung des Reichshaushaltsetats[17].

Die Aufnahme von Anleihen und Übernahme von Garantien zu Lasten des Reiches kann nur „im Wege der Reichsgesetzgebung", d. h. auf Grund eines übereinstimmenden Beschlusses von Bundesrat und Reichstag erfolgen[18]. Dasselbe gilt für die Begründung schwebender Reichsschulden durch Ausgabe von Schatzanweisungen durch den Reichskanzler[19].

2. Bundesrat und Reichstag haben das Recht der Kontrolle

---

[14] Bündnisvertrag mit Bayern vom 23. Nov. 1870 Nr. III § 5, II.

[15] Seydel, Kommentar zu Art. 61 Nr. V, Bayer. Staatsrecht 2 722; Seydel-Graßmann 2 620; Riedel zu Art. 62, 1a; Poezl, Bayer. Verfassungsrecht, 4. Aufl., Supplement § 44; Gümbel, AnnDR 1899 190. Gegen Seydel: Rehm, AnnDR 1901 792, 793.

[16] Auerbach zu Art. 67; Blankenburg im Jahrbuch für Gesetzgebung usw. des Deutschen Reiches 1 394; Poezl a. a. O.; Seydel, Kommentar zu Art. 62 Nr. V, AnnDR 1875 1053; Seydel-Graßmann, Bayer. Staatsrecht 2 617, 618; Laband 4 56, 57; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 2 154; Brockhaus, Das deutsche Heer 144; Gümbel a. a. O. 191. — And. Ansicht: Thudichum, Jahrbuch 2 116; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches 2 Abt. 2 § 107 S. 119.

[17] RG, betr. die Bildung eines Reichskriegsschatzes, vom 11. Nov. 1871.

[18] RVerf Art. 73.

[19] Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 § 1; RG vom 22. Febr. 1904, Art. 1.

der Reichsfinanzverwaltung[20]. Für die Ausübung derselben sind die nämlichen Grundsätze maßgebend, welche in den Einzelstaaten, insbesondere in Preußen, gelten[21]. Die Vorprüfung

[20] RVerf Art. 72. Vgl. über diesen Gegenstand die Arbeiten von Thrän über die Kontrolle des Reichshaushaltes und über das künftige Gesetz betr. die Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben des Reichs, AnnDR 1902 481 ff., 1903 1 ff., 81 ff.

[21] [Dies gilt namentlich auch hinsichtlich der Frage, ob eine „Justifikation" von Etatsüberschreitungen sowie ein Verzicht auf Einnahmen, welche der Reichskasse zustehen, durch kaiserliche Verfügungen („justifizierende Kabinettsorders") zulässig ist. Vgl. über die einschlägigen landesrechtlichen und allgemeinen Grundsätze oben § 206 S. 898 Anm. 2. Eine Justifikation von Überschreitungen des Ausgabeetats durch kaiserlichen Erlaß ist dem Reichstage gegenüber ohne rechtliche Wirkung, denn die Reichsregierung kann sich nicht zur Leistung von Ausgaben ermächtigen, welche im Etat nicht vorgesehen sind. Das Recht zum Verzicht auf Einnahmen, wie überhaupt auf geldwerte Ansprüche des Reichs, steht dem Kaiser als Oberhaupt der Reichsverwaltung zu, soweit es sich herleiten läßt aus dem Begriff und Wesen der Verwaltung (s. oben § 206 S. 898 und Laband 4 571—573). So liegt es zweifellos im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsbefugnisse, wenn durch kaiserliche Verfügung einem Schuldner des Reichsfiskus seine Verpflichtungen erlassen werden, oder darauf verzichtet wird, das Rückgriffsrecht gegenüber einem Reichsbeamten (oben 613) geltend zu machen, oder wenn in gleicher Weise ein Kassendefekt (oben 609) niedergeschlagen wird. Nicht dagegen ist die Reichsleitung, also auch der Kaiser nicht, befugt, von Reichsgesetzen zu dispensieren, insbesondere nicht von solchen, welche Steuern oder andere öffentlichrechtliche Abgaben auferlegen. Deshalb, und weil das Reichsrecht — im Gegensatz zu den Gesetzen Preußens, Sachsens, Badens, vgl. oben § 206 N. 2. — eine allgemeine Ermächtigung der Reichsleitung zum Verzicht auf Steuerforderungen der Reichskasse nicht kennt, müssen derartige Verzichtsakte, auch wenn sie vom Kaiser ausgehen, für unzulässig erachtet werden, es sei denn, daß Einzelgesetze ausdrücklich ein anderes bestimmen. Übereinstimmend Laband 4 571, 572, a. M. und unrichtig Joël, AnnDR 1888 830 ff. und Dambitsch a. a. O. 351, 659, welche die Verschiedenheit der staatsrechtlichen Stellung des Kaisers im Reich von der des Königs von Preußen verkennen. Vgl. im übrigen die oben § 178 Anm. m, § 206 Anm. 2 und 9 angeführte Literatur, insbesondere die Schriften von Joël, Schwarz, Bellardi, Triepel, dazu noch Richter, ArchÖffR 5 570.

Justifizierende Kabinettsorders des Kaisers bedürfen, wie alle kaiserlichen Regierungsakte zu ihrer staatsrechtlichen Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Ob diese Gegenzeichnung auch bei solchen Justifikationen erforderlich sei, welche auf dem Gebiete der Militärverwaltung vorgenommen werden, ist zwischen den obersten Organen des Reichs lange streitig gewesen. Die Reichsleitung hat früher, gestützt auf die Tatsache, daß die Militär-, auch die finanzielle Militärverwaltung nicht Reichs-, sondern Landesverwaltung ist (oben § 196 S. 845 ff.), den Standpunkt vertreten, daß das Recht zum Verzicht auf Einnahmen, welche dem Militärfiskus zustehen, nicht dem Kaiser, sondern den Kontingentsherren gebühre, daß die Frage, ob der Verzicht ministerieller Gegenzeichnung bedürfe, nach Landesstaatsrecht zu entscheiden sei und daß dem Reichskanzler eine verantwortliche Mitwirkung bei solchen Verzichtsakten nicht zukomme. Im Gegensatz hierzu hielt der Rechnungshof (zuerst in den Bemerkungen zur allgemeinen Rechnung für das Etatsjahr 1882/83, Reichstagsdrucksachen 1885/86 Nr. 129; vgl. Dambitsch a. a. O. 351, Triepel, Reichsaufsicht 318) allein den Kaiser für zuständig und die Gegenzeichnung des Reichskanzlers für notwendig. Die Rechnungskommission des Reichstags schloß sich der Ansicht der Reichsleitung, der Reichstag selbst der des Rechnungshofes an

der Rechnungen erfolgt durch die preußische Oberrechnungskammer, welche zu diesem Zweck durch einige Mitglieder verstärkt wird, unter der Bezeichnung „Rechnungshof des Deutschen Reiches“ [22]. In bezug auf die Verwaltung der Reichsschuld und des Reichskriegsschatzes besteht eine besondere Kontrolle durch die Reichsschuldenkommission. Diese setzt sich zusammen aus sechs Bevollmächtigten oder stellvertretenden Bevollmächtigten zum Bundesrat, und zwar dem Vorsitzenden und fünf Mitgliedern des Ausschusses für Rechnungswesen, sechs Mitgliedern des Reichstages und dem Präsidenten der Rechnungsbehörde des Reiches, bis zu deren Errichtung dem Chefpräsidenten der preußischen Oberrechnungskammer in dessen Eigenschaft als Chefpräsident des Rechnungshofes für das Deutsche Reich [23].

3. Der Fall des Nichtzustandekommens des Reichshaushaltsetats ist rechtlich nach denselben Grundsätzen zu beurteilen, welche in den Einzelstaaten, insbesondere in Preußen, gelten [24].

4. Für die Schutzgebiete werden besondere Etats aufgestellt. Diese wurden ursprünglich dem Bundesrat und Reichstag als Anlagen des Reichshaushaltsetats nur zur Kenntnisnahme mitgeteilt. Die Mitteilung erfolgte lediglich zu dem Zwecke, um als Begründung für die seitens des Reiches zu leistenden Zuschüsse

---

(Triepel a. a. O. 318, 319, vgl. insbes. die 319 Anm. 1 angeführten Verhandlungen des Reichstags). Schließlich einigten sich, nachdem der Streit über ein Jahrzehnt lang (1884—1896) gedauert hatte, Reichstag und Reichsleitung auf einer Mittellinie. Die Reichsleitung gab, nicht zwar in der Form, wohl aber in der Sache nach. Sie hielt daran fest, daß justifizierende Verfügungen auf dem Gebiete der Militärfinanzverwaltung nur von den Kontingentsherren unter Gegenzeichnung ihrer Kriegsminister erlassen werden können, versprach jedoch, daß der Erlaß solcher Verfügungen künftig nur noch mit Zustimmung des Reichskanzlers erfolgen werde (vgl. Erklärungen des Staatssekretärs des Reichsschatzamts in der Rechnungskommission und im Plenum des Reichstags, 7. Mai und 15. Juni 1896, angeführt bei Dambitsch 352 und Triepel 319). Der Reichstag erklärte sich damit einverstanden. Die Bedeutung dieses Kompromisses liegt darin, daß das Recht zum Verzicht auf vermögensrechtliche Ansprüche des Militärfiskus zwar nach wie vor den Kontingentsherren zusteht, daß aber die Ausübung dieses Rechts an die jedesmalige Zustimmung des Reichskanzlers gebunden und damit der Verantwortlichkeit des letzteren so unterstellt ist, als ob es sich dabei um Akte des Kaisers handelte. Daß diese Verantwortlichkeit sich nicht auf die Zweckmäßigkeit des betreffenden Erlasses erstrecke (so: Dambitsch 353) ist eine völlig ungerechtfertigte Einschränkung].

[22] [Die Funktion der Rechnungsprüfung wurde früher der preußischen Oberrechnungskammer jährlich durch ein besonderes Gesetz übertragen. Das Reichskontrollgesetz vom 21. März 1910, RGBl 521, hat diese Übertragung auf die Rechnungsjahre 1909—1914 erstreckt uud zugleich einige selbständige Vorschriften über Art und Umfang der Rechnungsprüfung erlassen (vgl. über dieses Reichskontrollgesetz Thoma im JahrbÖffR 5 (1911) 362 ff.). Die Geltung dieses ersten ist durch ein zweites Reichskontrollgesetz — vom 4. April 1915, RGBl 215 — bis zum Rechnungsjahre 1919 (einschließlich) verlängert worden].

[23] Reichsschuldenordnung §§ 12 ff.

[24] Vgl. oben § 207 S. 902 ff.

zu dienen. Später ist jedoch bestimmt worden, daß die Etats für die Schutzgebiete durch Reichsgesetz festgestellt werden müssen[25]. Bei der Aufstellung der Etats sind die allgemeinen Grundsätze maßgebend, daß gesetzlich feststehende Einnahmen und Ausgaben nicht verweigert werden dürfen. Über die finanzielle Verwaltung der Schutzgebiete ist dem Bundesrat und Reichstag Rechnung zu legen[26]. Die Aufnahme einer Anleihe oder die Übernahme einer Garantie kann ebenfalls nur auf Grund einer Ermächtigung durch Reichsgesetz erfolgen[27]. Für die aus der Verwaltung eines Schutzgebietes entstehenden Verbindlichkeiten haftet nur das Vermögen dieses Gebietes[28]. Durch letztere Bestimmung sind die Schutzgebiete als besondere Vermögenssubjekte anerkannt worden. Da sie aber jeder korporativen Organisation entbehren, so kann ihnen lediglich ein anstaltlicher Charakter beigelegt werden[29].

V. Die Finanzverwaltung des Reichslandes Elsaß-Lothringen.

§ 210.

Das Reichsland Elsaß-Lothringen hat den Charakter eines selbständigen vermögensrechtlichen Subjektes, der elsaß-lothringische Landesfiskus ist vom Reichsfiskus begrifflich verschieden[1]. Es besteht eine besondere elsaß-lothringische Finanzverwaltung neben der Finanzverwaltung des Deutschen Reiches. Sie erstreckt sich auf dieselben Gegenstände, welche die Finanzverwaltung der Einzelstaaten umfaßt.

Die Verwaltung des Landesvermögens, der Landesausgaben und Landesschulden gestaltet sich durchaus analog den betreffenden Verwaltungszweigen der Einzelstaaten. Dagegen galten für die Landeseinnahmen in Elsaß-Lothringen bis in die neueste Zeit zum Teil abweichende Grundsätze, und zwar namentlich hinsichtlich der Steuern, weil sich in dieser Beziehung die Bestimmungen der französischen Gesetzgebung noch großenteils erhalten hatten.

Die sogenannten vier direkten Hauptsteuern des französischen Rechtes sind: 1. die Grundsteuer[2]; 2. die Personal- und Mobiliarsteuer[3]. Erstere ist eine Kopfsteuer,

---

[25] RG über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete vom 30. März 1892 § 1.

[26] RG vom 30. März 1892 §§ 2, 3.

[27] RG vom 30. März 1892 § 4.

[28] RG vom 30. März 1892 § 5.

[29] Übereinstimmend: Jellinek in der Heidelberger Festgabe 273 N. 1. Vgl. auch Rehm, Staatslehre 161 ff.

[1] Laband, Staatsr. des Deutschen Reiches 2; Leoni im Handb. des öffentl. Rechts 135; 136, 274; Leoni und Mandel, Öffentl. Recht 2 1 N. 1; Fischbach, Öff. Recht Els.-Lothr. (1914) 401. And. Ansicht: Haenel, Deutsches Staatsr. 1 833. Vgl. darüber die Ausführungen in § 138 S. 475 N. 15.

[2] GG. vom 3. Frimaire und 2. Messidor des J. VII.

[3] G. vom 21. April 1832.

welche dem Werte des Ertrages von 3 Tagen Arbeit entspricht, von denen jeder je nach Verschiedenheit der Gemeinden zu 40 Pfennig bis 1 Mark 20 Pfennig berechnet wird. Letztere stuft sich nach dem Werte der Wohnungen ab. 3. die Tür- und Fenstersteuer[4]; 4. die Patentsteuer vom Gewerbebetrieb[5]. Diese Steuern blieben nach der Vereinigung Elsaß-Lothringens zunächst in Kraft. Aber das Streben ging dahin, an Stelle des französischen allmählich das deutsche Steuersystem treten zu lassen. Zunächst wurde, auf Grund eines neuen Katasters, eine Reform der Grundsteuer vorgenommen[6], von welcher die Gebäudesteuer als eine nunmehr selbständige Ertragsteuer abgetrennt wurde[7]. Die Tür- und Fenstersteuer wurde hierbei aufgehoben[8]. Es folgte sodann eine Reform der Gewerbesteuer: die Patentsteuer des französischen Rechtes wurde ersetzt durch eine die stehenden Gewerbe nach deren Reinertrag treffende Gewerbesteuer[9] und eine besondere Steuer auf den Gewerbebetrieb im Umherziehen[10]. Schließlich wurde auch noch die letzte aus französischer Zeit übrig gebliebene direkte Hauptsteuer, die Personal- und Mobiliarsteuer, aufgehoben und durch zwei neue Ertragssteuern: Kapitalsteuer[11] und Lohn- und Besoldungssteuer[12] ersetzt. Dieses letzte Stück der elsaß-lothringischen Steuerreform ist am 1. April 1903 in Kraft getreten. Seitdem bestehen im Reichslande folgende Steuern: 1. die Grundsteuer (veranlagt nach dem Reinertrag); 2. die Gebäudesteuer bzw. Nutzungswert; 3. die Gewerbesteuer, veranlagt nach der Ertragsfähigkeit; 4. die Kapitalsteuer, welche den Bruttoertrag der Kapital- und anderen Renten nach Abzug der Schuldzinsen trifft; 5. die Lohn- und Besoldungssteuer vom nichtfundierten Einkommen (Arbeitsertrag). Zu den vorgenannten Steuern kommen noch hinzu die Steuer auf den Gewerbebetrieb im Umherziehen, die Abgaben von den Gütern in toter Hand[13], die Bergwerksabgaben[14] und die Erbschaftssteuer[15]. Als eine Mischung von Verkehrs-

---

[4] G. vom 4. Frimaire d. J. VII, vom 21. April 1832.

[5] G. vom 25. April 1844 mit zahlreichen späteren Abänderungen.

[6] G., betr. die Bereinigung des Katasters, die Ausgleichung der Grundsteuer und die Fortführung des Katasters, vom 31. März 1884. Abänd.G. vom 6. April 1892. [Weitere Abänderungsgesetze: G. betr. die Verwendung der Erträge der Kapitalsteuer usw. vom 13. Mai 1901; G. betr. die Grundsteuer vom 14. Juli 1003].

[7] [G. vom 14. Juli 1895 betr. die Gebäudesteuer. Abänderung durch G. betr. die Verwendung usw. (s. vorige N.) vom 13. Juli 1902, 17. Juli 1907.]

[8] [Durch das in voriger N. zit. G. vom 14. Juli 1895.]

[9] [Gewerbesteuergesetz vom 8. Juni 1896.]

[10] [G. vom 8. Juni 1896.]

[11] [G. betr. die Kapitalsteuer vom 12. Juli 1901.]

[12] [G. betr. die Lohn- und Besoldungssteuer vom 13. Juli 1901.]

[13] [G. vom 8. Nov. 1909.]

[14] G. vom 14. Juli 1908, 18. Mai 1913.

[15] Als Zuschlag zur Reichssteuer, G. vom 20. Juni 1907; daneben hat E-L. Anteil an der Reichserbschaftssteuer gleich einem Einzelstaat.

steuern und Gebühren erscheinen der Stempel und das seit 1904 Verkehrssteuer genannte Enregistrement, eine Abgabe für die Einregistrierung, deren fast alle wichtigen Schriftstücke zu ihrer Gültigkeit bedürfen[16]. — Verbrauchssteuern ruhen auf Wein[17] und Bier[18]; außerdem bestehen Lizenzgebühren für den Verkauf geistiger Getränke[19]. Viele andere französische Steuern sind durch die deutsche Gesetzgebung beseitigt worden[20].

[Die Feststellung des Landeshaushaltsetats für Elsaß-Lothringen erfolgt nach § 5 des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911 durch Landesgesetz, dessen Entwurf zuerst der Zweiten Kammer vorzulegen ist und von der Ersten Kammer nur im ganzen angenommen oder abgelehnt werden kann. Kommt das Etatsgesetz nicht zustande, so bleibt die Regierung ermächtigt, die auf den bestehenden Gesetzen beruhenden Steuern zu erheben und Schatzanweisungen auszugeben, soweit die Einnahmen aus den gesetzlichen Steuern und Abgaben nicht ausreichen, um die rechtlich begründeten Verpflichtungen der Landeskasse zu erfüllen, Bauten, die auf Grund eines dem Landtag vorgelegten und von ihm genehmigten Bauanschlags ausgeführt werden, fortzusetzen und die gesetzlich bestehenden Einrichtungen zu erhalten und fortzuführen (§ 5 Abs. 4 a. a. O.). Die Steuern sind jetzt, nachdem die ältere Grundsteuer, die Tür- und Fenstersteuer und die Personal-Mobiliarsteuer, welche den Charakter von Repartitionssteuern hatten, aufgehoben worden sind, Quotitätssteuern, d. h. nicht bewegliche, sondern gesetzlich feststehende Einnahmen]: sie werden nach einem gesetzlich feststehenden und gleichförmigen Steuerfuß erhoben, so daß der Ertrag das Ergebnis der Veranlagung und Erhebung ist. Für sie enthält der Etat nur eine Veranschlagung bzw. Deklaration. [„Beweglich" sind dagegen die Einnahmen aus der Veräußerung von staatlichem Grundeigentum[21].]

---

[16] Für den Stempel ist jetzt das Stempelgesetz vom 21. Juni 1897 maßgebend, für das enregistrement das französische G. vom 22. Frimaire des J. VII mit zahlreichen Abänderungsgesetzen, dazu die deutschen GG vom 27. Mai 1888 und 21. Juni 1897, 14. Nov. 1904, 29. Juni 1907. 15. März 1910, 19. März 1911.

[17] Die sehr komplizierte französische Weinsteuer, welche aus vier verschiedenen Abgaben bestand, ist durch eine einzige Steuer, welche bei der Versendung erhoben wird, ersetzt worden. G., betr. die Weinsteuer, vom 20. März 1873 mit zahlreichen Anmerkungen und Nachträgen.

[18] G. vom 10. August 1900, 20. Juli 1910.

[19] Ges. vom 28. April 1816, Ges. vom 5. Mai 1880, 28. Juli 1894, 13. Juni 1903.

[20] So die Binnenschiffahrtsabgaben (G. vom 29. Jan. 1873), die Abgaben von öffentlichem Fuhrwerk, die Eisenbahnabgaben für die Beförderung von Personen und Gütern, das Schießpulver- und Salpetermonopol, die Steuer von Spielkarten (G. vom 21. Mai 1873).

[21] [Es folgt dies aus dem reichsländischen AusfG z. BGB vom 17. April bis 22. Dezember 1899, § 49, wonach es zur Übertragung des Eigentums an einem Grundstücke, welches dem Staate gehört, der Einwilligung oder Gmenehigung der gesetzgebenden Faktoren bedarf.]

Das Kassenwesen findet seine Spitze in der Landeshauptkasse[22]. Die Prüfung der Rechnungen geschieht durch den Landtag. Die Vorprüfung ist bisher dem Rechnungshof des Deutschen Reiches übertragen worden. Anschließend ist die Rechnung den gesetzgebenden Körperschaften zu legen, die der Regierung Entlastung erteilt; doch besteht keine Möglichkeit, bei Unstimmigkeiten die Regierung zur Verantwortung zu ziehen[23].

Die Schuldenverwaltung erfolgt durch die Landesschuldenverwaltung unter Kontrolle der Landeskommission wie in den Einzelstaaten[24].

VI. Die Finanzverwaltung der Kommunalverbände[1].

§ 211.

1. Die Finanzverwaltung der Gemeinden beruhte in älterer Zeit auf ihrem umfangreichen Grundbesitz. Die Erträgnisse desselben reichten nicht nur hin, die Bedürfnisse der Gemeindeverwaltung zu bestreiten, sondern gewährten darüber hinaus den einzelnen Gemeindegenossen ein Einkommen. Durch die Gemeinheitsteilungen und die Eingriffe der Landesherrschaft in die Verwaltung und Nutzung der Marken verminderte sich dieses nutzbringende Gemeindevermögen immer mehr und verschwand in einzelnen Gemeinden gänzlich. In anderen wurde es durch das Auseinanderfallen der politischen und Wirtschaftsgemeinde zu einem rein privaten Nutzungsabjekt.

Ein System der Besteuerung hatten die Städte schon während des Mittelalters ausgebildet. Der städtische Schoß war eine allgemeine Vermögenssteuer, welche von allen Bürgern erhoben wurde. Daneben entwickelten sich allmählich indirekte Steuern und Abgaben, welche einen gebührenartigen Charakter besaßen. Die Finanzverwaltung der Städte war jedoch im Laufe des sechzehnten und siebzehnten Jahrhunderts mehr und mehr in Verfall geraten, namentlich hatte die Verschuldung der Städte bedenkliche Dimensionen angenommen. Dies veranlaßte seit Anfang des achtzehnten Jahrhunderts Eingriffe der landesherrlichen Obrigkeit, welche neben anderen Zielen auch die Einführung eines rationelleren Systems kommunaler Besteuerung zum Gegenstande hatten. Im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts ist mit der Reform der Staatssteuern auch eine Reorganisation der Kommunalsteuern eingetreten.

Während die englische Kommunalbesteuerung von der

---

[22] G. vom 14. März 1882.
[23] Fischbach a. a. O. 407.
[24] G. vom 19. Juni 1901.
[1] Vgl. Schwartz in WStVR[2] 2 107 ff. und die das. angegebene Literatur; Strutz, in Enzykl.[7] 4 453 ff.; Birnbaum, Die gemeindlichen Steuersysteme in Deutschland (1914).

staatlichen durchaus unabhängig ist und alles sichtbare nutzbare Eigentum im Gemeindebezirk zu treffen sucht, hat sich in Frankreich ein System von Zuschlägen zu den Staatssteuern ausgebildet, indem sowohl für die Departements als für die Arondissements und Gemeinden sogenannte centimes additionnels zu den direkten Staatssteuern erhoben werden. Die Haupteinnahmequelle der größeren Gemeinden Frankreichs ist jedoch der Octroi, eine indirekte Steuer von Gegenständen des täglichen Verbrauchs. [Beide Vorbilder haben entsprechend dem Einfluß des englischen und französischen Gemeinderechts auf die Ausgestaltung der deutschen Gemeindefinanzen eingewirkt. So führte in Preußen[2] und Hessen[3] die Entwicklung der Gemeinden als selbständiger Kommunalverbände auch zu ihrer finanziellen Verselbständigung, indem ihnen der Staat in erster Linie — neben den Einnahmen aus werbenden Anlagen, Gebühren und Beiträgen — die von ihm aufgegebenen Ertragsteuern vom Grundbesitz, Häusern, Gewerbebetrieb (und in Hessen Kapitalrente) als Hauptsteuer zuwies, neben denen nur in beschränktem Umfange Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer zulässig sind. Dabei besteht eine weitgehende Möglichkeit, die Ertragsteuern durch Gemeindebeschluß unter Bestätigung der Aufsichtsbehörden den örtlichen Bedürfnissen anzupassen. In anderen Staaten ist es bisher nicht gelungen, ein selbständiges Gemeindesteuersystem aufzubauen; so kommt es, daß in Bayern[4], Württemberg[5] und Baden[6] die Gemeinden vorwiegend auf privatwirtschaftliche Einnahmen, Gebühren, Sporteln und Taxen angewiesen sind, neben denen Zuschläge zu den Staatssteuern erhoben werden. In Sachsen erfreuen sich die Gemeinden einer weitgehenden Autonomie hinsichtlich ihrer Finanzgebahrung[7]. Überall findet sich die Möglichkeit, mitunter der Zwang zur Einführung gewisser Sondersteuern (Hunde-, Grundwert-, Lustbarkeits-, Warenhaussteuer usw.), die z. T. nach staatlichen Gesetzen erhoben werden und nur im Ertrag der Gemeinde zugute kommen. In Süddeutschland spielen auch die indirekten Abgaben noch eine Rolle, soweit hier nicht die Zollgesetzgebung des Reiches eingegriffen hat[8]. In Elsaß-Lothringen werden Zuschläge zu den staatlichen Steuern erhoben, ferner in dem reichsgesetzlich zugelassenen Umfang Oktrois, sowie nach Maßgabe eines Gesetzes vom 14. Dezember 1909 Grundwert-, Warenhaus-, Hunde-, Wirtschaftskonzessionsabgaben und Kurtaxe.]

Die Feststellung des Gemeindehaushaltsetats und die Prüfung der Gemeinderechnungen geschieht überall unter

---

[2] Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893.
[3] GUmlG vom 8. Juli 1911.
[4] GUmlG vom 22. Aug. 1910.
[5] G. vom 8. Aug. 1903.
[6] G.- u. StO vom 19. Okt. 1906 §§ 68—100.
[7] v. Nostiz in Schr. V. f. Soz. Pol. 126, 245; Schanz, Fin.Arch 21, 816 ff.
[8] Vgl. oben S. 918 Anm. 15.

Mitwirkung der Gemeindevertretung. Dieser kommt überhaupt bei allen wichtigen Akten der Finanzverwaltung eine entscheidende Stimme zu. Außerdem steht die Gemeindefinanzverwaltung unter einer eingehenden Kontrolle der staatlichen Aufsichtsbehörden.

2. Die Kommunalverbände höherer Ordnung (Kreise und Provinzen) haben nur selten hergebrachtes Vermögen, das als Grundlage ihrer Wirtschaft dienen könnte. Höchstens befinden sie sich im Besitze gewisser Anstalten, die aber mehr Verwaltungs- als Finanzzwecken dienen. Dagegen sind ihnen, so in Preußen, bei Gelegenheit ihrer Reorganisation Dotationen aus der Staatskasse, teils in der Form von bleibenden Fonds, teils in der von jährlichen Renten, überwiesen. Soweit eigenes Vermögen nicht vorhanden ist, müssen die Bedürfnisse des Verbandes durch Abgaben gedeckt werden. Die Erhebung dieser findet meist so statt, daß die Provinzialabgaben auf die Kreise, die Kreisabgaben auf die Gemeinden nach Maßgabe der in ihnen erhobenen direkten Staatssteuern verteilt werden[9]. Vereinzelt kommt jedoch auch die unmittelbare Erhebung von den einzelnen Steuerpflichtigen vor.

Vierter Abschnitt.

Die Funktionen des Reiches gegenüber den Einzelstaaten.

I. Allgemeines. Gerichtsbarkeit des Reiches in Staatenstreitigkeiten und Verfassungsstreitigkeiten. Reichsexekution.

§ 212.

Diejenigen Herrschaftsbefugnisse, welche dem Reiche nicht gegenüber den einzelnen Untertanen, sondern gegenüber den Staaten zustehen, erfordern eine besondere Erörterung. Sie bewegen sich zwar in denselben Formen wie jene, aber sie betreffen Gegenstände, welche bei einzelnen Individuen nicht vorkommen.

1. Das Reich besitzt, wie gegenüber dem Volke, so auch gegenüber den Einzelstaaten als solchen das Recht der Gesetzgebung. Es kann Rechtsvorschriften erlassen, welche nicht die einzelnen Angehörigen, sondern die Staaten verpflichten, vorausgesetzt, daß dieselben entweder innerhalb der Zuständigkeit des Reiches liegen oder daß bei ihrem Erlaß die Formen der Verfassungsänderung beobachtet werden.

2. [Dem Reiche steht, soweit seine Gesetzgebungshoheit gegenständlich reicht, das Recht der Beaufsichtigung der Einzelstaaten nach Maßgabe der Reichsverfassung zu. Hierüber vgl. unten § 212a, 212b.

---

[9] So in Preußen nach dem Kreis- u. ProvAbgG v. 23. April 1906.

3. Als eine besonders gestaltete Betätigungsform der Reichsaufsicht über die Einzelstaaten erscheint das durch Art. 77 der Reichsverfassung dem Bundesrate übertragene Recht, gegen Justizverweigerungen einzuschreiten.] Art. 77 schreibt im Anschluß und in wörtlicher Übereinstimmung mit Art. 29 der Wiener Schlußakte von 1820[1] vor, daß der Bundesrat Beschwerden über Justizverweigerung annehmen und, wenn er sie für begründet erachtet, die gerichtliche Hilfe bei der Landesregierung, welche zu der Beschwerde Anlaß gegeben, zu bewirken hat[1]. Unter Justizverweigerung wird im allgemeinen sowohl der Fall verstanden, wo ein Richter gegenüber Anträgen einer Partei in pflichtwidriger Weise untätig bleibt, als auch der Fall, wo durch Eingriffe von Regierungsorganen die unabhängige Ausübung der Justiz gehindert wird[2]. Voraussetzung der Annahme einer Beschwerde über Justizverweigerung durch den Bundesrat ist, daß „auf gesetzlichem Wege", d. h. innerhalb des in Frage stehenden Landes ausreichende Hilfe nicht erlangt werden kann. [Der Beschwerdeführer muß also, bevor er sich auf Grund des Art. 77 an den Bundesrat wenden kann, alle ihm nach den Landesgesetzen gegen die Justizverweigerung zustehenden Rechtsmittel bis zur letzten Instanz (einschließlich der die Aufsicht über die Justizorgane führenden Landesregierung) fruchtlos angewendet haben[3].] Die Beschwerde ist nach der Verfassung und den Gesetzen des betreffenden Bundesstaates zu beurteilen, denen selbstverständlich die denselben Gegenstand betreffenden Reichsgesetze ergänzend und modifizierend hinzutreten. Jedenfalls hat die Entscheidung lediglich nach Rechtsgrundsätzen zu erfolgen[4].

4. Durch zwei Bestimmungen der Reichsverfassung (Art. 76 Abs. 1 und 2) ist dem Reiche eine Gerichtsbarkeit über Streitigkeiten unter den Bundesstaaten und innerhalb derselben eingeräumt worden[5].

---

[1] Vgl. oben S. § 47 S. 124

[2] [Daß man — wie die Voraufl. S. 786 meint — bei Erlaß des Art. 77 „vorzugsweise" den zweiten dieser beiden Fälle, also die Einmischung der Regierungsgewalt in den geordneten Gang der Justiz im Auge gehabt habe, ist eine unbegründete Einschränkung. Richtig: Triepel, Reichsaufsicht 181.]

[3] [Triepel a. a. O. 182, 275, 276.]

[4] [Dem Bundesrate liegt es ob, Hilfe „bei der Bundesregierung, die zu der Beschwerde Anlaß gegeben hat, zu bewirken". Sein Beschluß kann sich demnach, soweit er der Beschwerde stattgibt, nur an die betreffende Regierung, niemals aber an ihr nachgeordnete Stellen, Gerichte oder Verwaltungsorgane, richten. Übereinstimmend Triepel a. a. O. 181, 182.]

[5] [Über diese Gerichtsbarkeit und ihre Rechtsgrundlage, Art. 76 RV, ist in neuerer Zeit, größtenteils veranlaßt durch die Frage der Zuständigkeit des Bundesrates in dem Lippeschen Thronstreit, eine reiche Literatur erwachsen. Vgl. Laband 1 269 ff.; v. Seydel, Staatsrechtl. und polit. Abhandl. NF 158—261 (neun größere und kleinere Abhandlungen, welche sämtlich in erster Linie den Lippeschen Streit betreffen, aber von allgemeiner und dauernder Bedeutuug sind. Vgl. auch insbes. die dort, 183 ff., 194 ff. eingehend erörterten Gutachten von Zorn und Kekule v. Stradonitz). Ferner:

Das Reich besitzt eine völkerrechtliche Jurisdiktion zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen verschiedenen Bundesstaaten[6]. Dieselbe ist analog derjenigen Gerichtsbarkeit, welche der deutschen Bundesversammlung durch Art. 11 der BA und die Austrägalordnung des Bundes übertragen war[7]. Sie bezieht sich nur auf Streitigkeiten öffentlichrechtlicher Natur; privatrechtliche gehören zur Kompetenz der ordentlichen Gerichte. Die angegebenen Streitigkeiten sollen auf Anrufen eines Teiles vom Bundesrate erledigt werden. Die Befugnis des Bundesrates, sich mit einer derartigen Angelegenheit zu befassen, entsteht also erst dadurch, daß er von einer Partei angerufen wird. Die Erledigung kann entweder durch gütliche Ausgleichung oder durch Urteil erfolgen. Im letzteren Falle steht es dem Bundesrate frei, die Entscheidung entweder selbst zu fällen oder sie einer anderen Instanz (z. B. einem Gerichtshof, einer Juristenfakultät, einem oder mehreren Sachverständigen) zu übertragen[8]. [Die Zuständigkeit des Bundes-

---

Arndt, DJZ 3 497 ff.; Binding, DJZ 4 69 ff.; Perels, Streitigkeiten deutscher Bundesstaaten auf Grund des Art. 76 RV (Berliner Dissert. 1900); v. Jagemann, Vorträge über die RV, 213 ff.; Kekule v. Stradonitz im ArchÖffR 14 1 ff.; Cybichowsky, Art. 76 der RV (Straßburger Diss., 1902); Krick, Der Bundesrat als Schiedsrichter zwischen deutschen Bundesstaaten (Rostocker rechtswissenschaftl. Studien I, 2); H. Luther, Thronstreitigkeiten u. Bundesrat (Berl. Diss. 1904); Sievert, Zuständigkeit des Bundesrats z. Erled. v. Verf.- u. Thronfolgestreitigkeiten (1906); Dambitsch, RV 668 ff. Von Wichtigkeit sind besonders die in der Lippeschen Sache ergangenen amtlichen Beschlüsse und Erklärungen. Vgl. Bundesratsbeschlüsse von 1898 und 1899, bei v. Seydel a. a. O. 162, 258, ferner die Erklärung des Reichskanzlers in der Reichstagssitzung vom 17. Januar 1899. Triepel a. a. O. 456 ff. behandelt die dem Reiche durch Art. 76 beigelegten Befugnisse als Ausfluß einer besonders gearteten Aufsicht des Reiches gegenüber den Einzelstaaten („unparteiische Aufsicht").]

[6] RVerf Art. 76 Abs. 1. [Gegen die Bezeichnung „völkerrechtliche" Jurisdiktion erhebt Triepel, Völkerrecht und Landesrecht 210 N. 2 Widerspruch, weil das Völkerrecht zwischen den deutschen Einzelstaaten nicht mehr gelte, sondern „zum Staatsrecht geworden" sei. Das ist in dieser Allgemeinheit nicht richtig.]

[7] [Oben § 48. — Inhalt und Zweck des Art. 11 B. A. sind jedoch von den Art. 76 RV so verschieden, daß jene ältere Norm nicht als Mittel für die Auslegung der neueren herangezogen werden darf. Dieser Gesichtspunkt richtig betont bei Seydel a. a. O. 176 ff.; vgl. auch Perels a. a. O. 15 ff.

[8] [Daß der Bundesrat berechtigt ist, die Entscheidung von Streitsachen, die gemäß Art. 76 Abs. 1 an ihn gelangt sind, zu delegieren, ist unbestritten. In allen bisher vorgekommenen Fällen hat der Bundesrat von dieser Befugnis Gebrauch gemacht (Seydel, Komm. 406). Daß er verpflichtet sei, die Entscheidung, falls der von ihm versuchte gütliche Ausgleich mißlingt, einer anderen Instanz zu übertragen (so: Seydel a. a. O.; v. Roenne, Staatsr. des D. Reiches 1 § 23 S. 218 ff.; Arndt, Reichsstaatsr. 111, 112), kann nicht zugegeben werden; der im Text des Art. 76 stehende Ausdruck „erledigt" ist so unbestimmt, daß er die richterliche Entscheidung der Sache durch den Bundesrat selbst unzweifelhaft mit umfaßt. Unrichtig ist es ferner, wenn die Voraufl. S. 788 und Laband 4 269, 270 den Spruch der vom Bundesrate gemäß Art. 76 Abs. 1 zur Entscheidung berufenen anderweiten Instanz (s. o. im Text) nur die Bedeutung eines Gutachtens beilegen wollen, welches erst noch der Bestätigung und Publikation durch den Bundesrat

rates nach Art. 76 Abs. 1 RV erstreckt sich nur auf Staatenstreitigkeiten im strengen Sinne des Wortes: auf Streitigkeiten, welche zwischen Staaten *als solchen*, entstehen. „Bundesstaat" im Sinne des Art. 76 ist nicht gleichbedeutend mit „Bundesfürst" und fallen daher Streitfragen zwischen den Fürsten untereinander oder zwischen Fürst und Staat unter Art. 76 Abs. 1 nicht[9].]

Das Reich besitzt eine *staatsrechtliche* Jurisdiktion in bezug auf Verfassungsstreitigkeiten in solchen Bundesstaaten, in deren Verfassung nicht eine Behörde zur Entscheidung derselben bestimmt ist[10]. Derartige Streitigkeiten hat auf Anrufen eines Teiles der Bundesrat gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen. Zu den Verfassungsstreitigkeiten gehören Streitigkeiten zwischen Regierung und Landtag über Anwendung, Auslegung und Aufhebung von Verfassungsbestimmungen[11], sowie Thron-

---

bedarf. Auch diese Behauptung trägt in den Art. 76 eine Beschränkung hinein, welche ihm fremd ist: der Bundesrat kann sich die Bestätigung des Spruches vorbehalten, muß es aber nicht, und der Spruch ist, wenn ein solcher Vorbehalt nicht erfolgt ist, kein Gutachten, sondern ein Urteil. Zustimmend in dem letzteren Punkte Seydel a. a. O. 406; auch im übrigen mit der hier vorgetragenen Meinung übereinstimmend: Thudichum, Verfass.-R. 110; Haenel, Staatsr. 1 575; v. Jagemann a. a. O. 217; Dambitsch a. a. O. 671, 672; Perels a. a. O. 39 ff.]

[9] [Vgl. namentlich Seydel an verschiedenen Stellen seiner oben N. 5 zit. Abhandlungen; z. B. S. 174 ff., 225, 233, 241 ff., 252; ebenso Laband 1 274; Binding in der DJZ 4 69 ff.; Perels a. a. O. 27 ff. A. M. die Schaumburgische Regierung im Bundesrate (vgl. Seydel a. a. O. 174 ff.; Kekule v. Stradonitz, ArchöffR 14 13 ff.; v. Jagemann a. a. O. 213. — Ansprüche deutscher Landesherren auf die Thronfolge in einem andern Einzelstaate sind als solche keine Staatenstreitigkeiten im Sinne des Art. 76 Abs. 1, sie können freilich zu solchen werden, wenn durch Staatsvertrag oder Gesetz der streitige Anspruch nicht nur als persönlicher Anspruch des Fürsten, sondern als Anspruch des *Staates* konstituiert ist. Vgl. Perels a. a. O. 27 ff.; Triepel in der Festschrift für Laband (1908) 331. Daß auch ohne solche besondere Rechtstitel (Vertrag oder Gesetz) die deutschen Einzelstaaten ohne weiteres nach völkerrechtlichen Grundsätzen befugt seien, Ansprüche ihrer Fürsten — ebenso wie Forderungen ihrer Untertanen — zu den ihrigen zu machen, sich für diese Forderungen einzusetzen und so den Streit zwischen Individuum und Staat zu einer Staatenstreitigkeit zu stempeln (v. Jagemann a. a. O. 215), muß in Abrede gestellt werden. Vgl. die zutreffenden Ausführungen von Seydel a. a. O. 173 ff. Inwieweit Thronfolgestreitigkeiten unter den *zweiten* Absatz des Art. 76 RV fallen können, darüber s. u. N. 12.]

[10] RVerf Art. 76. — Behörden der genannten Art bestehen im Königreich Sachsen, dem Großherzogtum Oldenburg, den Herzogtümern S.-Altenburg und Braunschweig (vgl. § 96 S. 301 N. 18), den mecklenburgischen Großherzogtümern (V. über die Erledigung von Streitigkeiten zwischen Regierung und Ständen vom 28. Nov. 1817) und den Freien Städten (vgl. § 119 S. 470 N. 17, 18). Vgl. Perels a. a. O. 50 ff.

[11] Selbstverständlich sind unter den Streitigkeiten über Aufhebung von Verfassungsbestimmungen nur *Rechtsstreitigkeiten* dieser Art, z. B. Streitigkeiten darüber, ob die Aufhebung einer Verfassungsbestimmung zulässig war und die dafür erforderlichen Formen gewahrt sind, gemeint. G. Meyer ist daher von Seydel im Jahrbuch a. a. O. 290 N. 3 mißverstanden worden (Seydel behauptet, die Streitigkeiten über Aufhebung von Verfassungs-

streitigkeiten und Streitigkeiten über die Regentschaft[12]. Dagegen kann die Geltendmachung eines Anspruchs auf Verleihung einer

---

bestimmungen seien stets politische Streitigkeiten). Als berechtigt zur Erhebung des Verfassungsstreites müssen auch die Mitglieder einer nicht konstituierten, selbst einer aufgelösten Landesvertretung angesehen werden, wenn die Regierung durch Aufhebung der Verfassung, Nichteinberufung oder ähnliche Maßregeln die Tätigkeit der verfassungsmäßigen repräsentativen Körperschaft unmöglich gemacht hat. Vgl. Haenel, Staatsr. 1 568.

[12] Der Begriff der Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 76 Abs. 2 ist nicht auf Streitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung beschränkt. Es können daher Streitigkeiten zwischen zwei Thronanwärtern auch dann zur Entscheidung gelangen, wenn einer derselben vom Landtage des betreffenden Staates anerkannt ist. — Anderer Ansicht: Seydel im Jahrbuch 290 N. 3, Kommentar 108, staatsrechl. und polit. Abhandl. 203, 227 ff., 253; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 2 61; Laband 1 271, 273, 274; Zorn, Staatsr. 1 172; Arndt, Kommentar zur Reichsverf., zu Art. 76 N. 7, in der deutschen Juristenzeitung 3 499; Kekule v. Stradonitz im Arch-ÖffR 14 20 ff.; Perels a. a. O. 48; Triepel in der Laband-Festschr. (1908) 329, 330. Übereinstimmend: Thudichum, VerfassR 60, 325; Haenel, Staatsr. 1 568; Bornhak, Die Thronfolge im Fürstentum Lippe (1895) 63; v. Rönne, Staatsr. des Deutsch. Reich. 1 220. — Wenn Art. 76 Abs. 2 der RVerf auf Thronstreitigkeiten keine Anwendung findet, dann gibt es im Reiche überhaupt keinen Weg zur Entscheidung derselben, und die Angelegenheit muß innerhalb des betreffenden Staates zum Austrag gebracht werden. — Laband ist der Meinung, der Bundesrat könne die Frage dadurch entscheiden, daß er, wenn mehrere Prätendenten aufträten, den Bevollmächtigten eines dieser zuließe und damit indirekt den Vollmachtgeber desselben als thronfolgeberechtigt anerkennte (Staatsr. 1 250, 274, 275). Aber ein derartiger Streit kann unmöglich als ein Inzidentpunkt bei Gelegenheit einer Legitimationsprüfung erledigt werden. Vgl. dagegen auch Seydel, Kommentar 408, 409 und staatsrechtl. und polit. Abhandl. 198 ff. Übrigens gibt Laband 275 unumwunden zu, daß vermittelst des bundesrätlichen Legitimationsprüfungsrechts eine Thronstreitigkeit nicht vollständig und mit Rechtskraft nach allen Seiten hin erledigt werden könne, denn die Entscheidung über die Legitimation treffe „nur ein einzelnes in der Staatsgewalt enthaltenes Recht, die Stimmführung im Bundesrat". Die Zuständigkeit des Bundesrates zur Entscheidung von Thronfolgestreitigkeiten ergibt sich nach Laband 275, 276 weder aus dem ersten noch aus dem zweiten Absatz des Art. 76 RV, überhaupt nicht aus einer positiven Vorschrift, sondern aus allgemeinen Grundsätzen, aus der bundesstaatlichen Natur des Reichs und aus der allgemeinen und subsidiären Zuständigkeit des Bundesrates. Siehe darüber Seydel, Staatsrechtl. und politische Abh. 197 ff. Der Versuch Zorns, die Kompetenz des Bundesrates auf Art. 1 RV zu stützen, ist vollständig mißglückt; vgl. Seydel a. a. O. 187 ff. Auch der Eingang der RV, die sog. „Präambel", kann hier nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden, denn sie hat überhaupt keine dispositive Bedeutung (vgl. oben 195). Übereinstimmend: Seydel 208 ff.; Triepel, Reichsaufsicht 365 N. 4 (sowie bezüglich der rechtlichen Natur der „Präambel": das. 356 N. 6, 378, 446 N. 3); a. M. Dambitsch, RVerf 15.] Ebensowenig kann der Bundesrat auf Grund des Art. 76 Abs. 1 der RVerf für zuständig erachtet werden, wie Kekule v. Stradonitz a. a. O. 7 ff. für den Fall behauptet, daß ein anderer deutscher Fürst eine Erbberechtigung behauptet. Thronstreitigkeiten sind keine Streitigkeiten unter Staaten (vgl. indessen oben Anm. 9), sondern innere Angelegenheiten eines bestimmten Staates. Auch der Herrscher eines andern deutschen Staates, welcher Anspruch auf die Thronfolge erhebt, tut dies nicht als Repräsentant eines Staates, sondern entweder als Glied der in dem Staat, um dessen Thron es sich handelt, herrschenden Familie

Verfassung seitens der Angehörigen eines Staates nicht als Verfassungsstreitigkeit angesehen werden[13], da eine solche nur auf Grund einer bestehenden Verfassung möglich und, abgesehen hiervon, ein subjektives Recht gegenüber dem Gesetzgeber nicht denkbar[14] ist. Die Bestimmung, daß die Entscheidung im Wege der Gesetzgebung erfolgen solle, hat nur die Bedeutung, dieselbe den gesetzgebenden Organen des Reiches, Bundesrat und Reichstag, zu übertragen. Materiell soll die Entscheidung nicht den Charakter eines gesetzgeberischen Aktes, sondern den eines Richterspruches haben[15]. Dies ergibt sich schon aus dem Umstande, daß die Entscheidung der gesetzgebenden Organe des Reiches nur dann eintritt, wenn ein Staatsgerichtshof oder eine andere richterliche Instanz in dem betreffenden Staate nicht vorhanden ist. Tatsächlich sind Bundesrat und Reichstag allerdings nicht gehindert, für ihre Entscheidung auch andere als rechtliche Gesichtspunkte maßgebend sein zu lassen. Die Erledigung einer Verfassungsstreitigkeit ist übrigens auch in der Weise möglich,

---

oder auf Grund eines sonstigen staatsrechtlichen Titels, der lediglich in dem Rechte des letzteren seine Begründung findet. Vgl. Laband 1 274; Seydel in der Allgemeinen Zeitung 1898 Nr. 293, DJZ 3 481 ff.; Arndt, ebenda 500; Binding ebenda 4 73.

[Triepel, Labandfestschrift 329 ff., kommt der hier entwickelten Ansicht im Ergebnis sehr nahe. Er leugnet zwar grundsätzlich die Anwendbarkeit des Art. 76 Abs. 2 auf Thronstreitigkeiten, gibt aber 1. zu, daß solche Streitigkeiten doch „unter besonderen Umständen" zu Verfassungsstreitigkeiten im Sinne des Art. 76 werden können (329), und meint 2., daß Art. 76 Abs. 2 auf Thronstreitigkeiten analog angewendet werden könne (330, 331); endlich sei 3. der Bundesrat, nicht nach Art. 76, wohl aber kraft seiner Stellung als Organ der Reichsaufsicht (s. u. § 212a) befugt, auch ungerufen in partikulare Thronfolgestreitigkeiten einzugreifen, wenn dies zur Wahrung des Reichsfriedens oder anderer Lebensinteressen des Reiches erforderlich sei (a. a. O. 331 N. 1, ferner Triepel, Reichsaufsicht 365). Unter dem letzteren Gesichtspunkt erklärt sich insbesondere die Intervention des Bundesrates in der braunschweigischen Regentschafts- und Thronfolgefrage (Beschlüsse vom 2. Juli 1885 und 28. Febr. 1907, vgl. oben N. 20): so Smend, DJZ 18 1347 ff. (vgl. dazu Waldecker im Verw.-Arch 25 79) und Triepel, Reichsaufsicht 365, 366, 458 Anm. 2; vgl. auch Laband 1 276 Anm. 1.]

[13] Wie Haenel a. a. O. 568 annimmt.

[14] Jellinek, System der subj. öff. Rechte 80, 81; Anschütz, Enzykl. 88, 90, Komm. z. preuß. Verf. 1 94, 96.

[15] Vgl. oben § 155 Anm. y. Übereinstimmend v. Gerber 200 N. 4; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes a. a. O. 62; Haenel a. a. O. 571; Anschütz, Enzykl. 155; Perels a. a. O. 56 ff.; Fleischer, Die Zuständigkeit des Bundesrats zur Erledigung v. öff.-rechtl. Streitigkeiten (1904) 43 ff., und im wesentlichen Laband, Staatsr. 1 272, der es wenigstens für ein ideelles Postulat eines solchen Gesetzes erklärt, daß es das bestehende Recht deklariere. — Dagegen vertreten die Ansicht, daß das Wort „Gesetzgebung" im Art. 76 im materiellen Sinne gebraucht, die Faktoren der Reichsgesetzgebung daher an rechtliche Erwägungen nicht gebunden seien: v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes S. 31, Staats.-Wiss. 36 221; Seydel, Kommentar zu Art. 76 Nr. II, im Jahrbuch a. a. O. 291; Zorn a. a. O. 172, in der 5. Aufl. von v. Roennes preuß. Staatsr. 1 129; Triepel, Reichsaufsicht 130, 131. Ähnlich auch Jellinek, Gesetz und Verordnung 246.

daß durch Reichsgesetz ein Gerichtshof mit der Entscheidung derselben betraut wird[16].

5. Das Reich hat endlich die Befugnis, „Bundesglieder", also Einzelstaaten, welche ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, im Wege der Exekution dazu anzuhalten[17]. Die Nichterfüllung der Bundespflicht kann in dem Ungehorsam sowohl gegenüber Reichsgesetzen als gegenüber Entscheidungen und Befehlen bestehen, welche der Bundesrat, der Kaiser oder andere Reichsorgane innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassen haben. Namentlich gehört dazu auch der Fall, wo ein Staat hinsichtlich der Stellung des ihm obliegenden Militärkontingents oder hinsichtlich der Zahlung der von ihm geforderten Matrikularbeiträge nachlässig oder säumig ist. [Über die Mittel und Formen der Reichsexekution sagt Art. 19 nichts. Gedacht ist in erster Linie an die Anwendung militärischer Gewalt gegen den betreffenden Staat[a]. Doch sind unzweifelhaft auch andere, vom Standpunkt des der Exekution zu unterwerfenden Staates aus betrachtet, mildere Zwangsmittel zulässig[b], wie insbesondere die Vornahme der geforderten Handlung durch das Reich selbst oder durch einen Dritten auf Kosten des Exequenden (Ersatzvornahme)[c]. Der Beschluß über das Ob und Wie der Exekution wird vom Bundesrate gefaßt. In diesem Beschlusse ist gleichzeitig eine richterliche Entscheidung über die Frage, ob und welche verfassungsmäßige Bundespflicht verletzt sei, enthalten[18]. Die Vollstreckung der Exekution erfolgt durch den Kaiser.]

---

[16] Haenel a. a. O. 272; Zorn 1 173; Triepel a. a. O. 131.

[17] RVerf Art. 19. Schilling, Die Reichsexekution, im ArchÖffR 20 51 ff.; Triepel, Reichsaufsicht 665 ff.

[a] Die militärische Reichsexekution ist kein Krieg im Sinne des Völkerrechts; die völkerrechtlichen Normen über Krieg und Kriegführung finden auf sie keine Anwendung. Übereinstimmend Triepel, Völkerrecht u. Landesrecht 196 und Reichsaufsicht 675.

[b] Vgl. insbesondere Haenel, Staatsr. 449 ff.; Schilling a. a. O. 72 ff., 75 ff.; Triepel, Reichsaufsicht 676 ff.

[c] Vgl. oben § 187 S. 809; Triepel a. a. O. 680 ff.

[18] Dieser Satz wird jetzt auch von Seydel als richtig zugestanden: Staatsrechtl. u. polit. Abh. 110 Anm. 2. Der Beschluß im Bundesrate wird mit einfacher Majorität gefaßt. Die Ansicht Seydels im Jahrbuche a. a. O. 287 u. 288, Kommentar, zu Art. 19 Nr. II, daß dabei, soweit Rechtsfragen in Betracht kommen, die Formen der authentischen Gesetzesauslegung gewahrt werden müßten, ist unhaltbar. Seydel verkennt, daß die vom Bundesrate zu fällende Entscheidung den Charakter eines Richterspruches, nicht den einer Teilnahme an der Gesetzgebung hat, und übersieht außerdem, daß der Bundesrat allein zu einer authentischen Gesetzesauslegung nicht befugt ist. Für ein Austrägal- oder schiedsgerichtliches Verfahren, welches Seydel, Kommentar a. a. O. bei Streitigkeiten über Sonderrechte und Oppenheimer, DJZ 2 491 überhaupt für notwendig erachten, fehlt nun gar jeder Anhalt in der Reichsverfassung. Übereinstimmend: Laband 1 268 Anm. 3; Haenel, Staatsr. 148; Triepel a. a. O. 669, 670; Schilling a. a. O. 80 ff. und Andere (Zitate bei Triepel 670 Anm. 4).

II. Die Reichsaufsicht über die Einzelstaaten[a].

§ 212a.

[Art. 4 der Reichsverfassung sagt: „Der Beaufsichtigung seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten . . . . . “[b]. Gegenstand der hierdurch dem Reiche übertragenen Aufsichtsgewalt ist indes nicht der im Art. 4 aufzählend bestimmte Umkreis von „Angelegenheiten“ (d. h. Staatstätigkeitsgebieten[c]), sondern die Tätigkeit der Einzelstaaten in bezug auf diese Angelegenheiten. Der Wirkungskreis der Reichsaufsicht deckt sich gegenständlich mit dem der Gesetzgebung des Reiches. Wo ein Recht des Reiches zur Gesetzgebung nicht besteht, fehlt auch das Recht zur Beaufsichtigung. Daher erstreckt sich in den Einzelstaaten, welche hinsichtlich einer sonst der Reichsgesetzgebung unterliegenden Materie von der Gesetzgebungshoheit des Reiches eximiert sind, die Reichsaufsicht nicht auf die einschlägige Tätigkeit dieser Einzelstaaten[d]. Andererseits greift in solchen Angelegenheiten, welche, obwohl im Art. 4 nicht mit aufgezählt, doch der Gesetzgebungshoheit des Reiches, sei es kraft anderweiter Bestimmungen der Verfassung, sei es kraft allgemeiner Grundsätze unterliegen[e], auch das Aufsichtsrecht des Reiches ohne weiteres Platz.

In den ihrer gesetzgeberischen Tätigkeit vorbehaltenen, insbesondere also den im Art. 4 nicht erwähnten Angelegenheiten, sind die Einzelstaaten von Reichsaufsicht frei. Die letztere erstreckt sich hier nur darauf, daß die Einzelstaaten die Grenzen ihrer Autonomie nicht zum Nachteil des Reiches überschreiten und dadurch eine Verletzung der ihnen obliegenden „verfassungsmäßigen Bundespflichten“ (s. o. 937) begehen[f]. So ist das Reich beispielsweise befugt, die auswärtige Tätigkeit der Einzelstaaten

---

[a] *Literatur.* An der Spitze steht jetzt Triepel, Die Reichsaufsicht; Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches (1917). [Ein weit ausholendes und tiefdringendes Werk, für welches die Bezeichnung als eines „deutschen Reichsstaatsrechts sub specie der Reichsaufsicht“ (S. 6) keineswegs zu anspruchsvoll ist.] Aus der früheren Literatur: v. Roenne, Staatsr. d. Deutsch. Reiches (2. Aufl.) 2 63 ff.; Rümelin, Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reiches, ZStaatsWiss 39 195 ff.; Laband 1 107 ff., derselbe, DJZ 11 (1906) 613 ff.; Haenel, Staatsr. 299 ff.; Anschütz, Enzykl. 72 ff.; Kiefer, Das Aufsichtsrecht des Reiches über die Einzelstaaten (Brie-Fleischmanns Abhandlungen Heft 18); Seydel, Komm. 59 ff.; Dambitsch, RVerf 100 ff.; Thoma, Gutachten über die Frage: Liegt ein Bedürfnis eines deutschen Reichsverwaltungsgerichts vor? Vhdlgn. d. 30. deutschen Juristentages 65 ff.

[b] Oben § 80 S. 260 ff.

[c] Anschütz, Enzykl. 70.

[d] Vgl. oben § 164 S. 698 ff. Übereinstimmend Triepel, Reichsaufsicht 357.

[e] Über solche Gesetzgebungskompetenzen: Triepel a. a. O. 356 ff. und in seiner Abhandlung über die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung, in der Festschrift f. Laband (1908) 286 ff. Vgl. auch Anschütz, Enzykl. 70, 159.

[f] Eingehende Ausführungen hierüber bei Triepel, Reichsaufsicht 359 ff., 363 ff. Vgl. auch Anschütz, Enzykl. 73.

— ihrem Verkehr unter sich und mit ausländischen Staaten — zu beaufsichtigen, um gegebenenfalls gegen Maßregeln einschreiten zu können, welche geeignet sind, die Politik des Reiches zu hemmen oder zu durchkreuzen oder sonst die Reichsinteressen zu schädigen[g].

Die hier in Rede stehende Aufsichtsgewalt ist ein Hoheitsrecht des Reiches gegenüber den Einzelstaaten. Sie hat also das Dasein einzelstaatlicher Zuständigkeit zur Voraussetzung. Fehlt es an einer solchen Zuständigkeit, indem das Reich ein bestimmtes Sachgebiet nicht nur gesetzlich geregelt, sondern auch seiner eigenen und unmittelbaren Verwaltung unterstellt hat (Marine, Post und Telegraphie, Konsulatwesen), so bleibt für die reichsverfassungsmäßige Beaufsichtigung insoweit kein Raum; an deren Stelle tritt die innerhalb des Reichsorganismus wirkende Dienstaufsicht der höheren Organe, an oberster Stelle des Kaisers als des Leiters der eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung (oben 478, 479), über die ihnen nachgeordneten Stellen[h].

Die Reichsaufsicht ergreift innerhalb des oben bezeichneten gegenständlichen Umfanges die gesamte Tätigkeit der Einzelstaaten, auch die gesetzgeberische[i], nicht minder die richterliche (wiewohl ihr dieser gegenüber durch den Grundsatz der Unabhängigkeit der richterlichen Gewalt enge Grenzen gezogen sind[k]), vor allem aber die vollziehende, verwaltende.

Die Frage, ob die beaufsichtigende Tätigkeit des Reiches in einem bestimmten Sachgebiet schon vor reichsgesetzlicher Regelung desselben zulässig ist, ist zu bejahen. Die Reichsaufsicht erstreckt sich auf alle im Art. 4 RVerf aufgezählten Angelegenheiten, alle, ohne Unterschied, ob sie schon reichsgesetzlich geregelt sind, oder ob das noch nicht der Fall ist[l]. Es unter-

---

[g] Triepel a. a. O. 367, 368 mit Zitaten; Thoma, Vhdlgn. d. 30. deutschen Juristentages a. a. O. 71; Kiefer a. a. O. 40.

[h] Laband 1 109, 110; Triepel a. a. O. 155 ff. mit 146 ff.

[i] Triepel 487 ff. Das Reich hat darüber zu wachen, daß die Landesgesetze mit der Verfassung und den Gesetzen sowie den Interessen des Reiches nicht im Widerspruch stehen. Im Aufsichtswege kann verlangt werden, daß Landesgesetze, welche wegen Widerspruchs mit dem Reichsrecht nichtig sind (oben § 167 S. 715 ff.), von dem betreffenden Einzelstaat für nichtig erklärt, und solche, die, ohne nichtig zu sein, dem Reiche schädlich sind, zurückgenommen werden.

[k] Haenel, StR 319; Thoma a. a. O. 70, 71; Triepel 495 ff. Die Reichsaufsichtsinstanzen (s. u. § 212b) sind weder selbst befugt, noch können sie von den Landesregierungen verlangen, sich durch Anweisungen und Befehle an die Gerichte in den unabhängigen Gang der Rechtspflege einzumischen. Ob es sich dabei um Gerichte handelt, deren Unabhängigkeit reichsgesetzlich gewährleistet ist (die ordentlichen Gerichte) oder landesgesetzlich (z. B. Verwaltungsgerichte), macht keinen Unterschied. Wie an der Unabhängigkeit der Urteilsfällung, so findet die Reichsaufsicht eine Schranke an der Rechtskraft der gerichtlichen Entscheidungen: vgl. Thoma a. a. O. 70; Triepel 504 ff.

[l] Für die schon vor reichsgesetzlicher Regelung einer Materie sich betätigende Reichsaufsicht hat Triepel 370, 411 ff. den Ausdruck „selbständige Aufsicht" geprägt, während er die Beaufsichtigung der schon reichsgesetz-

liegen also z. B. die Fremdenpolizei (Art. 4 Nr. 1), das Eisenbahnwesen (das. Nr. 8), die Schiffahrt auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen (das. Nr. 9), die Medizinalpolizei (Nr. 15) auch jetzt schon der Reichsaufsicht, obwohl diese Materien durch Reichsgesetz noch nicht, oder doch nur in einzelnen Beziehungen geordnet sind. Zweck und Maßstab der Aufsicht sind in dem einen wie in dem andern Falle durch den Gedanken gegeben, daß die Einzelstaaten nicht die dem Schutze des Reiches anvertrauten Interessen gefährden (z. B. durch Ausweisung von Ausländern das Reich der Gefahr internationaler Konflikte aussetzen, durch Handhabung ihrer Eisenbahntarifhoheit die Handelspolitik des Reiches durchkreuzen, durch Vernachlässigung der Seuchenpolizei die Interessen der öffentlichen Gesundheit schädigen) dürfen[m]. Der Schutz der Reichsinteressen bildet, sofern es an einer reichsgesetzlichen Regelung der betreffenden Angelegenheit noch fehlt, den einzigen Beaufsichtigungsmaßstab[n]. Ist dagegen

---

lich geregelten Angelegenheiten „abhängige Aufsicht" nennt (370, 371 ff.). — Die im Text vertretene Ansicht ist die in der Wissenschaft herrschende: vgl. Haenel 305; Laband 1 109 und DJZ 11 613 ff.; Seydel 59; Zorn, Staatsr. 1 427 Anm.; Anschütz, Enzykl. 72; Triepel 411 ff.; Kiefer a. a. O. 37 ff.; Bornhak in der Berliner Festgabe für Dernburg (1900) 116 ff.; Arndt, Komm. z. RVerf 78 und viele andere (Zitate bei Triepel 436 Anm. 2). Anderer Meinung sind hauptsächlich Dambitsch, RVerf 104 ff. und Heinrichs, Deutsche Niederlassungsverträge (1908) 7 ff. Beide berufen sich, indem sie das „selbständige Aufsichtsrecht" (s. oben) grundsätzlich leugnen, auf die „Praxis", d. h. auf die Haltung der Reichsregierung. Diese Haltung ist aber keineswegs einheitlich. Hinsichtlich mancher Materien ist allerdings die Befugnis des Reichs zur Beaufsichtigung vor reichsgesetzlicher Regelung vom Bundesratstische aus mit Entschiedenheit verneint worden (so namentlich in Sachen der Fremdenpolizei: vgl. Kaiserl. Botschaft v. 30. Nov. 1885 und Bismarcks Rede im Reichstag v. 1. Dez. 1885 [Sten.-Ber. 130 ff.]; Reichskanzler Fürst Hohenlohe im RTag, 16. Febr. 1899; Staatssekr. d. Innern Graf Posadowsky das. 6. Febr. 1914; vgl. Triepel 416 ff.), während in anderen Fällen, z. B. in Angelegenheiten des Eisenbahn-, Auswanderungs-, Gesundheitswesens, ferner bezüglich der Wasserstraßen und der Seeschiffahrtszeichen „selbständige" Aufsicht von der Reichsleitung und dem Bundesrate nicht nur faktisch ausgeübt wird, sondern auch das Recht hierauf mehrfach ausdrücklich in Anspruch genommen worden ist (vgl. die eingehende Beweisführung bei Triepel 424 ff.). Daß man das Dasein des Beaufsichtigungsrechts nicht von der reichsgesetzlichen Regelung der einzelnen „Angelegenheiten" abhängig machen wollte, ergibt sich schon aus dem Wortlaut des Art. 4, welcher die „Beaufsichtigung" vor der „Gesetzgebung" nennt, womit gesagt werden wollte, daß die „nachstehenden Angelegenheiten" jedenfalls zuvörderst der Aufsichts- und daneben auch der Gesetzgebungsgewalt des Reiches unterworfen seien, daß m. a. W. nicht etwa die erste Gewalt ruhe, soweit und solange die zweite noch nicht ausgeübt worden ist. So ist die Rechtslage auch im verfassungberatenden Reichstage unwidersprochen aufgefaßt worden: vgl. die (bei Laband, DJZ 11 615 und Triepel 431 wiedergegebenen) Ausführungen des Abg. Schwarze im RT, 21. März 1867, Sten.-Ber. 315.

[m] Laband 1 109; Triepel 365, 367, 369, 441 ff., 444 ff.

[n] Haenel, Staatsr. 305 meint, daß bei Nichtvorhandensein von Reichsgesetzen die Reichsaufsicht darüber zu wachen habe, daß die Landesgesetze beobachtet werden. Ebenso Anschütz, Enzykl. 73. (An der dort ausgesprochenen Ansicht halte ich nicht mehr fest, sie ist von Triepel 438 ff. überzeugend widerlegt).

die Angelegenheit durch Reichsgesetz geordnet, so richtet sich die Aufsicht außerdem — und sogar in erster Linie — darauf, daß das betreffende Reichsgesetz und die zu seinem Vollzuge erlassenen Verordnungen richtig ausgeführt werden[o].]

§ 212b.

[Die Zuständigkeit und das Verfahren in Reichsaufsichtssachen sind von der Reichsverfassung nur für die Fälle geregelt, in denen es sich um reichsgesetzlich geordnete Angelegenheiten handelt, während es hinsichtlich der aufsichtlichen Wahrnehmung der Reichsinteressen in reichsgesetzlich noch nicht geordneten Angelegenheiten[a] an ausdrücklichen Bestimmungen fehlt.

1. Die obersten Organe der Reichsaufsicht in reichsgesetzlich geordneten Angelegenheiten sind nach der Reichsverfassung der Kaiser und der Bundesrat. Die Zuständigkeit des ersteren ist durch Art. 17 Satz 1 RVerf, die des letzteren durch Art. 7 Satz 1 Ziff. 3 bestimmt. Nach Art. 17 steht dem Kaiser die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu; Art. 7 Ziff. 3 überträgt dem Bundesrate die Beschlußfassung „über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen (d. h. der vom Bundesrate gemäß Art. 7 Ziff. 2 zur Ausführung der Reichsgesetze beschlossenen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen[b]) hervortreten".

Die Funktionen des Kaisers sind nach Art. 17 Satz 1 folgende. Ihm (und zwar ihm ausschließlich, nicht dem Bundesrate) liegen alle in der Aufsichtsgewalt enthaltenen beobachtenden Tätigkeiten ob. Er hat sich, unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, darüber zu unterrichten, ob die vom Reiche erlassenen Gesetze und Verordnungen von den Einzelstaaten richtig und pünktlich ausgeführt werden. Er hat den Landesregierungen gegenüber das Recht auf Auskunft über alle für die Beurteilung des einzelnen Aufsichtsfalles erheblichen Verhältnisse. Verfehlungen gegen die Gesetze und Verordnungen oder gegen die Interessen des Reiches hat er festzustellen, die mit solchen Verfehlungen behafteten Staatsakte, soweit sie noch nicht in Vollzug gesetzt sind, mit aufschiebender Wirkung zu beanstanden[c] und in allen Fällen die Abstellung des festgestellten Mangels zu verlangen. Wird diesem Verlangen seitens des beteiligten Einzelstaates nicht entsprochen, so kann — wovon sogleich die Rede sein wird — die alsdann vorliegende Meinungsverschiedenheit zwischen Reichs- und Einzelstaatsgewalt nur vom Bundesrate zum Austrag gebracht

---

o Triepel 371 ff.

a — also bezüglich dessen was Triepel (oben § 212a Anm. l), „selbständige Aufsicht" nennt.

b Oben § 165 S. 707, 708.

c Über dieses Beanstandungsrecht des Kaisers vgl. Haenel, Staatsr. 311, 312; Triepel 646, 659.

werden; das Recht, den vorgefundenen Mangel selbsttätig, ohne und wider den Willen der beteiligten Einzelstaaten abzustellen, steht dem Kaiser nicht zu[d]. Gehilfen und Organe des Kaisers in Aufsichtssachen sind der Reichskanzler und die ihm unterstellten, mit der Handhabung des Aufsichtsrechts in den einzelnen Verwaltungszweigen betrauten Reichsbehörden und -beamten: die obersten Reichsämter (oben § 136 S. 533 ff.), insbesondere das Reichseisenbahnamt (S. 535), die vom Kaiser gemäß Art. 36 RVerf zu ernennenden Aufsichtsbeamten der Zoll- und Steuerverwaltung[e], die Reichskommission für das Auswanderungswesen[f] und andere zur Überwachung der Einzelstaaten in bestimmten Angelegenheiten dienende Spezialorgane[g]. Die Vertretung des Reichskanzlers im Erlaß aufsichtlicher Verfügungen an die Einzelstaaten sowie in der Gegenzeichnung kaiserlicher Anordnungen aufsichtlichen Inhalts steht nur dem Generalstellvertreter des Reichskanzlers (Vizekanzler), nicht den Spezialstellvertretern zu[h].

---

[d] Ausgenommen von diesem Grundsatz ist die Beaufsichtigung der einzelstaatlichen Tätigkeit auf dem Gebiete des Heerwesens. Auf diesem Gebiete steht dem Kaiser nicht nur die „beobachtende", sondern auch die „berichtigende" (Triepel 120, 526) Aufsicht zu; er ist nicht nur berechtigt „sich jederzeit durch Inspektionen von der Verfassung der einzelnen Kontingente zu überzeugen", sondern auch, „die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen" (Art. 63 Abs. 3 RVerf.; vgl. oben § 196 S. 844).

[e] Diese Funktionäre („Reichsbevollmächtigte" bei den einzelstaatlichen Direktivbehörden [z. B. den preußischen Oberzolldirektionen], „Stationskontrolleure" (bei den Zoll- und Steuerämtern) müssen nach Art. 36 Abs. 2 RVerf Reichsbeamte sein. Die herrschende Praxis, welche die im Art. 36 vorgesehenen Aufsichtsgeschäfte kommissarisch durch Landesbeamte verwalten läßt, ist mit der Verfassung nicht vereinbar. A. M. Dambitsch a. a. O. 507, richtig Triepel 598 ff. Vgl. nunmehr §§ 21—26 des RGes. über die Errichtung eines Reichsfinanzhofs vom 26. Juli 1918 (unten im Nachtrag).

[f] RG über das Auswanderungswesen vom 9. Juni 1897, § 41.

[g] Vgl. Triepel 298 ff., 572 ff.

[h] Vgl. oben § 135a S. 531. Die dort und oben im Text vertretene Ansicht ist die herrschende: vgl. Laband 1 113, 384; Haenel 310; Seydel, Komm. 180; Triepel 552 ff., 558, 561; Joël, AnnDR 1878 767 ff., 774 ff.; weitere Zitate bei Triepel 555 Anm. 1. Sie fußt auf § 2 Satz 2 des Stellvertretungsges. vom 17. März 1878 (oben § 135a), wonach Spezialstellvertreter des Reichskanzlers nur ernannt werden können für solche Amtszweige, welche sich in der „eigenen und unmittelbaren Verwaltung" des Reiches befinden. Die bloß beaufsichtigende steht aber gerade im Gegensatz zu der „eigenen und unmittelbaren" Verwaltung. Mithin kann sich die Vertretungsmacht des Spezialstellvertreters auf die in seinem Ressort vorkommenden aufsichtlichen Geschäfte nicht erstrecken und die einzelstaatlichen Regierungen haben ein Recht darauf, daß die an sie ergehenden Aufsichtsverfügungen der Reichsleitung, mögen sie auch in den einzelnen Reichsämtern (z. B. im Reichsamt des Innern oder im Reichsschatzamt) vorbereitet sein, nicht von dem betreffenden Staatssekretär, sondern vom Reichskanzler selbst, oder dessen Generalstellvertreter, unterzeichnet werden. Im Gegensatz hierzu halten Zorn, Staatsr. 1 266 ff., Smend, AnnDR 1906 331 ff., Dambitsch a. a. O. 375 ff. die Übertragung aufsichtlicher Funktionen wenigstens an diejenigen Spezialstellvertreter für zulässig, deren Ressort in der Hauptsache durch reichseigene Verwaltungstätigkeit ausgefüllt ist. Diese Ansicht stützt sich vornehmlich auf einen Satz der Begründung zum Stellv.Ges. v. 1878, der

Der Bundesrat beschließt nach Art. 7 Abs. 1 Ziff. 3 „über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze . . . hervortreten“ (oben § 121 Anm. 5). Die hier gemeinten Mängel sind nicht solche, welche den Reichsgesetzen, sondern solche, die der sie ausführenden Tätigkeit der Einzelstaaten anhaften, Verfehlungen insbesondere der einzelstaatlichen Verwaltungstätigkeit, welche von den Einzelstaaten dem Reiche gegenüber zu vertreten sind[i]. Der Bundesrat hat nicht nur über das Ob, sondern auch über das Wie der Beseitigung der von ihm gerügten Mängel zu beschließen. Sein Beschluß ist keine bloße Belehrung oder Mahnung[k], sondern eine einem verwaltungsgerichtlichen Urteil vergleichbare, formell[l] rechtskräftige, sofort vollstreckbare Entscheidung, verbunden mit dem Befehl an den beteiligten Einzelstaat, sich ihr gemäß zu verhalten[m]. Die Frage, wie der Einzelfall zur Entscheidung des Bundesrates an diesen gelangt, ist in der Reichsverfassung nur für ein einzelnes Sachgebiet, nämlich die Beaufsichtigung der Verwaltung der Zölle und Reichssteuern geregelt; Art. 36 RVerf bestimmt hierüber, daß die von den Reichsaufsichtsbeamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen (d. h. Reichs-) Gesetzgebung gemachten Anzeigen dem Bundesrate zur Beschlußfassung vorgelegt werden. Im übrigen ist in dieser Beziehung nichts vorgeschrieben. Der Bundesrat wird zur Beschlußfassung gemäß Art. 7 Ziff. 3 in der Regel dann veranlaßt werden, wenn eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem Kaiser bzw. der Reichsleitung und der beteiligten Landesregierung darüber obwaltet, ob ein Mangel im Sinne des Art. 7 Ziff. 3 vorliegt oder nicht. Die Beschlußfassung kann alsdann sowohl von der Reichsleitung als

---

aber für das, was man in ihn hineinlegt, nicht beweiskräftig ist. Vgl. die Darstellung der Streitfrage bei Triepel a. a. O. 555 ff.

[i] Der aus der undeutlichen Fassung nicht leicht zu entnehmende Sinn des Art. 7 Ziff. 3 ist zuerst von Laband 1 258 ff. (vgl. die entsprechenden Stellen der Vorauflagen) klargestellt worden. Vgl. jetzt besonders Triepel 518 ff., 526 ff., 631 ff. Sicher ist, daß Art. 7 Ziff. 3 sich nur auf die Ausführung der Reichsgesetze und Reichsverordnungen durch einzelstaatliche, nicht durch Reichsorgane bezieht; Verfehlungen, welche sich die letzteren — die Behörden und Beamten der eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung — zu Schulden kommen lassen, werden nicht vom Bundesrate gemäß Art. 7 Ziff. 3, sondern im Dienstaufsichtswege durch die vorgesetzten Reichsstellen, in oberster Instanz vom Kaiser festgestellt und abgestellt. Vgl. Laband 1 262.

[k] So Seydel, Staatsrechtl. und polit. Abhandl. NF 108: „bundesfreundliches Avertissement“. Vgl. auch Seydel, Komm. 62, 144; ähnlich, wenn auch nicht so weitgehend Laband 1 112, 267. Smend, Festgabe für O. Mayer 255 Anm. 9 hält die Seydelsche Auffassung staatsrechtlich für unrichtig, „tatsächlich-politisch“ für zutreffend. Hier kommt es aber auf das Staatsrecht, nicht auf die Politik an.

[l] — nicht materiell. Der Bundesrat ist an seine Entscheidung nicht gebunden, er kann sie abändern: Triepel 663, 664.

[m] Richtig Triepel 639—642. Als „Entscheidung“ bezeichnet den auf Grund des Art. 7 Ziff. 3 ergehenden Bundesratsbeschluß auch Thoma, Verhandlungen des 30. Juristentages 1 68. Selbst Laband (vgl. oben Anm. k) gibt zu, daß der Bundesratsbeschluß „ein Urteil enthalten kann“, Staatsr. 1 267.

von der betreffenden, aber auch von einer dritten, im gegebenen Falle unbeteiligten Einzelstaatsregierung beantragt werden.

2. Handelt es sich um ein aufsichtliches Einschreiten des Reiches gegen die Tätigkeit eines Einzelstaates in einer reichsgesetzlich noch nicht geregelten Materie, also um Handhabung des „selbständigen“ [n] Aufsichtsrechts, so findet weder Art. 17 noch Art. 7 Ziff. 3 Anwendung, denn in beiden Bestimmungen ist nur die Rede von Mängeln, die bei der Ausführung von Reichsgesetzen hervortreten; in dem hier vorgestellten Falle ist aber ein Reichsgesetz nicht vorhanden. Da es auch sonst an ausdrücklichen Vorschriften über das „selbständige“ Aufsichtsrecht fehlt, gilt folgendes: dieses Aufsichtsrecht steht, wie jedes in der Reichsgewalt enthaltene, einem andern Reichsorgan nicht übertragene Recht, kraft seiner trägerschaftlichen Stellung im System der Reichsorgane, dem Bundesrate zu[o]. Sache des Bundesrates

---

[n] Vgl. oben Anm. a und § 212a Anm. l.

[o] Ebenso Haenel 315; Seydel 61; Anschütz, Enzykl. 73; Hubrich, Preuß. Staatsrecht (1909), 113; diese alle (auch Haenel, a. M. Triepel 535, 536) mit der im Text gegebenen Begründung, also mit Bezugnahme auf die trägerschaftliche Stellung des Bundesrates, aus welcher sich eine allgemeine Vermutung der Zuständigkeit ergibt (vgl. über diese Stellung des Bundesrates oben § 120 S. 473, 475, § 121 S. 477, 479; gegen die dort entwickelte Anschauung jetzt Triepel 537 ff.). Im Ergebnis mit dem Text übereinstimmend auch Bornhak, Berliner Festgabe für Dernburg (1900), 120 ff., der aber in der Begründung der Zuständigkeit des Bundesrates seine eigenen Wege geht (über und gegen ihn Triepel 536). Abweichend Laband I 113: die im Art. 4 RVerf begründete Beaufsichtigung vor ergangenem Reichsgesetz könne nur vom Kaiser ausgeübt werden, „denn sie gehört zu den Geschäften der Reichsregierung, also zu den dem Kaiser zustehenden Funktionen“ (vgl. auch Laband I 256). Aber der Kaiser hat nur denjenigen „Geschäften der Reichsregierung“ vorzustehen, welche ihm durch Verfassung und Gesetz ausdrücklich übertragen sind, dies ist, was die Beaufsichtigung der Einzelstaaten anlangt, nur insoweit geschehen, als es sich um die Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze handelt, im übrigen nicht. — Triepel (der, a. a. O. 542 ff., von der trägerschaftlichen Stellung des Bundesrates nichts wissen und ihm ebenso wie den anderen Reichsorganen nur die durch Verfassung und Gesetz ausdrücklich übertragenen Kompetenzen zugesteht) will die für die „abhängige“ Aufsicht (vgl. oben § 212a Anm. l) geltenden Zuständigkeitsnormen, Art. 17 u. 7 Ziff. 3 RVerf, auf die „selbständige“ Aufsicht analog ausdehnen und demgemäß auch für die vor reichsgesetzlicher Regelung einer Materie sich betätigende Aufsicht dem Kaiser die Beobachtung, dem Bundesrate die Berichtigung zuweisen (a. a. O. 543, 544). Gegen die Berechtigung dieses Analogieschlusses hat sich schon Haenel 315 mit m. E. überzeugenden und von Triepel nicht widerlegten Gründen ausgesprochen. Im praktischen Effekt ist übrigens Triepels Auffassung von der des Textes nicht sehr verschieden. Die Hauptfunktion der Aufsichtsgewalt, das Recht der Berichtigung, steht auch im Bereiche der „selbständigen“ Aufsicht, nach dieser wie nach jener Auffassung dem Bundesrate zu, desgleichen dem Kaiser bzw. der Reichsleitung das Recht, beim Bundesrate den Erlaß eines Berichtigungsbeschlusses zu beantragen (s. oben im Text und die nächste Anm.). Das Recht des Kaisers, die Einzelstaaten lediglich zu „beobachten“ bzw. beobachten zu lassen, d. h. daraufhin, ob sie ihre gesetzgeberische und verwaltende Tätigkeit im Einklang mit den Reichsinteressen halten, bedarf überhaupt keiner besonderen gesetzlichen Begründung. Der Unterschied zwischen der Triepelschen und der hier

ist es hiernach, die einzelstaatliche Tätigkeit in den der Reichsaufsicht unterliegenden, jedoch noch nicht reichsgesetzlich geregelten Angelegenheiten in den durch das Reichsinteresse gebotenen Schranken zu halten und auch im übrigen darüber zu wachen, daß die Einzelstaaten ihre „Bundespflichten" (Art. 19 RVerf) nicht verletzen noch vernachlässigen. Die in Ausübung dieser Zuständigkeit ergehenden Beschlüsse des Bundesrates können ebensowohl durch Anträge der einzelnen Regierungen wie durch solche des Kaisers veranlaßt werden; der Kaiser ist auch in dieser Hinsicht[p] befugt und, sofern es das Reichsinteresse gebietet, verpflichtet[q], dem Bundesrate gegenüber die Initiative zu ergreifen. —

Für alle Fälle der Reichsaufsicht gilt: die Aufsichtsgewalt erfaßt den Einzelstaat stets als solchen, als geschlossene Einheit, und kann sich demgemäß in ihren Forderungen und Verfügungen, soweit nicht durch Reichsgesetz für einzelne Angelegenheiten ein anderes bestimmt ist[r], immer nur gegen die den Staat verkörpernde und nach außen vertretende Regierung desselben, nicht aber gegen die der letzteren unterstellten Landesbehörden unmittelbar richten[s].

Als Zwangsmittel zur Durchsetzung aufsichtlicher Anordnungen der Reichsgewalt ist nur die durch Art. 19 geregelte Reichsexekution (oben 937) gegeben].

---

vertretenen Ansicht beschränkt sich darauf, daß nach Triepel in den Fällen der „selbständigen" Aufsicht der Kaiser nicht nur das Beobachtungs-, sondern auch das Beanstandungsrecht (oben S. 941 und Anm. c) hat, während letztere Funktion nach der hier für richtig gehaltenen Auffassung dem Bundesrate gehört.

p Über das Recht des Kaisers, im Bundesrate Anträge („Präsidialanträge") zu stellen vgl. oben 489, 490.

q Verantwortlichkeit des Reichskanzlers!

r Vgl. z. B. RGes. betr. die Bekämpfung gemeingefährl. Krankheiten vom 30. Juni 1900, § 41 Abs. 2; RGes. betr. die Bekämpfung der Reblaus vom 6. Juli 1904, § 15 Abs. 2; Viehseuchengesetz vom 26. Juni 1909, § 4 Abs. 3; Rinderpestgesetz vom 7. April 1869, § 12. Weitere Beispiele bei Triepel 298 ff., 308 ff.

s Über diesen Grundsatz Haenel a. a. O. 306 ff., 321; Laband 1 111; Seydel 60; Anschütz, Enzykl. 73; Triepel 176, 263 ff.; Dambitsch a. a. O. 103 ff.

Viertes Buch.

Rechtsverhältnisse der Untertanen.

Erster Abschnitt.

Rechtsverhältnisse der einzelnen Individuen[1].

Einleitung.

§ 213.

Die Individuen stehen zum Staate im Verhältnis der Unterwerfung. Sie sind in erster Linie Objekte der Staatsherrschaft und dem Staate durch Pflichten verbunden. Außerdem wird aber der Staatsverband für die der Staatsherrschaft unterworfenen Personen eine Quelle von Rechten, so daß sie innerhalb desselben auch die Stellung von berechtigten Subjekten einnehmen. Die staatlichen Rechte derselben zerfallen in zwei Hauptklassen:

I. Rechte, welche dem Einzelnen eine Teilnahme an der Bildung des Staatswillens gewähren, entweder in der Art, daß er selbst als Organ des Staates zu fungieren hat oder daß er an der Bildung staatlicher Organe teilnimmt (staatsbürgerliche oder politische Rechte). Diese haben bereits im zweiten Buche bei der Darstellung der staatlichen Organe ihre Behandlung gefunden.

II. Rechte, welche sich auf das Verhältnis der Individuen zum Staate beziehen (bürgerliche Rechte). Diese bilden im vorliegenden Buche den Gegenstand der Betrachtung. Die Ansprüche, welche dem Einzelnen gegenüber dem Staate zustehen, sind dreifacher Art:

1. Anspruch auf Aufenthalt im Staatsgebiete (Wohnrecht).

2. Anspruch auf staatlichen Schutz und Fürsorge.

3. Anspruch auf einen individuellen Rechtskreis, in welchen der Staat nicht eingreifen darf (individuelle Freiheitsrechte oder Grundrechte).

---

[1] Vgl. oben § 11 S. 37 ff. — Literatur: C. F. v. Gerber, Über öffentliche Rechte (1852); Laband 1 140 ff.; G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl. 1905; Derselbe, Allgemeine Staatslehre 409 ff.; Th. Dantscher v. Kollesberg, Die politischen Rechte der Untertanen (3 Lieferungen, 1888, 1892, 1894); v. Stengel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte, im VerwArch 3 177 ff.; v. Stengel-Giese, Art. Öffentl. Rechte und Pflichten WStVR 3 4 ff.; O. Mayer, VerwR (2. Aufl.) 1 § 10; Fleiner, Institutionen 162 ff.; Anschütz, Enzykl. 82 ff., 87 u. Komm. z. preuß. Verf. 1 91 ff.; weitere Literatur s. oben § 11 Anm. 1.

Außer diesen Rechten besteht noch

4. das Recht der Petition und Beschwerde. Dasselbe ist jedoch kein selbständiges Recht mit besonderem materiellen Inhalt, sondern nur ein Mittel zur Aufrechterhaltung der übrigen Rechte. —

Im Deutschen Reiche als einem zusammengesetzten Staate steht der Einzelne in einem doppelten Verhältnis. Er ist sowohl dem Reiche als den Einzelstaaten durch Pflichten verbunden und er hat beiden gegenüber Rechte in Anspruch zu nehmen.

§ 214.

Der Staatsherrschaft sind nicht nur die Staatsangehörigen, sondern auch die im Staatsgebiet sich aufhaltenden Ausländer unterworfen. Aber das Verhältnis der Staatsangehörigen zum Staate ist intensiver als das der Ausländer. Es liegen ihnen sowohl Pflichten ob, zu denen die Ausländer nicht verbunden sind, als sie andererseits Rechte besitzen, welche diese nicht in Anspruch nehmen können[1].

In Bundesstaaten, wo ein doppeltes Unterwerfungsverhältnis besteht, bildet sich eine dreifache Gliederung von Personen. Für den Bund, in Deutschland also für das Reich, gibt es nur den Unterschied von Bundes-(Reichs)-angehörigen und Ausländern. Für die Einzelstaaten ist dagegen die Unterscheidung dreifach: Staatsangehörige des betreffenden Einzelstaates, Staatsangehörige anderer Bundesstaaten und Ausländer. Im Deutschen Reiche sind aber durch eine ausdrückliche Bestimmung der Reichsverfassung die Angehörigen der einzelnen deutschen Staaten auch in ihrem Verhältnis zum Einzelstaat wesentlich gleichgestellt worden. Es besteht für ganz Deutschland ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaates in jedem anderen Bundesstaate 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, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist[2]. Die Zugehörigkeit zu einem deutschen Einzelstaate hat daher

[1] Zorn, Art. Ausland, Ausländer im WStVR 1 258 ff.; v. Frisch, Das Fremdenrecht, die staatsrechtl. Stellung der Fremden (1910); Stoerk in v. Holtzendorffs Handb. d. Völkerrechts 2 585 ff.; Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 99 ff.; W. Beutner, Die Rechtsstellung der Ausländer nach Titel II der preuß. Verfass.-Urk. (Zorn u. Stier-Somlo, Abhandlungen XII, 2). F. Lehmann, Grund- oder Freiheitsrechte d. Ausländer (Kieler Diss. 1913).

[2] RVerf Art. 3. — Vgl. die Kommentare zur RVerf von Seydel, Arndt, Dambitsch zu Art. 3; Laband 1 182 ff.; Brückner, Über das gemeinsame Indigenat im Gebiete des Norddeutschen Bundes, Gotha 1867; v. Kräwel, Der Einfluß des Art. 3 der deutschen Reichsverfassung auf die Zuständigkeit der Landesgerichte, Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem

nur noch Bedeutung für die Ausübung der staatsbürgerlichen oder politischen Rechte[3] und kraft einer ausdrücklichen Festsetzung der Reichsverfassung für die Aufnahme in den lokalen Gemeindeverband und die Armenversorgung behalten. Der letztere Punkt ist jedoch dadurch erledigt, daß das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz die auf die Armenversorgung bezüglichen Grundsätze für das ganze Reichsgebiet[4] einheitlich geregelt hat. Auf juristische Personen findet die Vorschrift des Art. 3 der Reichsverfassung keine Anwendung[5].

Erstes Kapitel.
Die bürgerlichen Rechte.

I. Das Recht des Aufenthaltes im Gebiet.

§ 215.

1. Das Recht, sich im Staatsgebiet aufzuhalten, ist ein ausschließliches Vorrecht der Staatsangehörigen. Wenn auch nach den Grundsätzen des modernen Völkerrechts kein Staat den Ausländern den Eintritt in sein Gebiet überhaupt untersagen darf, so hat doch jeder Staat das Recht, einzelne Ausländer aus

---

Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes 2 336 ff.; v. Groß, Zur Interpretation des Art. 3 der Verfassung des Norddeutschen Bundesstaates, im Gerichtssaal 19 329 ff.; O. Bockshammer, Das Indigenat des Art. 3 der deutschen Reichsverfassung (1896); Anschütz, Enzykl. 83, 84.

[3] Die Ansicht, daß die in einem anderen deutschen Staate wohnhaften Reichsangehörigen dort auch ohne weiteres zur Ausübung der politischen Rechte zuzulassen seien, ist unbegründet. Die Worte „zur Erlangung des Staatsbürgerrechtes“ in Art. 3 der RVerf. sollen nicht bedeuten, daß der Angehörige eines jeden deutschen Staates in jedem anderen deutschen Staate die politischen Rechte ausüben könne, sondern nur, daß er im Falle des Erwerbes der Staatsangehörigkeit unter denselben Bedingungen wie Inländer in den Besitz der politischen Rechte tritt, also den besonderen Beschränkungen nicht unterliegt, welche in dieser Beziehung für Ausländer bestehen. Vgl. jedoch oben § 99 S. 349 und Anm. c.

[4] [Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt seit der Novelle vom 30. Mai 1908 auch in Elsaß-Lothringen, seit der vom 30. Juni 1913 auch in Bayern, nunmehr also im ganzen Reichsgebiet. Vgl. oben § 81 Anm. 2 a. E., § 112 S. 429 und Anm. 18. § 80 Anm. 32 (oben S. 265), wo gesagt ist, daß das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz in Bayern keine Geltung erlangt habe, ist hiernach zu berichtigen.]

[5] Dies ergibt sich schon daraus, daß die Voraussetzung der Gleichberechtigung Besitz der Staatsangehörigkeit eines deutschen Staates ist, juristische Personen aber eine Staatsangehörigkeit nicht haben können. Wie im Text Seydel, Kommentar zu Art. 3 Nr. IV; Zorn, Staatsrecht 1 349; Laband 1 184 Anm. 1; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 138 N. 1; Arndt, Kommentar zur Reichsverf. 70, 71; Dambitsch a. a. O. 72, 73, v. Jagemann, RVerf. 61; Entsch. des Kammergerichts vom 27. April 1896 (Entsch. 16 72) und vom 14. März 1898 (Entsch. 18 76); And. Ansicht: Das Reichsgericht, RGZ 6 142; Haenel, Staatsr. 589 Anm. 9; Brückner a. a. O. 6; Mandry, Zivilrechtlicher Inhalt der Reichsgesetze 41 N. 2; Bockshammer a. a. O. 73 ff.; Isay, Die Staatsangehörigkeit juristischer Personen (Abhandl. v. Zorn u. Stier-Somlo 3 2).

Gründen der öffentlichen Sicherheit oder weil sie der Armenpflege zur Last fallen, des Landes zu verweisen und wegen begangener Verbrechen an fremde Regierungen auszuliefern. Die Übernahme der Ausgewiesenen ist eine völkerrechtliche Pflicht ihres Heimatsstaates.

Bis zur Gründung des Norddeutschen Bundes waren in dieser Beziehung auch für das Verhältnis der einzelnen deutschen Staaten zueinander lediglich die völkerrechtlichen Grundsätze maßgebend. Die Auslieferungspflicht hatte durch Bundesbeschlüsse vom 5. Juli 1832, 18. August 1836 und 26. Januar 1854[1] ihre Regelung gefunden. Die Übernahme ausgewiesener Personen richtete sich nach den Bestimmungen der Gothaer Konvention vom 15. Juli 1851, bei welcher alle deutschen Staaten mit Ausnahme von Österreich, Holstein-Lauenburg und Liechtenstein beteiligt waren.

Diese Verhältnisse änderten sich mit der Gründung des Norddeutschen Bundes. Art. 3 der Bundesverfassung stellte die Angehörigen anderer deutschen Staaten hinsichtlich des Wohnrechtes im Staate den Inländern gleich. Das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867 legte allen Bundesangehörigen die Befugnis bei, sich an jedem Orte des Bundesgebietes niederzulassen[2]. Da jedoch die Bestimmungen über die Armenversorgung von diesen Vorschriften nicht berührt wurden, so blieb die Möglichkeit bestehen, Staatsangehörige eines deutschen Staates, welche in einem andern deutschen Staate der Armenunterstützung verfielen, in den Heimatsstaat zurückzuweisen. In dieser Beziehung wurden die Bestimmungen der Gothaer Konvention ausdrücklich aufrechterhalten[3]. Erst durch das RG über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juli 1870 (oben 948) hat die Staatsangehörigkeit auch in dieser Beziehung ihre Bedeutung verloren.

2. Dadurch ist an die Stelle des Wohnrechtes im Einzelstaate für alle Reichsangehörigen das Wohnrecht im Reichsgebiete getreten. In bezug auf dieses Recht besteht kein Unterschied zwischen den Angehörigen der einzelnen deutschen Staaten, sondern nur ein Unterschied zwischen Reichsangehörigen und Ausländern.

Ausländer, d. h. solche Personen, welche nicht Reichsangehörige sind, können: a) auf Verlangen einer fremden Regierung ausgeliefert werden, wenn sie im Auslande eine strafbare Handlung begangen haben. Einer Reihe von Staaten gegenüber hat das Deutsche Reich vertragsmäßige Verpflichtungen zur Aus-

---

[1] G. v. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae 2 250, 347, 594.

[2] RG über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 1. Ein sorgfältiger Kommentar des Freizügigkeitsgesetzes findet sich bei Bazille und Köstlin, Das Recht der Staatsangehörigkeit mit besonderer Berücksichtigung Württembergs (1902), 276 ff. Vgl. im übrigen G. Meyer-Dochow, VerwaltR (4. Aufl.) 111 ff.

[3] RG über die Freizügigkeit § 7.

lieferung übernommen[4]; [b) Ausländer dürfen durch Verfügung der zuständigen Landesbehörde aus dem Gebiete des Einzelstaates, in dem sie wohnen oder sich aufhalten ausgewiesen werden[5]. Die Ausweisung ist in allen Fällen zulässig, in denen das weitere Verweilen des Auszuweisenden im Gebiete des betreffenden Staates eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bedeutet. Manche Landesgesetze gestatten die Ausweisung auch wegen Mittellosigkeit des Auszuweisenden, insbesondere dann, wenn der Auszuweisende der öffentlichen Armenpflege zur Last fällt. Das Recht, Ausländer aus dem ganzen Reichsgebiete auszuweisen, steht den Einzelstaaten und ihren Behörden selbstverständlich nur insoweit zu, als es ihnen durch Reichsgesetz ausdrücklich beigelegt ist. Dies ist geschehen für den Fall gewisser strafgerichtlicher Verurteilungen[6]. Durch Reichsbehörden können Ausweisungen nur in den reichsunmittelbaren Gebieten, im übrigen aber nicht angeordnet werden.]

Reichsangehörige dürfen weder einer fremden Regierung ausgeliefert noch aus dem Reichsgebiete verwiesen werden. Der Grundsatz der Nichtauslieferung von Inländern ist sowohl durch das StrGB[7] als durch die Auslieferungsverträge des Deutschen Reiches ausgesprochen worden. Die Landesverweisung wurde früher auch den Inländern gegenüber als eine durch gerichtliches Urteil zu verhängende Strafe in Anwendung gebracht. Sie ist jedoch als solche zum Teil schon durch die Gesetzgebung des achtzehnten[8], überall durch die des neunzehnten Jahrhunderts beseitigt worden. Das geltende deutsche Recht kennt sie nur bei Ausländern[9].

Das Wohnrecht im Reichsgebiet äußert sich also darin, daß gegenüber denjenigen Personen, welchen dasselbe zusteht, weder

---

[4] [Ein Verzeichnis der vom deutschen Reiche bisher abgeschlossenen Auslieferungsverträge bei Frank, Art. Auslieferung, WStVR 1 263 (vgl. auch die tabellarische Zusammenstellung der Auslieferungsdelikte nach den bestehenden Verträgen das. 268 ff.). Die Zuständigkeit des Reiches zum Abschluß von Auslieferungsverträgen ist keine ausschließliche: soweit die Reichsverträge und Reichsgesetze nicht entgegenstehen, können auch die Einzelstaaten noch Auslieferungsverträge schließen. Übereinstimmend Frank a. a. O. 262].

[5] [Vgl. Fleischmann, Art. Ausweisung im WStVR 1 280 ff.; Kayser-Loening, Art. Ausweisung im Handwörterb. d. Staatswiss. 2 314 ff.; v. Conta, Die Ausweisung aus dem Deutschen Reiche usw. (1894); Holtzendorf, Die polizeiliche Landesverweisung im preuß. Staatsrecht, ZStaatswiss. 62 409 ff.; v. Overbeck, Niederlassungsfreiheit u. Ausweis.R (1907). Weitere Literaturangaben bei Fleischmann a. a. O. 289, 290 und in der Voraufl. § 215 Anm. 6].

[6] [StrGB §§ 39, 284, 362 (181a); RGes. gegen den Verrat militärischer Geheimnisse vom 3. Juni 1914 (RGBl 195), § 14 Abs. 2; RGes. gegen die Steuerflucht vom 26. Juli 1918 (RGBl 951), § 24].

[7] RStGB § 9.

[8] In Preußen schon durch Kabinettsorder vom 4. Jan. 1744.

[9] Vgl. die oben Anm. 6 angegebenen Gesetzesvorschriften. Die Ausweisung erscheint hier überall als Reichsverweisung.

Ausweisungs- noch Auslieferungsbefugnisse der Behörden in Anwendung gebracht werden dürfen. Es hat mithin denselben Charakter wie diejenigen Rechte, welche an einer späteren Stelle als individuelle Freiheitsrechte bezeichnet werden.

3. Das Wohnrecht im Staatsgebiet (Einzelstaatsgebiet) hat seine Bedeutnng fast völlig verloren, es ist vom Wohnrecht im Reichsgebiet absorbiert worden. Schon das Gesetz über die Rechtshilfe verpflichtete die einzelnen deutschen Staaten, auch ihre eigenen Staatsangehörigen unter gewissen Bedingungen an andere deutsche Staaten auszuliefern[10]. Nach den Reichsjustizgesetzen ist jedes deutsche Gericht befugt, Verhaftungen in jedem andern Gerichtsbezirk des Deutschen Reiches zu verfügen[11]. Die Aufenthaltsbeschränknngen, welchen bestrafte Personen unterliegen[12], sind von der Staatsangehörigkeit durchaus unabhängig, [doch äußert das Wohnrecht im Staatsgebiet hier insofern noch eine Wirkung, als solchen Personen der Aufenthalt zwar in jedem andern Einzelstaate (mit Ausnahme dessen, der die Aufenthaltsbeschränkung verhängt hat), nicht aber in ihrem Heimatsstaate (dem Einzelstaate, dem sie angehören) untersagt werden kann[13]]. Ein Deutscher, welcher der Armenunterstützung verfallen ist, kann aus seinem Heimatsstaate in einen andern deutschen Staat verwiesen werden, wenn er in diesem einen Unterstützungswohnsitz hat[14].

II. Anspruch auf staatlichen Schutz und Fürsorge.

§ 216.

Der Staat entwickelt eine umfassende Tätigkeit im Interesse seiner Untertanen, welche sich in Gewährung von Schutz und

---

[10] RG., betr. die Gewährung der Rechtshilfe, vom 21. Juni 1869 §§ 21 ff., namentlich § 23.

[11] RGVG § 161, GStPrO §§ 131, 132, 187.

[12] Freizüg.-G. § 3. Vgl. G. Meyer-Dochow a. a. O. 111 ff.

[13] [Im § 3 Abs. 2 des Freizüg.-Ges. heißt es zwar: „Solchen (d. h. bestraften) Personen, welche derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen, ... kann der Aufenthalt in jedem anderen Bundesstaate von der Landespolizeibehörde verweigert werden“, und würde hiernach, wenn man sich einfach an den Wortlaut hält, die Ausweisung aus jedem „andern“ (der im Gegensatz hierzu stehende „eine“ Staat ist der Staat der verhängten Aufenthaltsbeschränkung) Staate, mithin auch aus dem Staate, dem der Auszuweisende angehört, zulässig sein. So ist § 3 Abs. 2 a. a. O. in der Tat auch vielfach ausgelegt worden (insbesondere von G. Meyer, Voraufl. 796, 797 und Verwaltungsrecht, 2. Aufl., 1 121). Doch steht diese Auslegung im Widerspruch mit der Absicht des Gesetzgebers, welcher die Unzulässigkeit der Ausweisung aus dem Heimatstaate für selbstverständlich hielt. In diesem Sinne hat sich auch der Bundesratbeschluß vom 9. Juni 1894, veröffentlicht z. B. im preuß. Min.-Bl. d. inn. V. 147 — ausgesprochen. Wie im Text die jetzt überwiegende Meinung; vgl. Laband (5. Aufl.) 1 159 (früher anders, vgl. 2. Aufl. 1 151); G. Meyer-Dochow a. a. O. 112, 113; Kutzer WStVR 1 856, mit Zitaten].

[14] RG über den Untertsützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 (30. Mai 1909), §§ 1, 31.

Fürsorge äußert. Ein Teil dieser Tätigkeiten ist lediglich durch objektives Recht geregelt, so daß in bezug auf dieselben subjektive Rechte der Einzelnen nicht bestehen und die Wohltaten, welche letzteren infolge davon zuteil werden, lediglich Reflexwirkungen des objektiven Rechtes sind[1]. Ein sehr erheblicher Teil der staatlichen Tätigkeiten ist aber dem Staate in dem Sinne zur Pflicht gemacht, daß die Einzelnen einen Rechtsanspruch auf Vornahme derselben besitzen. Dieser Anspruch geht auf ein positives Handeln des Staates; er kann, da bei Ausübung der betreffenden Tätigkeiten verschiedene Gemeinwesen beteiligt sind, sowohl gegenüber dem Reiche als gegenüber den Einzelstaaten als gegenüber den Kommunalverbänden bestehen.

Diese Ansprüche der Einzelnen sind:

1. Anspruch auf Schutz gegenüber anderen Staaten. Dieser Schutz wird nur den Staatsangehörigen gewährt. In Deutschland haben alle Reichsangehörigen gleichmäßig Anspruch auf den Schutz des Reiches[2]. Die Staatsangehörigen derjenigen Staaten, welche eigene Gesandtschaften im Auslande unterhalten, können sich vorkommendenfalls außer an den Reichsgesandten auch an den speziellen Gesandten ihres Heimatsstaates wenden[3]. Nicht-Reichsangehörige haben keinerlei Recht auf völkerrechtlichen Schutz seitens des Reiches oder der Einzelstaaten. Die Reichsflagge dürfen daher auch nur solche Kauffahrteischiffe führen, welche sich im ausschließlichen Eigentum von Reichsangehörigen oder juristischen Personen befinden, die ihren Sitz im Bundesgebiet haben, vorausgesetzt, daß bei den offenen Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften alle persönlich haftenden Mitglieder Reichsangehörige sind[4].

2. Anspruch auf Rechtsschutz[5]. Dieser wird zum

---

[1] So entspricht z. B. in Deutschland der staatlichen und kommunalen Pflicht der Armenpflege kein subjektives Recht des Einzelnen auf Armenunterstützung (RG über den Unterstützungswohnsitz § 61; dazu der Kommentar von Wohlers-Krech (13. Aufl.) 83; Fleiner, Institutionen 164 Anm. 22).

[2] RVerf Art. 3. Seydel-Piloty, Bayerisches Staatsrecht 1 173 Anm. 55 will dem Anspruch auf Schutz gegenüber anderen Staaten den Charakter eines subjektiven Rechtes absprechen, Jellinek a. a. O. 119 Anm. 2 erkennt an, daß ein materieller Anspruch vorliegt, der sich aber wegen des Fehlens eines Rechtsmittels formell nur als Reflex objektiven Rechtes darstellt. Für den Bestand eines subjektiven Rechtes auf Schutz: Laband 1 152 N. 2; Stoerk in v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechtes 2 633, 635; Dantscher v. Kollesberg a. a. O. Lief. 2 S. 50 N. 1; Anschütz, Enzykl. 89.

[3] Laband 153; Thudichum in v. Holtzendorffs Jahrbuch für Gesetzgebung usw. des Deutschen Reiches 4 341. Die Ansicht R. v. Mohls, Reichsstaatsrecht 55, daß der Staatsangehörige sich immer zuerst an den Gesandten seines Staates und erst eventuell an den Reichsgesandten zu wenden habe, ist mit Art. 3 Abs. 6 der RVerf nicht vereinbar.

[4] RG, betr. das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe, vom 22. Juni 1899.

[5] Über den Anspruch auf Rechtsschutz vgl. Jellinek a. a. O. 124 ff.; Laband 3 372 ff. und die bei Jellinek 124, 125 Laband 373 N. 1 angeführte Literatur; ferner Haenel, Staatsrecht 1 118 ff.; Gierke, Deutsch. PrivR 1 323; O. Mayer, VerwaltR (2. Aufl.) 1 112; Hellwig, System des Zivilprozeßrechts (1912) 1 291 ff.; Fleiner, Institut. 167.

Teil seitens des Reiches, zum Teil seitens der Einzelstaaten, von jedem soweit als seine Gerichtsbarkeit reicht, gewährt. Er kommt allen Reichsangehörigen, aber auch den Ausländern[6] in gleichem Maße zu. Nach den Reichsjustizgesetzen ist sogar in bezug auf Prozeßkautionen und Armenrecht, sowie im Konkurse eine schlechtere Behandlung der Ausländer nur als Vergeltungsmaßregel zulässig[7].

3. Anspruch auf diejenige schützende und fürsorgende Tätigkeit des Staates, welche man unter dem Begriff der inneren Verwaltung zusammenfaßt. Eine Aufzählung der speziellen Rechte, welche in dieser Beziehung dem Einzelnen zustehen, ist nur in einem System des Verwaltungsrechtes möglich. Zu denselben gehört namentlich auch die Befugnis, diejenigen allgemeinen Anstalten, welche Reich, Staaten oder Kommunalverbände im Interesse ihrer Angehörigen errichtet haben, unter den dafür vorgeschriebenen Bedingungen zu benutzen (Krankenanstalten, Bildungsanstalten, Verkehrsanstalten, Versicherungsanstalten usw.). Regelmäßig kommt die Tätigkeit der inneren Verwaltung sowohl Inländern als Ausländern zugute. Doch stehen auch in dieser Beziehung den Inländern oft weitergehende Rechte zu. Namentlich haben sie hinsichtlich der Benutzung staatlicher Anstalten oft Vorzugsrechte vor den Fremden. Angehörige deutscher Staaten sind auch in bezug hierauf nach Artikel 3 der RVerf in jedem deutschen Staate als Inländer zu behandeln[8].

III. Individuelle Freiheitsrechte.

Einleitung.

§ 217.

Individuelle Freiheitsrechte oder Grundrechte[1] sind solche Rechte, welche dem Einzelnen eine Freiheit von Einwirkungen des Staates gewähren. Der Begriff der individuellen Freiheitsrechte oder Grundrechte ist seit langer Zeit in der Wissenschaft anerkannt[2] und hat auch seine positiven Ausgestal-

---

[6] Ebenso Triepel, Völkerrecht u, Landesrecht 343.
[7] RZivPrO §§ 110, 111, 114, RKonkO § 5.
[8] A. M. v. Seydel, Komm. 54.
[1] Jellinek a. a. O. 94 ff.; derselbe, Die Erklärung der Menschen- u. Bürgerrechte (2. Aufl., 1904); Giese, Die Grundrechte (1905); E. Eckhardt, Die Grundrechte vom Wiener Kongreß bis zur Gegenwart (1913); Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 91 ff.
[2] [Die Hauptstreitfrage der Lehre von den Grund- und Freiheitsrechten ist die, ob die — teils in den Verfassungen der Einzelstaaten, teils in einfachen (Reichs- und Landes-)gesetzen enthaltenen — Bestimmungen zugunsten gewisser Betätigungsmöglichkeiten der persönlichen Freiheit (vgl. als Beispiele die „Rechte der Preußen", Art. 4—42 der preuß Verf.-Urk., und die grundlegenden Vorschriften befreiender Reichsgesetze: des Preßgesetzes, Vereinsgesetzes, Freizügigkeitsgesetzes) wirklich subjekte Rechte des

tungen in Verfassungen und Gesetzen erhalten. Von anderer Seite wird der Bestand derartiger Rechte in Abrede gestellt[3] und behauptet, es handle sich hier nur um Vorschriften des objektiven Rechtes, welche Schranken für die Staatsgewalt feststellten, die sog. Grundrechte seien nur Betätigungen der natürlichen Handlungsfreiheit. Aber die natürliche Handlungsfreiheit unterliegt im Staate vielfachen rechtlichen Beschränkungen. Und die Feststellung von Grundrechten hat die Bedeutung, in bezug auf Handlungen einer bestimmten Art derartige Beschränkungen ausdrücklich auszuschließen. Viele Handlungen, welche sich als Ausfluß der natürlichen Handlungsfreiheit darstellen, sind niemals von Beschränkungen betroffen worden. Es ist daher auch kein Bedürfnis vorhanden gewesen, in bezug auf sie dem Einzelnen eine Freiheit von Einwirkungen der staatlichen Organe ausdrücklich zuzusichern. Andere Handlungen waren dagegen früher derartigen Beschränkungen unterworfen und die Feststellung der Grundrechte hatte die Aufgabe, dieselben zu beseitigen. Die Verfassungen und Gesetze, welche diese Beseitigung vornahmen, enthielten zweifellos objektives Recht.

Individuums begründen oder ob sie lediglich objektives Recht, Beschränkungen der Staatsgewalt darstellen, als deren „Reflexwirkung" eine besondere Sicherstellung der Freiheitssphäre des Individuums erscheint.

Als Vertreter der ersten Alternative können gelten: H. A. Zachariä 1 443 ff.; Zöpfl 2 18 ff.; v. Mohl, Württ. StR §§ 69 ff.; Bluntschli, Allgem. Staatsr. 603; v. Roenne, Preuß. StR (4. Aufl.) 2 3 ff., 37 (2 3 ff. hat Zorn unverändert in die 5. Aufl. übernommen: v. Roenne-Zorn 1 600 ff.; im übrigen steht Zorn auf dem entgegengesetzten Standpunkt: a. a. O. 2 150); Schulze, Preuß. StR § 112, Deutsches Staatsr. 1 § 145; Gierke in Schmollers Jahrb. 7 1132 ff.; Loening, VerwaltR 13; v. Stengel, VerwaltR 35, VerwArch 3 194 ff.; G. Meyer in den Vorauflagen dieses Buches; Merkel, Enzyklopädie 206; v. Kirchenheim, Lehrb. d. Staatsr. 141 ff.; Gluth, ArchÖffR 3 572 ff.; Fleiner, Institut. 167, 168; Hubrich, Preuß. StR 181, 182; Arndt, Komm. z. preuß. VerfUrk (7. Aufl.) 62; Stier-Somlo, Preuß. Staatsr. 2 27; Ottmar Bühler, Die subj. öff. Rechte u. ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung 61 ff. — In diese Gruppen von Schriftstellern gehören aber auch Jellinek, System 94 ff. und Anschütz, Enzykl. 89, 90, Kommentar 96, 97: beide sind zwar nicht geneigt, in jeder von der Verfassung verbrieften „Freiheit" einen individualisierten öffentlich-rechtlichen Anspruch anzuerkennen, erblicken aber in allen diesen Freiheiten (persönliche u. Eigentumsfreiheit, Freiheit der Wohnung, der Meinungsäußerung, Religionsfreiheit, Versammlungsfreiheit usw.) Ausflüsse und Anwendungen eines allgemeinen Grundsatzes, der als solcher Quelle eines ebenso allgemeinen Rechtes ist; dieser Grundsatz ist gleichbedeutend mit dem, was oben § 178 S. 760 ff. als Prinzip der gesetzmäßigen Verwaltung zur Anschauung gebracht ist. Auf die Innehaltung dieses Prinzips, also auf die Unterlassung aller ungesetzlichen Eingriffe in die persönliche Freiheit, hat jedermann ein subjektives Recht.

Dagegen wird die Eigenschaft der Grundrechte, insbesondere auch der in die Verfassungen aufgenommenen, als subjektiver Rechte geleugnet von v. Gerber, Öff. Rechte 76 ff., Grundzüge 33 ff.; Seydel, Allgem. Staatslehre 49 ff.; Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 173; Laband, Staatsr. 1 151 ff.; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 294 ff.; Zorn bei v. Roenne-Zorn a. a. O. 2 150; Otto Mayer, VerwR (2. Aufl.) 1 111; Giese Grundrechte 70 ff., 75.

[3] Vgl. die vorstehende Anm., a. E.

Aber sie gewährten den Einzelnen gleichzeitig einen Anspruch auf Freiheit von gewissen Einwirkungen des Staates. Dieser Anspruch geht auf Unterlassung oder Aufhebung derjenigen obrigkeitlichen Befehle, welche mit der gesetzlich festgestellten Freiheit im Widerspruch stehen. Er bildet einen Bestandteil der individuellen Rechtssphäre und ist mit der fortschreitenden Entwicklung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in immer höherem Maße richterlichen Schutzes teilhaftig geworden[4].

Eine gesetzliche Fixierung von Grundrechten hatte schon in der englichen declaration of rights in geringem Umfange stattgefunden. In umfassender Weise erfolgte sie dagegen in den Verfassungen der nordamerikanischen Gliedstaaten (zuerst Virginias). Unter dem Einfluß dieser entstand die französische Erklärung der Rechte des Menschen und Bürgers vom 26. August 1789, welche einen Bestandteil der Verfassung vom 3. September 1791 bildet[5]. Nach dem Muster derselben haben die meisten europäischen Verfassungen versucht eine Formulierung der individuellen Freiheitsrechte in kurzen abstrakten Sätzen vorzunehmen[6]. Dies gilt auch von den Verfassungen der deutschen Einzelstaaten. Derartige allgemeine Aussprüche leiden aber meist an dem Übelstande, daß sie sich zur unmittelbaren praktischen Anwendung nicht eignen, sondern zu ihrer Durchführung besonderer Ausführungsgesetze

---

[4] Einen Anspruch auf Unterlassung und Aufhebung der obrigkeitlichen Befehle, welche die zum Schutz der Freiheit des Individuums bestehenden gesetzlichen Normen überschreiten, erkennt auch Jellinek, Subjektive Rechte 103 an. Aber warum soll ein Anspruch auf Unterlassen nicht ebensowohl den Inhalt eines subjektiven Rechtes bilden als ein Anspruch auf Handeln? [Dies gilt auch gegen O. Mayer, VerwR 1 111.] Und wenn von demjenigen, der in der Vornahme einer Handlung nicht gehindert werden darf, also einen Anspruch auf Unterlassung widerstreitender obrigkeitlicher Befehle besitzt, gesagt wird, daß er ein Recht hat, die Handlung vorzunehmen, so ist das doch nur ein anderer Ausdruck für denselben Gedanken. Die letztere Ausdrucksweise befindet sich auch im Einklang mit dem Sprachgebrauch unserer Gesetze, nicht nur der einzelstaatlichen Verfassungen, sondern auch vieler Reichsgesetze, z. B. des Freizügigkeitsgesetzes § 1, der Reichsgewerbeordnung § 1, des Reichsvereinsgesetzes § 1.

[5] Jellinek, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ein Beitrag zur modernen Verfassungsgeschichte. 2. Aufl., Leipzig 1904; Wolzendorff, Staatsrecht und Naturrecht (1916) 351 ff., 494 ff. Die früher vielfach verbreitete Ansicht, daß die Erklärung der Menschenrechte unter dem Einfluß von Rousseaus contrat social erfolgt sei, ist dadurch widerlegt worden. [Dem demokratischen Despotismus Rousseaus ist die Vorstellung von individuellen Grund- und Freiheitsrechten durchaus fremd. „Nur vermöge einer Reihe von Inkonsequenzen und Sophismen" kann Rousseau den Begriff unzerstörbarer Menschenrechte retten: Gierke, Althusius S. 117. Auch der älteren Naturrechtslehre ist die Idee der Grundrechte fremd: E. v. Meier, Französ. Einflüsse 1 57, 58. — Daß die déclaration des droits von 1789 kein französisches Originalgewächs, sondern eine Kopie amerikanischer Vorbilder ist, wird in Frankreich unter dem Einfluß nationaler Eitelkeit bestritten; vgl. darüber E. v. Meier a. a. O. 118 und dort besprochenen Angriffe Boutmys gegen Jellinek.]

[6] Vgl. hierüber insbes. die oben Anm. 1 zitierten Bücher von Giese und Eckhardt.

bedürfen, in deren Ermangelung aber sich als wertlos erweisen[7]. Mit Recht hat daher die deutsche Reichsverfassung von einer solchen Zusicherung von Grundrechten abgesehen. Dagegen sind den Reichsangehörigen viele derartige Rechte durch besondere Reichsgesetze eingeräumt worden[8].

Die individuellen Freiheitsrechte sind Schranken für die verwaltende Tätigkeit des Staates und zwar namentlich für die innere Verwaltung[9]. Ihre Bedeutung liegt insbesondere darin, daß überall, wo solche Rechte gesetzlich zugesichert sind, das den Verwaltungs-, insbesondere den Polizeiorganen zustehende Verbietungsrecht nicht in Anwendung gebracht werden darf. Eine erschöpfende Darstellung der individuellen Freiheitsrechte läßt sich daher nur in einem System des Verwaltungsrechtes geben. Die wichtigsten derselben sind diejenigen, welche sich beziehen auf:

1. die Unverletzlichkeit der Person, der Wohnung und der Papiere[10],
2. die Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung[11],
3. die Freiheit der geistigen Bewegung[12],
4. die Unverletzlichkeit des Vermögens[13],
5. die Freiheit der Assoziation[14].

1. Unverletzlichkeit der Person, der Wohnung und der Papiere.

§ 218.

Die gesetzlichen Bestimmungen über Unverletzlichkeit der Person, der Wohnung und der Papiere haben den Zweck, den Einzelnen gegen unberechtigte Verhaftungen, Eindringen in die Wohnung, Haussuchungen und Beschlagnahmen zu schützen.

1. Die Verhaftung kann entweder ein strafprozessualischer Akt sein, der sich gegen eine eines Verbrechens verdächtige Person richtet, oder eine polizeiliche Maßregel, welche aus Rücksicht auf die öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit

---

[7] Aus den allgemeinen Ansprüchen der Verfassungen kann der Einzelne weder ein Recht auf Erlaß eines Gesetzes, noch da, wo dieselben ohne nähere Ausführungsbestimmungen nicht durchführbar sind, ein Recht auf unmittelbare Anwendung seitens der Gerichte oder Verwaltungsbehörden herleiten. Vgl. Jellinek, Subjektive Rechte 94; Anschütz, Enzykl. 88, 90.

[8] Z. B. durch das Freizügigkeitsgesetz, die Gewerbeordnung, das Preßgesetz, das Vereinsgesetz.

[9] Dagegen bilden sie keine Schranke für die Gestzgebung, sondern können durch diese beschränkt und entzogen werden, wobei sich von selbst versteht, daß dabei die Formen der Verfassungsänderung gewahrt werden müssen, wenn die Zusicherung der Rechte in der Verfassung erfolgt ist.

[10] Vgl. § 218.

[11] § 219.

[12] §§ 220, 221.

[13] § 222.

[14] §§ 230—232.

und Ruhe oder im eigenen Interesse der verhafteten Person vorgenommen wird[1].

Während noch in der Peinlichen Gerichtsordnung von 1532 das Bestreben hervortritt, den Angeklagten gegen jede ungerechtfertigte Verhaftung zu schützen, hatte sich unter dem Einfluß des Inquisitionsprozesses ein fast unbeschränktes Verhaftungsrecht des Richters ausgebildet. Von dem polizeilichen Verhaftungsrecht war dieses schon deshalb nicht streng geschieden, weil richterliche und Verwaltungsfunktionen zu jener Zeit meist in einer Hand vereinigt waren. Jedenfalls galt die Polizei für befugt, ebensogut wie die Strafjustiz, Verhaftungen vorzunehmen, und zwar nicht bloß wegen begangener Verbrechen, sondern auch zur Verhinderung derselben[2], sowie überhaupt zum Schutze der öffentlichen oder privaten Sicherheit.

Die Verfassungen suchten diese Befugnis einzuschränken und bestimmten meist, daß eine Verhaftung nur in den gesetzlich bestimmten Fällen und unter Wahrung der gesetzlich vorgeschriebenen Formen erfolgen dürfe[3]. Da man dabei wesentlich die strafprozessualische Verhaftung im Auge hatte, so erfolgte die nähere gesetzliche Regelung gewöhnlich durch die Strafprozeßordnungen. Diese setzten als Erfordernis der Verhaftung den Erlaß eines Haftbefehls seitens des Richters fest und gestatteten daneben ausnahmsweise (im Fall der Ergreifung auf frischer Tat, bei Gefahr der Flucht usw.) ein Einschreiten der Polizeibehörden ohne Haftbefehl. Daneben blieb jedoch die polizeiliche Verhaftung, d. h. diejenige, welche nicht wegen eines begangenen Verbrechens, sondern im Interesse der öffentlichen oder privaten Sicherheit stattfindet, ohne speziellere gesetzliche Regelung fortbestehen. Nur wenige Gesetzgebungen haben dieselbe zu einem Gegenstande ausdrücklicher Regelung gemacht[4].

Durch die RStPO ist die strafprozessualische Ver-

---

[1] L. v. Stein, Verwaltungslehre 4 140 ff.; Meyer-Dochow 143, 144; O. Mayer, VerwR (2. Aufl.) 1 312 ff., 316 ff.; Seuffert, Art. Verhaftung in v. Stengels Wörterb.; Mittermaier, Art. Verhaftung im WStVR; Art. Freiheit (persönliche) in v. Bitters Handwörterb. d. preuß. Verwaltung; Anschütz, Komm. z. preuß. Verfass. 1 132 ff.; Thoma, Polizeibefehl 91, 92; Kitzinger, Verhinderung strafbarer Handlungen durch Polizeigewalt (1913) 209 ff.; O. Mayer, Deutsch. VerwR 1 364 ff.

[2] Lotz, Über Verhältnis der Polizei zur Kriminaljustiz, Neues Archiv des Kriminalrechtes 4 184 ff., 188 ff.

[3] Erkl. der Menschenrechte § 7, Franz. Verf. vom 3. Sept. 1791, Franz. Charte vom 14. Juni 1814 § 4, Belg. Verf. Art. 7, Preuß. Verf. Art. 5, Bayr. Verf. Tit. IV § 8, Sächs. Verf. § 27, Württ. Verf. § 26, Bad. Verf. § 15, Hess. Verf. § 33, S.-Alt. GG § 51, S.-Kob.-Goth. StGG § 32, Wald. Verf. § 29, Brem. Verf. § 7.

[4] Preuß. G. zum Schutze der persönlichen Freiheit vom 12. Febr. 1850, Bayr. AusfG zur RStrPrO vom 18. Aug. 1879 Art. 102, Württ. G. v. 12. Aug. 1879 Art. 2, Bad. Pol. StrGB § 30, Oldenb. StGG Art. 39 § 4, Hamb. G., betr. das Verhältnis der Verwaltung zur Rechtspflege, vom 23. April 1879 § 22, Lüb. Ges., die Strafbefugnis der Polizei- und Verwaltungsbehörden betr., vom 16. Juni 1879 § 4.

haftung für ganz Deutschland einheitlich geregelt worden. Nach den Bestimmungen derselben kann die Verhaftung erfolgen: 1. auf Grund eines schriftlichen Haftbefehls des Richters, dessen Voraussetzungen gesetzlich geregelt sind (Verhaftung im eigentlichen Sinne)[5], 2. durch Polizei- und Sicherheitsbeamte bei Gefahr im Verzuge unter denselben Voraussetzungen, 3. durch jeden Privaten bei Betreffen auf frischer Tat, wenn der Verbrecher der Flucht verdächtig ist oder seine Persönlichkeit nicht sofort festgestellt werden kann. Die beiden letzten Fälle bezeichnet das Gesetz als vorläufige Festnahme. Der vorläufig Festgenommene ist unverzüglich dem Richter (Amtsrichter) des Ortes vorzuführen. Dieser hat ihn spätestens am Tage nach der Vorführung zu vernehmen und nach dem Ausfall der Vernehmung entweder einen Haftbefehl zu erlassen oder die Freilassung zu verfügen[6]. Im Militärstrafprozeß wird der Haftbefehl vom Gerichtsherrn erlassen; auch hier kann eine vorläufige Festnahme erfolgen. Der Festgenommene ist an die nächste Militärbehörde abzuliefern, von dieser zu vernehmen und entweder freizulassen oder dem zuständigen Gerichtsherrn zu überweisen[7]. — Die rein polizeiliche Verhaftung ist durch die strafprozessualischen Bestimmungen nicht berührt worden; es sind für sie auch fernerhin die Vorschriften des Landesrechtes maßgebend[8].

2. Das Eindringen in eine Wohnung wider den Willen des Inhabers kann geschehen:

a) Zum Zweck einer Durchsuchung wegen eines begangenen Verbrechens, entweder um den Verbrecher zu ergreifen oder um Beweismittel aufzufinden. Die Voraussetzungen und das Verfahren bei derartigen Haussuchungen sind durch die RStPO mit RMilStrGO geregelt[9].

---

[5] RStPrO §§ 112—113.

[6] RStPrO §§ 127 u. 128.

[7] RMilStrPrGO §§§ 175—77, 180, 181.

[8] Nach dem preußischen G. vom 12. Febr. 1850 können die Polizeibeamten Personen in polizeiliche Verwahrung nehmen, wenn der eigene Schutz derselben oder die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe diese Maßregel dringend erfordert. Die in Verwahrung genommenen Personen müssen im Laufe des folgenden Tages in Freiheit gesetzt oder es muß in dieser Zeit das Erforderliche veranlaßt werden, um sie der zuständigen Behörde zu überweisen. Ähnlich sind die Bestimmungen des angeführten Lübecker und Hamburger Gesetzes. Nach dem Bad. Pol. StrGB § 30 darf ein polizeilicher Gewahrsam die Dauer von 48 Stunden nicht überschreiten, nach dem Bayr. AusfG zur RStrPrO Art. 102. welches allerdings nur den Fall der Verhütung eines Verbrechens erwähnt, höchstens 24 Stunden dauern. Das Oldenburgische StGG Art. 39 § 4 bestimmt, daß die untere Polizeibehörde, wenn sie jemand im Interesse der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit in Verwahrung genommen hat, denselben entweder innerhalb dreimal 24 Stunden freilassen oder von der vorgesetzten Polizeibehörde die Genehmigung der Fortdauer der Verwahrung einholen muß.

[9] RStrPrO §§ 102—105, RMilStrGO §§ 235—239. Mittermaier, Art. Durchsuchung im WStVR.

b) Zur Vornahme anderweiter amtlicher Funktionen (Volkszählung, Steuererhebung, Exekution eines Zivilurteils) oder wegen einer Gefahr für die Bewohner. In dieser Beziehung bleiben die Vorschriften der Landesgesetze fortdauernd in Gültigkeit[10].

3. Die Beschlagnahme von Gegenständen aller Art, namentlich auch von Briefen und Papieren, ist nur als eine prozessualische Maßregel zum Zweck der Verfolgung eines Verbrechens zulässig[11].

Der Schutz der Person, der Wohnung und der Papiere gegen unberechtigte Eingriffe steht Reichsangehörigen und Ausländern in gleichem Umfange zu.

2. Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung.

§ 219.

Die Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung war zur Zeit des ehemaligen deutschen Reiches außerordentlich beschränkt. Die unfreien Bauern, welche einen großen Teil des Volkes ausmachten, durften ihr Gut nur nach vorheriger Freilassung oder auf Grund besonderer Bewilligung der Herrschaft verlassen[1]. Für Personen freien Standes galt allerdings grundsätzlich das Recht der freien Auswanderung, welches auch durch verschiedene reichsgerichtliche Erkenntnisse anerkannt war[2]. Bei allen Auswanderungen mußte aber der Auswandernde eine besondere Abgabe, die Nachsteuer, das Abfahrts- oder Abzugsgeld (gabella emigrationis) entrichten. Die Nachsteuer kommt schon vor dem sechzehnten Jahrhundert teils als Abgabe der wegziehenden Leibeigenen und vogteipflichtigen Personen an den Grund- und Schutzherrn, teils als Abgabe der wegziehenden städtischen Bürger an die Stadtkasse vor. Im sechzehnten Jahrhundert wird sie reichsgesetzlich als ein Recht der Landesherren anerkannt[3]. Seit dieser Zeit faßten die Juristen die Nachsteuer als landesherrliches Regal auf und wollten den lokalen Gewalten (Städten, Grund- und Gutsherren) die Erhebung derselben nur dann zugestehen, wenn sie ein besonderes Privileg oder unvordenklichen Besitz für sich hatten[4].

---

[10] Preuß. G. vom 12. Febr. 1850 §§ 7—9. Mittermaier a. a. O.; Anschütz, Komm. 1 142 ff.

[11] RStPrO §§ 98—100. RMilStrGO §§ 233, 234, 238, 239.

[1] Eichhorn, Einleitung in das deutsche Privatrecht § 72, RA von 1555 § 24.

[2] Reichshofratskonklusum vom 8. März 1723 (Faber, Staatskanzlei Teil 49 S. 461 ff.(, Vgl. G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes (2. Aufl.) 1 149 N. 3.

[3] Zuerst im RA von 1530 § 60 und 1555 § 24.

[4] Eichhorn, Einleitung in das deutsche Privatrecht § 77; L. v. Stein, Verwaltungslehre Bd. II S. 182 ff.; Bodmann, Pragmatische Geschichte, Grund- und inneres Territorialverhältnis der Abzugs- und Nachsteuer, Mainz 1791. Preuß. ALR Teil II Tit. 17 §§ 174 ff.; v. Roenne-Zorn, Preuß. Staatsr. 2 201.

Nachsteuer und bäuerliche Unfreiheit waren aber nicht bloß ein Hindernis für die Auswanderung, sondern beengten auch den freien Verkehr innerhalb des Landes. Diesen trat außerdem noch das Interesse der Gemeinden entgegen, seitdem auf sie die Last der Armenunterstützung übergegangen war. Um sie vor Überlastung zu schützen, wurde ihnen das Recht eingeräumt, gegen jede Niederlassung einer Person, bei der Gefahr vorhanden war, daß sie der Armenunterstützung verfiel, Widerspruch zu erheben. Ein festes Wohnrecht besaß nur der, welcher in der Gemeinde beheimatet, d. h. ihr durch Geburt oder Verheiratung angehörte oder von ihr, sei es als Gemeindeangehöriger, sei es als Schutzgenosse, förmlich aufgenommen war. Aus denselben Gründen wurde auch zur Eingehung einer Ehe der Besitz des Gemeindebürgerrechtes, die Genehmigung der Gemeinde oder eine sonstige obrigkeitliche Bewilligung erfordert[5]. Zum Betrieb eines Gewerbes waren ebenfalls nur Gemeindebürger befugt, abgesehen davon, daß dieses Recht durch vielfache privatrechtliche Privilegien, namentlich das Verbietungsrecht der Zünfte und die Realgewerbeberechtigungen beschränkt wurde.

Erst seit Ende des achtzehnten Jahrhunderts kamen allmählich die Grundsätze der persönlichen Freiheit zum Durchbrnch. Mit Aufhebung der bäuerlichen Unfreiheit (Leibeigenschaft, Erbuntertänigkeit; Preußen: Edikt vom 9. November 1807) fielen alle Beschränkungen fort, welche in derselben ihren Ursprung fanden. Die Abzugsrechte wurden durch völkerrechtliche Verträge der einzelnen Staaten untereinander beseitigt und gleichzeitig mit ihnen auch die inländische Nachsteuer der Städte und Gutsherrschaften in Wegfall gebracht. Art. 18 der BA sicherte den Untertanen der deutschen Bundesstaaten das Recht des freien Wegzuges in jeden anderen Bundesstaat, der sie erweislich zu Untertanen annehmen wollte, und die Freiheit von aller Nachsteuer zu, sofern das Vermögen in einen anderen Bundesstaat überging. Ein Bundesbeschluß vom 23. Juni 1817[6] interpretierte die Bestimmung dahin, daß darunter auch die an Guts- oder Gerichtsobrigkeiten oder Städte zu zahlende Nachsteuer zu verstehen sei. Dagegen blieben die Beschränkungen der Niederlassung und Verehelichung, welche aus polizeilichen Gründen oder im Interesse der Gemeinden eingeführt waren, noch lange fortbestehen. Dasselbe war hinsichtlich der Beschränkungen des Gewerbebetriebes der Fall. [Nur Preußen hat, den deutschen Mittel- und Kleinstaaten weit vorauseilend, Gewerbe-, Niederlassungs- und Verehelichungsfreiheit schon in den ersten Jahrzehnten des neunzehnten Jahrhunderts eingeführt: die Gewerbefreiheit durch die der Stein-Hardenbergschen Reformperiode angehörigen Edikte vom 2. November 1810 und 7. September 1811,

[5] Vgl. oben § 112 S. 424. G. Meyer-Dochow 98 ff.; F. Thudichum, Über unzulässige Beschränkungen des Rechtes der Verehelichung, Tübingen 1866.

[6] G. Meyer, Corpus iuris confoederationis Germanicae Bd. II S. 49 ff.

später ersetzt durch die Allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845[7], die Niederlassungsfreiheit durch das Gesetz über die Aufnahme neu anziehender Personen vom 31. Dezember 1842[8]. Anknüpfend an diese preußische Gesetzgebung hat dann der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich die Freiheit der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegung in ganz Deutschland verwirklicht.] Kraft der Norddeutschen Bundes- und Reichsgesetzgebung besteht im Deutschen Reiche:

1. Freizügigkeit im Sinne von Auswanderungsfreiheit. Als Ausfluß derselben erscheint ein doppeltes Recht[9]:

a) das Recht, die Reichs- und Staatsangehörigkeit aufzugeben. Jedem Reichsangehörigen steht die Befugnis zu, seine Entlassung aus dem Reichs- und Staatsverbande zu fordern, welche ihm nicht verweigert werden darf. Eine Ausnahme tritt nur ein, sofern der Betreffende dem Reiche oder einem Staate durch besondere Pflichten, Militärpflicht oder Beamtenverhältnis verbunden ist[10]. Das Recht des Reichsangehörigen, seine Entlassung aus dem Staatsverbande zu fordern, hat nicht den Charakter eines individuellen Freiheitsrechtes, sondern ist ein Anspruch auf Vornahme eines Verwaltungsaktes;

b) das Recht, unter Beibehaltung der Reichsangehörigkeit seinen Wohnsitz im Ausland zu nehmen. Dasselbe besteht für alle Reichsangehörigen, mit alleiniger Ausnahme derjenigen, welchen aktiver Militärdienst oder Beamtenverhältnis einen Aufenthalt innerhalb des Reichsgebietes anweisen. Auch Personen des Beurlaubtenstandes sind in dieser Beziehung völlig unbeschränkt[11]. Sie haben nur die Verpflichtung: 1. Vorkehrungen zu treffen, daß ihnen dienstliche Befehle ihrer Vorgesetzten und namentlich Gestellungsbefehle jederzeit zugestellt werden können[12]; 2. sich auf erfolgte Einberufung zum aktiven Heere zu stellen[13]; 3. bei eintretender allgemeiner Mobilmachung sich unverzüglich in das Inland zurückzubegeben, sofern sie hiervon nicht ausdrücklich befreit worden sind[14].

2. Freizügigkeit im Sinne der freien Niederlassung[15].

Jeder Reichsangehörige hat das Recht, innerhalb des Bundesgebietes an jedem Orte sich aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen im-

---

[7] G. Meyer-Dochow 101 ff.
[8] G. Meyer-Dochow 102.
[9] Vgl. v. Martitz, AnnDR 1875 1147.
[10] Vgl. oben 254 ff.
[11] RMilG § 61.
[12] RMilG § 57.
[13] RMilG § 67.
[14] RMilG § 58. RG, betr. Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Febr. 1888 §§ 4, 28.
[15] RG über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 1. Vgl. oben § 215 S. 948 ff.; G. Meyer-Dochow 111 ff.

stande ist, und an jedem Orte Grundeigentum aller Art zu erwerben. Das einzige Erfordernis zur Ausübung dieser Befugnisse ist der Nachweis der Reichsangehörigkeit und für Unselbständige der Nachweis der Genehmigung des Gewalthabers. Beschränkungen der freien Niederlassung bestehen nur insoweit, als gewissen Klassen von Personen durch die Verwaltungsorgane der Aufenthalt an bestimmten Orten angewiesen oder untersagt werden kann. Derartige Befugnisse zur Verhängung von Aufenthaltsbeschränkungen besitzen: 1. Gemeinden oder Armenverbände aus Rücksichten auf Armenpflege. Diese können einem neu Anziehenden die Niederlassung verweigern, wenn sie nachweisen, daß er nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen. Dagegen steht dem Abgewiesenen der Gegenbeweis frei, daß er den Unterhalt aus eigenem Vermögen bestreiten kann oder von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Die Ausweisung eines bereits Aufgenommenen ist nur zulässig, wenn sich die Notwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung herausstellt, die Gemeinde nachweist, daß die Unterstützung aus anderen Gründen als wegen vorübergehender Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist und der Betreffende an dem Aufenthaltsorte noch keinen Unterstützungswohnsitz erworben hat[16]. 2. Die Polizeibehörden aus sicherheitspolizeilichen Gründen. Diese sind [nach Maßgabe der Landesgesetze] zu Ausweisungen und Internierungen gegenüber bestraften Personen befugt[17].

Das Recht der freien Niederlassung innerhalb des Reichsgebietes steht nur Reichsangehörigen zu. Ausländer besitzen dasselbe schon deshalb nicht, weil sie überhaupt kein Wohnrecht im Reichsgebiet haben. Sind sie aber einmal im Reiche zugelassen, so werden sie hinsichtlich der Niederlassung auch den Reichsangehörigen gleich behandelt. Mitunter ist dieser Grundsatz ausdrücklich durch völkerrechtliche Verträge ausgesprochen[18].

3. Gewerbefreiheit[19].

Der Betrieb eines Gewerbes steht jedermann frei, soweit nicht im öffentlichen Interesse durch gesetzliche Bestimmungen Befähigungsnachweise oder Konzessionen vorgeschrieben sind. Das Recht des freien Gewerbebetriebes ist nicht auf Reichsangehörige beschränkt, sondern steht auch den im Reichsgebiet zugelassenen Ausländern zu.

---

[16] RG über die Freizügigkeit §§ 4—6.

[17] RG über die Freizügigkeit § 3; RStGB §§ 38, 39.

[18] Niederlassungsvertrag mit der Schweiz vom 31. Mai 1890 Art. 3, Handelsvertrag mit Mexiko vom 5. Dez. 1882 Art. II, mit den Niederlanden vom 17. Dezember 1904. Vgl. Heinrichs, Deutsche Niederlassungsverträge u. Übernahmeabkommen (1908); v. Overbeck, ArchÖffR 23 123 ff.

[19] R.-Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, neueste Redaktion vom 26. Juli 1900, dazu noch zahlreiche Novellen. Vgl. den führenden Kommentar zur GewO von v. Landmann-Rohmer (7. Aufl., 1917).

4. Verehelichungsfreiheit[20].

Reichsangehörige bedürfen zur Eingehung einer Ehe und der damit verbundenen Gründung eines eigenen Haushaltes weder der Genehmigung der Gemeinde oder des Armenverbandes noch einer obrigkeitlichen Erlaubnis. Die für Beamte (oben 599) und Militärpersonen bestehenden Beschränkungen sind durch diese Bestimmungen nicht berührt worden.

Die Freiheit der Verehelichung steht nur Reichsangehörigen zu. Die landesgesetzlichen Vorschriften, welche die Eheschließung bei Ausländern von einer Erlaubnis abhängig machen, sind bestehen geblieben[21].

In Bayern ist das Reichsgesetz vom 4. Mai 1868 nicht eingeführt worden. Infolgedessen kann auch jetzt noch im rechtsrheinischen Bayern sowohl seitens der Gemeinde als seitens des Regierungsfiskalats des Kreises gegen die Verehelichung aus bestimmten gesetzlichen Gründen Einspruch erhoben werden[22].

3. Freiheit der geistigen Bewegung.

§ 220.

Die Freiheit der geistigen Bewegung äußert sich namentlich in der Bekenntnisfreiheit und der Preßfreiheit.

Die individuelle religiöse Überzeugung[1] entzieht sich als etwas rein Innerliches jeder staatlichen Einwirkung. Nur das äußerliche Bekennen zu einer Religion oder Konfession ist rechtlich erfaßbar. Eine Beschränkung der Bekenntnisfreiheit kann entweder direkt stattfinden, indem bestimmte Religionen oder Konfessionen verboten werden, oder indirekt, indem die Angehörigen derselben in bürgerlicher oder politischer Beziehung eine rechtlich schlechtere Stellung erhalten.

Im Mittelalter war jeder Abfall vom katholischen Glauben ein Verbrechen und als solches nicht nur mit kirchlichen, sondern

---

[20] RG über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung vom 4. Mai 1868. Vgl. G. Meyer-Dochow 130 ff.; Rehm, Art. Eheschließung im Handwörterb. der Staatswiss.; Fitz, Art. Verehelichungswesen im WStVR.

[21] RG über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Febr. 1875 § 38. BGB § 1315.

[22] Bayr. G., Heimat, Verehelichung und Aufenthalt betr., vom 16. April 1868 Art. 32—42, Abänderungsgesetze vom 23. Febr. 1872 Art. 5—8, 21. April 1884 und 17. März 1892. Vgl. v. Seydel-Piloty-v. Graßmann, Bayer. StR 2 284 ff.

[1] Wilda, Erörterungen und Betrachtungen über Gewissensfreiheit, Zeitschrift für deutsches Recht 11 160 ff.; Derselbe, Die preußischen Gesetze über Glaubens- und Religionsfreiheit, ebenda 266 ff.; Risch, Art. „Bekenntnisfreiheit“ im Staatswörterbuch 1 767 ff.; Hinschius-Smend, Art. „Gewissensfreiheit“ im WStVR 2 285 ff.; H. Fürstenau, Das Grundrecht der Religionsfreiheit, Leipzig 1891; Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 183 ff.; L. R. v. Salis, Die Religionsfreiheit in der Praxis (1892); Burckhardt, Komm. der schweiz. Bundesverf. 476 ff.

auch mit bürgerlichen Strafen bedroht[2]. Die Reformation bewirkte zwar, daß neben der katholischen Religion auch die protestantische (Augsburger Konfession) eine rechtlich gesicherte Stellung innerhalb des Reiches erhielt. Aber sie führte noch nicht zur Anerkennung der individuellen Religionsfreiheit. Sowohl der Augsburger Religionsfriede[3], als der Westfälische Friede[4], betrachteten es als ein Recht der Landesherren, die konfessionellen Verhältnisse innerhalb ihrer Territorien nach ihrem Ermessen zu gestalten. Dem einzelnen Untertanen blieb, wenn er sich durch die konfessionellen Anordnungen des Landesherrn in seinem Gewissen beschwert fühlte, lediglich das Recht der Auswanderung[5]. Nur sehr geringe Beschränkungen waren dem sogenannten landesherrlichen Reformationsrecht durch den Westfälischen Frieden gezogen[6]. Auch diese galten lediglich gegenüber den anerkannten Religionsparteien. Andere Bekenntnisse als das katholische und Augsburgische sollten im Reiche überhaupt nicht zugelassen werden[7]. Nur die Juden erfreuten sich einer Duldung, die sie aber mit schweren Lasten und Beschränkungen ihrer Rechtsfähigkeit erkaufen mußten.

Erst im achtzehnten Jahrhundert kamen in Deutschland die Grundsätze der Toleranz zur Geltung. Trotz der Bestimmungen des Westfälischen Friedens legten sich die Landesherren die Befugnis bei, auch andere Bekenntnisse als das katholische und Augsburgische in ihren Territorien zuzulassen. Namentlich ging der preußische Staat in den Grundsätzen religiöser Duldung voran. Nach der Erwerbung bedeutender katholischer Gebietsteile durch die Eroberung Schlesiens und die polnischen Teilungen blieb in denselben die katholische Kirche nicht nur in dem bisherigen Umfange bestehen, sondern ihre Angehörigen wurden auch den Protestanten in allen Beziehungen gleichgestellt. Dieselbe Duldung gewährte man (im Widerspruch mit den Vorschriften des Westfälischen Friedens) den kleineren christlichen Religionsgesellschaften, welche sich neben anerkannten Hauptkirchen gebildet hatten. Das Religionsedikt von 1788 und das Allgemeine Landrecht proklamierten den Grundsatz der Glaubens- und Gewissensfreiheit und, so weit nicht besondere Gesetze etwas anderes bestimmten, die Gleichberechtigung der Angehörigen aller Konfessionen in bürgerlicher Beziehung[8]. Unter der Regierung

---

[2] S. Sp. Bd. II Art. 13 § 7, Constitutio in basilica beati Petri von 1220 c. 5 u. 6, Reichsgesetze von 1231, 1232, 1238, 1312 (Mon. Germ. Leg. T. II p. 243, 284, 287, 326, 535).

[3] RA von 1555 §§ 15 u. 16.

[4] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 30.

[5] RA von 1555 § 24, Instr. pac. Osnabr. Art. V § 36.

[6] Instr. pac. Osnabr. Art. V §§ 31—36.

[7] RA von 1555 § 17, Instr. pac. Osnabr. Art. VII §§ 1 u. 2.

[8] Edikt, betr. die Religionsverfassung in den preußischen Staaten, vom 9. Juli 1788 (Nov. Corp. Bd. VIII S. 2175 ff.), ALR Teil II Tit. 11 §§ 1—6.

Josephs II. folgte auch Österreich auf kurze Zeit dem preußischen Beispiele.

Durch den Reichsdeputationshauptschluß von 1803 entstand in Deutschland eine größere Zahl von Territorien mit konfessionell gemischter Bevölkerung. Indem das genannte Reichsgesetz bestimmte, daß in den säkularisierten Ländern die bisherige Religionsübung geschützt werden sollte[9], zog es dem Reformationsrecht der Landesherren weitere Schranken. In der Rheinbundszeit wurde dasselbe noch mehr eingeengt, indem die dem Rheinbund beitretenden protestantischen Fürsten in den sogenannten Akzessionsurkunden vielfach die Verpflichtung übernahmen, der katholischen Kirche eine gleichberechtigte Stellung mit der protestantischen einzuräumen und die Angehörigen beider Kirchen in gleicher Weise zum Genuß der bürgerlichen Rechte zuzulassen.

Es war daher wesentlich nur eine Bestätigung der inzwischen entstandenen Rechtszustände, wenn Art. 16 der deutschen Bundesakte den Grundsatz aufstellte, daß die Verschiedenheit der christlichen Religionsparteien keinen Unterschied im Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte begründe. Christliche Religionsparteien im Sinne der BA waren die anerkannten drei Hauptkirchen Deutschlands, die katholische, lutherische und reformierte. Dagegen bezogen sich die Bestimmungen derselben weder auf die kleineren christlichea Religionsgemeinschaften, noch auf die Bekenner des jüdischen Glaubens. Auf demselben Standpunkte blieben die vor dem Jahre 1848 erlassenen Verfassungen der Einzelstaaten stehen. Sie sprachen zwar für alle Staatsangehörigen den Grundsatz der Gewissensfreiheit aus und beseitigten damit die in bezug auf gewisse Konfessionen bestehenden Verbote. Dagegen gestanden sie den Vollgenuß der bürgerlichen und politischen Rechte nur den drei anerkannten christlichen Religionsparteien zu[10]. Nur ausnahmsweise waren denselben die Anhänger der kleinen christlichen Religionsgemeinschaften gleichgestellt[11]. Die Juden dagegen befanden sich in allen deutschen Staaten in einer rechtlich schlechteren Lage[12].

Vgl. Rieker, Die rechtliche Stellung der evangelischen Kirche Deutschlands, Leipzig 1893, S. 311 ff.

[9] RDHS § 63.

[10] Bayer. Verf. Tit. IV § 9 Beil. II, Rel. Ed. § 1, Ausdehnung der Bestimmung auf die griechischen Glaubensgenossen durch VerfG vom 1. Juli 1834, Sächs. Verf. § 32, 33, Württ. Verf. § 27, Bad. Verf. §§ 9, 18, 19, Hess. Verf. §§ 20—22, S.-Mein. GG § 12, S.-Alt. GG § 42, Braunschw. NLO §§ 25, 29.

[11] So in Preußen nach den Bestimmungen des ALR, welche durch Patent vom 30. März 1847 auf das ganze Staatsgebiet ausgedehnt und von neuem eingeschärft wurden. Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 187.

[12] Auch in Preußen, wo ihnen trotz der sonst wesentlich gleichberechtigten Stellung wenigstens die Fähigkeit zur Bekleidung gewisser Ämter entzogen war. Ed. vom 11. März 1812, G. vom 23. Juli 1847. Ismar Freund, Die Emanzipation der Juden in Preußen (1912).

Erst seit dem Jahre 1848 ist der Grundsatz der Gleichberechtigung für alle Konfessionen durchgeführt worden. Nachdem er in den meisten deutschen Staaten schon durch landesgesetzliche Bestimmungen anerkannt war[13], hat ihn ein besonderes Reichsgesetz zu einem gemeinrechtlichen erhoben[14].

Es besteht demnach im Deutschen Reiche völlige Bekenntnisfreiheit. Jeder Reichsangehörige hat das Recht, sich zu irgend einem Glauben, oder auch zu keinem, zu bekennen und irgend einer Religionsgemeinschaft anzuschließen. Er darf wegen seines religiösen Bekenntnisses weder ausgewiesen noch bestraft, noch einer Beschränkung seiner bürgerlichen oder politischen Rechte unterworfen werden. In folgerichtiger Durchführung des Grundsatzes der Glaubens- und Gewissensfreiheit muß aber der Einzelne auch für befugt erachtet werden, gar keiner Religionsgemeinschaft anzugehören, also aus derjenigen, deren Glied er bisher war, auszutreten, ohne sich einer anderen anzuschließen[15]. Für Ausländer gelten dieselben Grundsätze, natürlich vorbehaltlich des Rechtes der Regierungen, dieselben aus Gründen der öffentlichen Sicherheit auszuweisen[16]. Ihre einzige Schranke findet die Bekenntnisfreiheit in den bürgerlichen und staatsbürgerlichen Pflichten, welchen sich niemand unter Berufung auf das Glaubensbekenntnis entziehen darf[17] [z. B. Wehrpflicht, Gerichtspflicht, polizeiliche Verpflichtungen, Beamtenpflichten].

---

[13] Preuß. Verf. Art. 12 (ausführlichen Kommentar zu diesem Art. bei Anschütz a. a. O. 183 ff.), Sächs. VerfG vom 3. Dez. 1868 Nr. II, Württ. G. vom 31. Dez. 1861, betr. die Unabhängigkeitsstellung der staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis, Bad. G., die Aufhebung der Beschränkung staatsbürgerlicher Rechte aus Rücksicht der Konfession betr., vom 17. Febr. 1849, Hess. G., die religiöse Freiheit betr., vom 2. Aug. 1848, S.-Kob.-Goth. StGG §§ 33 u. 34, Braunschw. G., die Aufhebung der aus dem Glaubensbekenntnis entspringenden Rechtsungleichheit betr., vom 23. Mai 1848, Old. StGG Art. 32, 33, Schw.-Rud. G. vom 17. Jan. 1868, die Unabhängigkeit des Genusses und der Ausübung der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte vom religiösen Bekenntnis betr., Reuß j. L. VerfG. vom 19. Juli 1867, Wald. Verf. § 40, Brem. Verf. § 12.

[14] RG, betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung, vom 3. Juli 1869, ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, auf Württemberg durch Vertr. vom 25. Nov. 1870 Art. 2, auf Bayern durch RG vom 22. April 1871 § 2.

[15] Vgl. A. B. Schmidt, Der Austritt aus der Kirche, Leipzig 1893, S. 8 ff. In einzelnen Staaten ist der Grundsatz ausdrücklich ausgesprochen worden; in bezug auf andere besteht Streit. And. Ansicht hinsichtlich dieser namentlich Rieker a. a. O. 385 ff. Wie der Text: Anschütz a. a. O. 195, 196.

[16] Vgl. § 215 S. 950; Anschütz 197, 226.

[17] Preuß. Verf. Art. 12, Sächs. VerfG. vom 3. Dez. 1868 Nr. II, Hess. G. vom 2. Aug. 1848, S.-Kob.-Goth. StGG § 34, Braunschw. NLO § 29, Old. StG Art. 33, Schw.-Rud. G. vom 17. Jan. 1868, Reuß j. L. VerfG vom 19. Juli 1867, Wald. Verf. § 40, Brem. Verf. § 12. Vgl. Anschütz 228 ff. sowie die Abhandlungen von F. Fleiner, Schranken der Kultusfreiheit, Ztschr. f. Schweiz. Recht NF Bd. 23, auch im Sonderabdruck, Basel 1903, die sich zwar auf schweizerische Verhältnisse bezieht, aber in ihren Ergebnissen auch auf das in Deutschland geltende Recht zutrifft.

§ 221.

Als ein Ausfluß des Grundsatzes, daß die geistige Bewegung frei sein soll, erscheint auch die Preßfreiheit[1]. Die Entwicklung des Preßrechtes hat zwei Stadien durchlaufen. In älterer Zeit, und zwar in Deutschland bis zur Mitte des neunzehnten Jahrhunderts, herrschte das sogenannte Prohibitiv- oder Präventivsystem. Dasselbe suchte jede rechtswidrige oder sicherheitsgefährliche Handlung der Presse dadurch zu verhindern, daß es die Verbreitung der Preßerzeugnisse an eine vorherige obrigkeitliche Prüfung und Bewilligung knüpfte (Zensur). An seine Stelle ist in neuerer Zeit das Repressivsystem (Preßfreiheit) getreten, welches die Herstellung und Verbreitung der Preßerzeugnisse von keinerlei Genehmigung abhängig macht, die durch die Presse begangenen verbotenen Handlungen dagegen einer nachträglichen Bestrafung unterwirft[2].

Die Notwendigkeit, die Verhältnisse der Presse rechtlich zu ordnen, entstand mit Erfindung der Buchdruckerkunst. Die Einführung der Zensur erfolgte zunächst auf Anordnung der Päpste (Alexander VI., Leo X.). Auch in Deutschland wurde dieselbe ursprünglich von den kirchlichen Organen gehandhabt. Seit dem sechzehnten Jahrhundert beschäftigte sich die Reichsgesetzgebung mit dem Gegenstande. Sie bestimmte, daß auf den Drucksachen Name und Wohnort des Druckers angegeben werden müsse, und daß die landesherrliche Obrigkeit alle Preßerzeugnisse zu überwachen und nötigenfalls zu verbieten habe. Um die Durchführung dieser Maßregeln zu erleichtern, wurde festgesetzt, daß Druckereien nur in Residenz-, Universitäts- und ansehnlichen Reichsstädten zugelassen werden sollten. Zur Überwachung des Preßwesens im Reiche bestand ein kaiserliches Bücherkommissariat zu Frankfurt am Main. Trotz dieser Bestimmungen wurde die Zensur nicht überall sofort in Anwendung gebracht, sondern erst sehr allmählich im Laufe des sechzehnten und siebzehnten Jahrhunderts, oft auf Grund von Verträgen mit einzelnen Druckern, durchgeführt. Im achtzehnten Jahrhundert bestand sie fast in allen deutschen Territorien, doch kam vereinzelt auch völlige Freiheit der Presse vor.

Art. 18 der deutschen Bundesakte sicherte eine einheitliche Gesetzgebung über die Presse zu, welche auf dem Prinzip der Preßfreiheit beruhen sollte. Denselben Grundsatz brachten die in dieser Zeit erlassenen Verfassungen und Gesetze der einzelnen Staaten zur Durchführung. Das Bundespreßgesetz vom 20. September 1819[3] führte jedoch für alle Zeitungen, Zeitschriften

---

[1] Vgl. Meyer-Dochow 147 ff. Dort, 147 Anm. 1, weitere Literatur. Dazu noch Anschütz, Komm. 1 496 ff.

[2] Auch L. v. Stein, der früher noch einen Unterschied zwischen Prohibitiv- und Präventivsystem machte (Verwaltungslehre Teil VI S. 44 ff.), unterscheidet jetzt nur noch Prohibitiv- und Repressivsystem (Handbuch der Verwaltungslehre, 3. Aufl. 2 213).

[3] BB vom 20. Sept. 1819 (G. v. Meyer a. a. O. 2 97 ff.). Dem ursprüng-

und Bücher bis zu zwanzig Bogen die Zensur wieder ein, eine Maßregel, welcher die entgegenstehenden Gesetze der Einzelstaaten weichen mußten[4]. Der BB vom 3. März 1848[5] stellte die Preßfreiheit wieder her, welche von nun an definitive Geltung in Deutschland behielt. Die Verhältnisse der Presse wurden durch landesgesetzliche Bestimmungen geregelt[6]. Neue bundesrechtliche Vorschriften versuchte der BB vom 6. Juli 1854 aufzustellen[7], dessen Einführung jedoch in sehr vielen Bundesstaaten, namentlich in allen größeren (Österreich, Preußen, Bayern) unterblieb. Die aus dieser Zeit stammenden Landesgesetze und der erwähnte BB standen allerdings insofern auf dem Standpunkte der Preßfreiheit, als sie die Preßerzeugnisse keinerlei vorgängigen Zensur unterwarfen, nichtsdestoweniger wurden durch sie zahlreiche Beschränkungen der Presse aufrechterhalten. Zu denselben gehörten namentlich die für die Ausübung von Preßgewerben erforderlichen Konzessionen, die Konzessionsentziehungen auf administrativem Wege. und die Kautionsbestellungen bei der Herausgabe von Zeitungen.

Nach Auflösung des deutschen Bundes wurden viele dieser Beschränkungen beseitigt, zum Teil auf dem Wege der Landesgesetzgebung, zum Teil durch die Reichsgewerbeordnung vom 21. Juli 1869. In vollem Umfange sind jedoch die Grundsätze der Preßfreiheit erst durch das Reichsgesetz über die Presse vom 7. Mai 1874[8] zur Geltung gelangt. Nach den Bestimmungen desselben haben sowohl Reichsangehörige als Ausländer das Recht, Preßgewerbe zu betreiben, Preßerzeugnisse herauszugeben und zu verbreiten. Sie unterliegen dabei nur denjenigen Beschränkungen, welche durch das Reichspreßgesetz vorgeschrieben oder zugelassen sind[9].

4. Unverletzlichkeit des Vermögens.

§ 222.

Die neueren Verfassungen[1] sprechen in der Regel den Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums aus[a]. Dieser

---

lich nur auf 5 Jahre erlassenen Gesetze wurde definitive Geltung beigelegt durch BB vom 16. Aug. 1824 (a. a. O. 157 ff.).

[4] H. A. Zachariä 1 § 88 S. 455 N. 11.

[5] G. v. Meyer a. a. O. 460 ff.

[6] Von Bedeutung sind namentlich die bayrischen Gesetze vom 5. Juni 1848 und 17. März 1850 und das preußische vom 12. Mai 1851.

[7] G. v. Meyer a. a. O. 601 ff.

[8] In Elsaß-Lothringen ist dasselbe als Reichsgesetz nicht eingeführt worden (RPrG § 31), dagegen gelten die Bestimmungen desselben mit einigen Modifikationen als landesrechtliche Vorschriften (els.-loth. G. über die Presse vom 8. Aug. 1898). Die Einführung des Reichspreßgesetzes in Helgoland ist erfolgt durch V. vom 22. März 1891 Art. I.

[9] RPrG § 1.

[1] Preuß. Verf. Art. 9, Bayr. Verf. Tit. IV § 8, Bad. Verf. §§ 13, 14, S.-Kob.-Goth. StGG. § 49, Braunschw. NLO §§ 32, 33, Old. StGG Art. 60, Reuß ä. L. Verf. § 30, Wald. Verf. § 34, Brem. Verf. § 19.

[a] Literatur über die öffentlichrechtliche Entschädigung (den Ersatz-

hat im deutschen Rechte von jeher Geltung gehabt; die Erwähnung desselben in den modernen Verfassungen enthält daher nur die Anerkennung eines seit Jahrhunderten bestehenden Rechtsprinzips. Die Bedeutung desselben ist jedoch nicht die, daß Eigentum oder sonstige Vermögensrechte einem Privaten überhaupt nicht entzogen werden dürfen. Wenn der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben gewisser Gegenstände oder Berechtigungen bedarf, welche sich im Vermögen von Privatpersonen befinden, so ist er befugt, diese durch einen Verwaltungsakt an sich zu ziehen, allerdings unter der Verpflichtung, dem dadurch betroffenen Privaten volle und regelmäßig auch vorgängige Entschädigung zu gewähren. Der Anspruch des Einzelnen geht also lediglich dahin, daß ihm Vermögensgegenstände und Vermögensrechte nur unter Wahrung der vorgeschriebenen Formen und gegen Ersatz des Wertes entzogen werden.

Bei gesetzgeberischen Eingriffen in bestehende Rechte kann die Notwendigkeit der Gewährung einer Entschädigung nicht als Grundsatz des geltenden Rechtes[2], sondern nur als eine [keines-

anspruch wegen Vermögensbeschädigungen durch rechtmäßige Handhabung der Staatsgewalt): Loening, Die Haftung des Staates (1879) 93 ff., derselbe, VerwR 254, 255, 785 ff N. 3; Otto Mayer, VerwR 1. Aufl. 2 §§ 53, 54, derselbe, Die Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht (1904), Art. Entschädigungspflicht des Staates, WStVR 1 731; Anschütz, Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäß. Handhabung der Staatsgewalt, VerwArch 5 1 ff., auch besonders erschienen (1897), derselbe Komm. z. preuß. Verf. 1 172 ff.; G. Meyer, Der Staat u. die erworb. Rechte (1895); Fleiner, Institut. 273 ff.; Walz in der Ztschr. f. badische Verwaltung 33 Nr. 24—26; Schoen, Enzykl. d. Rechtswiss. (7. Aufl.) 4 279, 280; Rehm, Art. Fiskus in v. Stengels Wörterb. (1. Aufl.), Ergänz.-Bd. 3 97 ff.; Fleischmann, Die Entschädigung der öffentlichrechtlichen Betriebsunternehmungen bei polizeilich verfügter Straßensperrung, in Egers Ztschr. f. Eisenbahnwesen 20 286 ff., 370 ff., 21 309 ff., 423 ff.; Perlmann, Über die Entschädigung für Einwirkung der öff. Gewalt in die Privatrechtssphäre, Grünhuts Ztschr. 34 57 ff.; Frhr. v. Stengel in den AnnDR 1901 490 ff. (vgl. die Bemerkung gegen diesen Schriftsteller in der Voraufl., 815 N. 5); Biermann, Privatrecht u. Polizei in Preußen 183 ff.; Kormann, AnnDR 1912 202; Molitor im ArchÖffR 20 265 ff.; v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 2 218; Dreyer, VerwArch 17 195 ff., 20 161 ff.; Stoelzel, Rechtsweg u. Komp.-Konflikt 219 ff.; Oppenhoff, Ressortverhältnisse (2. Aufl.) 55 ff., 335 ff.; O. Bühler, Die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegenüber der Verwaltung im württemb. Recht (Tüb. Diss., 1911) 95, 177 ff.; Erich Neuhaus, Die Unverletzlichkeit des Eigentums (1909); Kleeberg, Der § 75 der Einl. z. ALR u. die Rechtsprechung des Reichsgerichts (1909); Großmann, Schadensersatzanspruch von Fischereiberechtigten gegen den Staat (Heidelb. Diss., 1910); Haller in der württ. Ztschr. f. Rechtspfl. u. Verw. 4 160 ff.; Waldecker in AnnDR 1915 292 ff.; ders., Die Kriegsenteignung (1919). Ausländische (französische, italienische, schweizerische) Literatur bei Fleischmann a. a. O. 274 Anm. 1, 277 Anm. 10. — Aus der Rechtsprechung: Seuff. Archiv N. F. 7 312 ff., Regers Entsch. 3 98 ff., RGZivils 12 3 ff., 16 257 ff., 26 337 ff., 35 150, 41 141 ff., 191 ff., 45 253, 58 135, 64 186, JW 41 602, 603, Gruchots Beitr. 56 1115, RGZivils 79 64.

[2] Dies geschieht in einigen älteren Erkenntnissen des Reichsgerichtes (RGZivils 12 3, 16 161). Anders in einigen späteren Entscheidungen (in Seufferts Archiv N. F. 16 257 ff., Entsch. in Zivilsachen 26 239 ff., 41 144 und JW 41 602, 603. Vgl. gegen die ältere Ansicht: Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsr. § 62; G. Meyer, Der Staat und die erworbenen Rechte

wegs immer erfüllbare und zu erfüllende] Forderung der Gesetzgebungspolitik aufgestellt werden und auch nur in dem Falle, daß mit dem betreffenden Rechte ein erweisliches vermögensrechtliches Interesse verbunden ist. [Bei Vermögensbeschädigungen durch Handhabung der gesetzgebenden Gewalt des Reiches oder der Einzelstaaten ist daher ein Ersatzanspruch des Benachteiligten nur insoweit anzuerkennen, als das betreffende Gesetz Entschädigung ausdrücklich zubilligt[3]. Dieser Satz gilt nach gemeinem deutschen Recht wie nach den Landesgesetzen, insbesondere auch in Preußen[4]. Ob das durch die Legislative beseitigte Recht die Eigenschaft eines sogenannten wohlerworbenen Rechtes hatte oder nicht, macht keinen Unterschied.]

Nun kann jemand aber auch, abgesehen von den Fällen, wo es sich um Entziehung von Vermögensrechten oder Vermögensobjekten handelt, durch Maßregeln der Verwaltung Schädigung in seinen Vermögensverhältnissen erfahren. Namentlich ist dies durch polizeiliche Anordnungen möglich, welche den Einzelnen in Ausübung seiner Privatrechte beschränken. Für derartige Eingriffe in die Vermögensverhältnisse schuldet der Staat grundsätzlich keinerlei Entschädigungen; der Einzelne muß dieselben als Ausflüsse der staatlichen Herrschaftsgewalt über sich ergehen lassen. Er hat nur insoweit einen Anspruch auf Schadloshaltung, als ihm ein solcher durch besondere Rechtsvorschriften (Gesetz oder Gewohnheitsrecht) beigelegt ist[5]. [Das gleiche gilt bei

16 ff.; Anschütz, VerwArch 12 ff., 57 ff.; Rehm in v. Stengels Wörterb. a. a. O. 97; O. Mayer, VerwR (2. Aufl.) 3 556—558; Fleiner, Instit. 276, 277. Gierke, Deutsch. PrivR 1 195, 196 nimmt eine Vermutung für die Absicht des Gesetzgebers an, Entschädigung zu gewähren.

[3] Dies ist geschehen z. B. durch das RG betr. einige Änderungen von Bestimmungen über das Postwesen vom 20. Dez. 1899, Art. 4, zugunsten der Privat-Briefbeförderungsanstalten, ferner durch das Preuß. G. vom 18. Juli 1892 (Aufhebung der Einkommensteuerfreiheit der Standesherren), nicht dagegen z. B. bei dem reichsgesetzlichen Verbot der Fabrikation von Zündwaren aus weißem und gelbem Phosphor: RG betr. Phosphorzündwaren vom 10. Mai 1903.

[4] Vgl. die Zitate oben N. 2, insbesondere Anschütz, VerwArch 5 7 ff., 12 ff., 57 ff., Komm. 175. In Preußen ist der Satz positiv ausgesprochen durch die Kab.-Ordre vom 4. Dez. 1831 (deren gesetzliche Gültigkeit Rehm a. a. O. 98 ff. mit Unrecht bestreitet, vgl. dagegen Fleischmann in Egers Ztschr. f. Eisenbahnrecht 20 (1904) 295 ff., 370 ff.). Vgl. Anschütz, VerwArch 5 93 ff.; Oppenhoff, Ressortverhältnisse (2. Aufl. 1904) 55 ff.

[5] E. Loening, Verwaltungsrecht 254 u. 255, 785 N. 3; Leuthold, AnnDR 1884 365; Jellinek, System 335, 336; G. Meyer a. a. O. 20; Rehm a. a. O. 98 ff.; Anschütz, VerwArch 5 1 ff., Komm. 172 ff.; ferner ein Erkenntnis der Jenaer Juristenfakultät, abgedruckt in Seufferts Archiv, N. F. 7 312 ff. und bei Reger 3 98 ff.; Entscheidungen des Reichsgerichtes in Zivilsachen 26 337 ff., 35 150, 41 142 ff., 191 ff. Im übrigen vgl. über die Rechtsprechung O. Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung 808 N. 1, sowie die oben N. 1 zit. Schrift von Kleeberg. Übereinstimmend mit dem Text ferner: v. Sarwey, Öffentl. R. und VRPflege 373 ff., 403.; Biermann, Privatrecht und Polizei in Preußen 183 ff.; Oppenhoff a. a. O. 55 ff., 335 ff.; Fleischmann, Schoen, Walz, Frh. v. Stengel, Bühler in den oben N. a zitierten Abhandlungen; Fleiner, Institut. 276, derselbe, Öffentlichrechtliche

Vermögensbeschädigungen durch Ausübung der *Militärhoheit* (Kriegsschäden, vgl. unten § 226 a. E.) und der *Justiz*. Doch ist die Frage der Entschädigungspflicht des Staates bei formell rechtmäßigen Eingriffen der Strafjustiz, welche sich im Laufe des Verfahrens als Fehlgriffe erweisen, in den beiden wichtigsten Punkten: Entschädigung wegen unschuldiger Verurteilung und wegen unschuldig erlittener Untersuchungshaft durch die Reichsgesetzgebung im Sinne weitgehender Vergütung solcher Beschädigungen entschieden worden[6].]

IV. Recht der Beschwerde und Petition[1].

§ 223.

1. Das *Recht der Beschwerde* ist die Befugnis, sich an die höheren Staatsorgane zu wenden, um Abhilfe gegenüber den Verfügungen der niederen Organe zu erlangen, durch welche man sich in seinen Rechten oder Interessen beeinträchtigt glaubt. Dieses Beschwerderecht ist eine notwendige Konsequenz der Über- und Unterordnung, welche in bezug auf die staatlichen Organe besteht. Die ausdrückliche Erwähnung desselben in den Ver-

---

Vorteilsausgleichung, Basel 1904 (aus der Festgabe für A. Heusler). — Dagegen behaupten Dernburg, Pandekten § 72, Regelsberger, Pandekten § 113, Nr. VII und namentlich O. Mayer, Deutsch. VerwR (1. Aufl.) 2 345 ff., (2. Aufl.) 2 516 ff., 525 ff., 537 ff., 547 ff. eine öffentlichrechtliche Entschädigungspflicht des Staates in allen Fällen, wo jemand ein besonderes Opfer zu bringen hat, unter Berufung auf Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze. [Es ist aber noch niemandem, auch O. Mayer nicht, gelungen, ein solches Gewohnheitsrecht bezw. allgemeine Rechtsgrundsätze des behaupteten Inhaltes nachzuweisen. Übrigens scheidet O. Mayer a. a. O. (2. Aufl.) 560 ff. Polizeimaßregeln, also gerade die praktisch wichtigste Gruppe behördlicher Verfügungen von denjenigen Verwaltungsakten, für welche Entschädigung zu leisten ist, ausdrücklich aus und setzt sich hiermit in Widerspruch jedenfalls mit dem in Preußen geltenden positiven Recht: ALR Einl. § 75; G. über polizeil. Verfügungen vom 11. Mai 1842, § 4, vgl. Anschütz, VArch 86 ff., 120 ff., Komm. 176; Oppenhoff a. a. O. 335 ff.].

[6] [RG betr. die Entschädigung der im Wiederaufnahmeverfahren freigesprochenen Personen, vom 20. Mai 1898. RG betr. die Entschädigung für unschuldig erlittene Untersuchungshaft, vom 14. Juli 1904. Vgl. zu dem letzteren Burlage, DJZ 1904 839 ff., der auch einen Kommentar zu beiden Gesetzen verfaßt hat (Berlin 1905); ferner O. Mayer (2. Aufl.) 2 558 ff.; J. Goldschmidt, Rechtsgrund und Rechtsnatur der staatlichen Entschädigungspflicht gegenüber unschuldig Verhafteten und Bestraften, in der Gierke-Festschrift (1910) 3 111 ff.].

[1] R. v. Mohl, Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht in konstitutionellen Staaten, Staatsrecht, Völkerrecht, Politik 1 222 ff.; Poezl, Art. „Beschwerde" im Staatswörterbuch 2 89 ff., Art. „Petition" ebenda 8 87 ff.; E. Meier, Art. „Petitionsrecht" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 40 ff.; Bornhak, Das Petitionsrecht, ArchÖffR 16 403 ff.; Loening, Das Petitionsrecht der Ausländer und die Zuständigkeit des Landtags nach preußischem Verfassungsrechte, VerwArch 18 1 ff.; Jellinek, System 131 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 223 ff.; van Calker, Entstehung, rechtl. Natur u. Umfang des Petitionsrechts nach hessischem Staatsr. (Laband-Festgabe 1908, 2 363 ff.), Anschütz, Komm. 1 541 ff.; Rosegger, Petitionen, Bitten u. Beschwerden (1908).

fassungen[2] enthält daher nur die Anerkennung eines selbstverständlichen Grundsatzes.

Wer sich durch eine gerichtliche Verfügung beschwert glaubt, hat dies mit den prozessualischen Rechtsmitteln (Beschwerde, Berufung, Revision) im Instanzenzuge der Gerichte geltend zu machen. Die Entscheidung des obersten Gerichtshofes ist definitiv, und es gibt dagegen kein weiteres Rechtsmittel. Beschwerden gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden konnten früher nur im Instanzenzuge der Verwaltung geltend gemacht werden, sie gingen in letzter Instanz an den Landesherrn. Gegenüber den Entscheidungen der obersten Verwaltungsorgane wurde oft noch eine weitere Beschwerde an den Landtag gegeben, welche sich jedoch tatsächlich in der Regel als wirkungslos erwies. Durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind auch für die Erledigung eines Teiles dieser Beschwerden unabhängige Organe mit endgültigem Entscheidungsrecht hergestellt worden[3].

2. Petitionsrecht ist das Recht, Bitten aller Art bei den Staatsorganen (Monarch, Landtag, Behörden) anzubringen. Diese Bitten können ebenfalls auf Abhilfe von Übelständen innerhalb des geltenden Rechtes gerichtet sein, sie können aber auch den Erlaß neuer gesetzgeberischer Akte bezwecken. Viele Verfassungen gewähren das Petitionsrecht ausdrücklich[4] und beschränken es lediglich insofern, als sie Petitionen unter einem Gesamtnamen nur Behörden und Korporationen gestatten[5]. Aber auch in denjenigen Staaten, deren Verfassungen dasselbe nicht erwähnen, besteht es in unbestrittener Übung[6]. Nicht minder können an die Reichsorgane Petitionen gerichtet werden, wenn dies auch nur hinsichtlich des Reichstages in der Verfassung ausdrücklich ausgesprochen ist[7].

Dem Beschwerde- und Petitionsrecht des Einzelnen entspricht die Pflicht der genannten Organe zur Annahme und Erledigung der Beschwerden und Petitionen. Der Beschwerdeführer oder Bittsteller hat ihnen gegenüber einen Anspruch auf Vornahme bestimmter Handlungen, welcher dem Anspruch auf Rechtsschutz analog ist[8].

---

[2] Sächs. Verf. Art. 36, Württ. Verf. Art. 36—38, S.-Alt. GG §§ 65 u. 66, S.-Kob.-Goth. StGG § 48, Braunschw. NLO § 38, Old. StGG Art. 47, Reuß j. L. LG vom 20. Juni 1856 § 22, Reuß ä. L. Verf. § 27: Wald. Verf. § 33, Brem. Verf. § 14.

[3] Vgl. § 182 S. 671 ff.

[4] Preuß. Verf. Art. 32, Sächs. Verf. Art. 36, S.-Kob.-Goth. StGG § 48, Old. StGG Art. 47, Reuß j. L. G. vom 20. Juni 1856 § 24, Wald. Verf. § 33, Brem. Verf. § 14.

[5] Preuß. Verf. Art. 32, S.-Kob.-Goth. StGG § 48. Über das Petitionsrecht der Gemeindevertretungen vgl. Entscheidungen des preußischen OVG 18 89 ff., 41 35 ff.; Anschütz, Komm. 548 ff.

[6] Art. 81 der hess. Verf., welcher das Petitionsrecht hinsichtlich allgemeiner Interessen ausschließlich den Ständen vorbehielt, ist durch G. vom 16. März 1848 aufgehoben worden.

[7] RVerf Art. 23.

[8] Jellinek a. a. O. 131 ff.; Anschütz a. a. O. 545; a. M. Loening im Verw-Arch 13 18.

Das Recht der Petition und Beschwerde steht im allgemeinen sowohl Ausländern als Inländern zu. In denjenigen deutschen Staaten, in welchen dasselbe den Staatsangehörigen ausschließlich vorbehalten ist, kann es kraft Art. 3 der Verf. jedenfalls auch von den Angehörigen anderer deutscher Staaten in Anspruch genommen werden [9].

Zweites Kapitel.

Die Pflichten.

§ 224.

Dem Rechte des Staates auf Beherrschung entspricht die Pflicht der Untertanen zum Gehorsam. Unter diesem Gesichtspunkt lassen sich alle einzelnen Verpflichtungen der Untertanen zusammenfassen [1]. In bundesstaatlichen Verhältnissen besteht die

---

[9] Praktische Bedeutung hat die Frage namentlich für Bayern hinsichtlich der sogenannten Verfassungsbeschwerde (Verf. Tit. VII § 21). Anderer Ansicht: Seydel, Bayerisches Staatsrecht, 2. Aufl., 1 371 ff., weil Art. 3 die Einräumung politischer Rechte an die Angehörigen anderer deutscher Staaten nicht gebiete. Das Beschwerderecht ist aber nicht den politischen, sondern den bürgerlichen Rechten zuzuzählen, so auch Piloty in seiner Neubearbeitung des Seydelschen Werkes: Seydel-Piloty 1 326 Anm. 32. Übereinstimmend betreffs der rechtl. Natur des Petitionsrechts: Anschütz, Komm. 96, 544, 545; Giese, Grundrechte (1905) 123; Loening a. a. O. 27 ff. Betreffs der Petitionen von Ausländern gelangt Loening in Übereinstimmung mit v. Roenne, Bornhak, Schwartz, Arndt und der Praxis des preuß. Hauses der Abgeordneten zu der Ansicht, daß jedes der beiden Häuser des Landtags zuständig, aber nicht verpflichtet sei, solche Petitionen der Beratung und Beschlußfassung zu unterziehen. Das Herrenhaus hat sich durch Beschluß vom 1. Dezember 1904 dieser Auffassung angeschlossen.

[1] Im mittelalterlichen Staat lag den Untertanen die Pflicht zur Treue ob, d. h. die Pflicht, das Interesse des Herrschers nach bestem Wissen und Vermögen zu fördern; die Treupflicht hatte einen durchaus subjektiven, persönlichen Charakter. An die Stelle derselben ist im modernen Staat die objektive Pflicht des Gehorsams getreten: V. Ehrenberg, Kommendation und Huldigung nach fränkischem Recht (1877) 1 ff.; Jellinek, System 197 ff., sowie besonders R. Wiesmann, Treueid und Treupflicht der Untertanen nach deutschem Staatsrecht (1911). — Auch für das heutige Recht wird neben der Gehorsamspflicht von manchen Schriftstellern noch eine besondere Pflicht der Treue angenommen, d. h. die Pflicht, gewisse Handlungen zu unterlassen, welche auf eine Beschädigung des Staates abzielen. Als Verletzung der Treupflicht erscheint ihnen namentlich die Begehung von Hochverrat und Landesverrat (Laband, Staatsr. 1 143 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 1 § 141 S. 354 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 167; Gareis, Allgemeines Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch 144 ff.; v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes 145; Haenel, Deutsches Staatsrecht 1 357; Zorn, Staatsr. 1 375. — Aber die Unterlassung dieser Handlungen ist ebenfalls weiter nichts als ein Gehorsam gegenüber gewissen Verboten des Staates. Übereinstimmend: Ehrenberg in der Deutschen Rundschau 10 Heft 7 S. 51; Stoerk in v. Holtzendorffs Handbuch des Völkerrechtes 2 634 und in v. Holtzendorffs Enzyklopädie (5. Aufl.) 1082; Bornhak, Preußisches Staatsrecht 1 256; Allgemeine Staatslehre 82; Jellinek, System 197, 198; Wiesmann a. a. O. 96, 97; im wesentlichen auch v. Bar, Theorie und Praxis des internationalen Privatrechtes 1 181 N. 8.

Gehorsamspflicht sowohl gegenüber dem Bunde als gegenüber den Einzelstaaten, in Deutschland also sowohl gegenüber dem Reiche als gegenüber den Ländern. Auch die Kommunalverbände haben Anspruch auf Gehorsam, soweit ihnen die Ausübung obrigkeitlicher Funktionen [z. B. Finanzgewalt, Polizei, Gerichtsbarkeit] übertragen ist.

Der Gehorsam äußert sich:

1. als Gehorsam gegenüber den Gesetzen. Zu diesem sind sowohl Inländer als Ausländer verpflichtet, letztere jedoch, von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, nur insoweit, als sie sich auf dem Staatsgebiet aufhalten. Dagegen bleiben die Inländer auch während ihres Aufenthaltes im Auslande in umfassender Weise der inländischen Gesetzgebung unterworfen[2].

2. als Gehorsam gegenüber den Verfügungen der Behörden, und zwar:

a) der Gerichte. Zu diesem sind nicht bloß Inländer, sondern auch Ausländer verpflichtet, sofern für sie ein allgemeiner oder spezieller Gerichtsstand begründet ist. Der Besitz von Grundstücken hat die Gerichtspflichtigkeit nur für solche Klagen zur Folge, welche auf diesen Grundbesitz Bezug haben[3]. — Die Verpflichtung zum Gehorsam ist gegenüber den endgültigen Entscheidungen der Gerichte eine unbedingte, da dieselben, auch wenn sie materiell unrichtig sind, formelles Recht repräsentieren;

b) der Verwaltungsorgane. Zum Gehorsam gegenüber den Verwaltungsbehörden sind alle Personen verpflichtet, welche mit denselben in Berührung kommen, einerlei ob Inländer oder Ausländer. Dieser Gehorsam ist jedoch kein unbedingter, er besteht nur soweit, als die Verwaltungsverfügungen der Verfassung und den Gesetzen entsprechen (verfassungsmäßiger Gehorsam)[4]. Nach der früheren Gesetzgebung war der bloße Ungehorsam (passiver Widerstand) gegen unberechtigte Verfügungen straflos, während das tatsächliche Entgegentreten (aktiver Widerstand) gegenüber einem Beamten als strafbare Handlung angesehen wurde[5]. Nach dem RStrGB ist dagegen auch tätlicher Wider-

---

[2] RStrGB § 4 und zahlreiche andere Gesetze.

[3] RZPrO §§ 24—26.

[4] Literatur über diese Frage bei R. v. Mohl, Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften 1 320 ff., und Gierke, Johannes Althusius 307 ff. Vgl. außerdem Reyscher in den hannoverschen Verfassungsfragen, Zeitschrift für deutsches Recht 2 134 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre T. I Abt. I, 330 ff.; Bluntschli, Gehorsam und Widerstand, Staatswörterbuch 4 80 ff.; H. A. Zachariä, Gehorsam und Widerstand, Staatslexikon, 3. Aufl., 4 209 ff.; Wolzendorff, Staatsrecht und Naturrecht (1916).

[5] H. A. Zachariä 1 § 91 S. 47 und im Staatslexikon; Zöpfl 2 § 283 S. 6; v. Rocnne, Preuß. Staatsrecht 2 § 148 S. 213 ff.; R. v. Mohl, Württembergisches Staatsrecht § 69; Stahl, Philosophie des Rechtes 2 Abt. 2 §§ 150 u. 151; v. Gerber 209 N. 4.

[6] RStGB § 113; John in v. Holtzendorffs Handb. des deutschen Strafrechtes 3 115 ff.; K. Hiller, Die Rechtmäßigkeit der Amtsausübung im Begriff des Verbrechens der Widersetzlichkeit (1873); E. Loening, Die Haftung

stand gegen einen Beamten nur dann strafbar, wenn sich derselbe in der rechtmäßigen Ausübung seines Amtes befunden hat[6]. Ob dies der Fall war, darüber muß in dem eingeleiteten Strafprozeß durch richterliches Urteil entschieden werden.

In den Territorien des Deutschen Reiches erhielten die Untertanenpflichten eine besondere Bekräftigung durch den Huldigungseid (homagium plenum s. universale). Derselbe wurde beim Regierungsantritt des Landesherrn von allen Untertanen geleistet, außerdem von den in den Staatsverband eintretenden Personen bei erfolgter Aufnahme oder Niederlassung und von den im Staate geborenen bei erlangter Volljährigkeit. Einen ähnlichen Eid forderte man häufig auch von solchen Personen, welche innerhalb des betreffenden Territoriums mit Grundbesitz angesessen waren (sogenanntes homagium minus plenum s. particulare). Von den neueren Verfassungen haben einige diese Eide beibehalten und in dieselben nur einen auf Beobachtung der Staatsverfassung bezüglichen Passus eingeschoben[7], andere dagegen die Beeidigung auf die Staatsbeamten und Landtagsmitglieder beschränkt[8]. Eine rechtliche Bedeutung besitzen die angeführten Eide nicht, sie begründen keine neuen Pflichten, sondern enthalten nur eine feierliche Bekräftigung der bereits vorhandenen.

§ 225.

Als besondere Ausflüsse der allgemeinen Gehorsamspflicht erscheinen gewisse Leistungen, welche den einzelnen Mitgliedern des Staates für die Zwecke desselben obliegen[1]. Diese Leistungen sind teils Dienstleistungen, teils Sachleistungen.

Die Dienstleistungen bestehen in:

1. der Pflicht zur Übernahme gewisser Ämter, namentlich von Ämtern der Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverwaltung, sowie zur Leistung des Schöffen- und Geschworenen-

---

des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten, 119 ff.; Freund im ArchÖffR 1 126 ff.

[7] Bayer. Verf. Tit. X § 3, Sächs. Verf. § 139, Württ. Verf. § 20, Bad. G., die Beeidigung auf die Verf. betr., vom 7. Juni 1848, Hess. Verf. Art. 108, S.-Alt. GG § 73, S.-Kob.-Goth. StGG § 28, Braunschw. NLO § 26, Brem. Verf. § 2. Vgl. F. Brockhaus, Art. „Verfassungseid" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3 1024 ff.; Wiesmann, Treueid u. Treupflicht der Untertanen (1911), 44 ff.

[8] Preuß. Verf. Art. 108. Eine allgemeine Huldigung beim Regierungsantritt hat in Preußen seit Erlaß der Verfassung nicht mehr stattgefunden. [Vgl. auch Schwartz, Kommentar z. preuß. Verf. 158.]. Dagegen erhielt sich der Homagialeid als Voraussetzung für die Erwerbung von Ritter- und anderen Gütern und für die Ausübung von Provinzial-, Kommunal- und kreisständischen Rechten, bis er durch G. vom 28. Mai 1874 beseitigt wurde.

[1] Gegenüber den Äußerungen Labands, Staatsr. 1 142 Anm. 2 ist zu bemerken, daß in den nachfolgenden Ausführungen nicht beabsichtigt ist, eine vollständige Klassifikation der Untertanenpflichten zu geben, sondern nur die wichtigsten derselben besonders hervorzuheben.

dienstes[2]. Zur Übernahme der ersteren Ämter sind lediglich Gemeindeangehörige bezw. Gemeindebürger, Kreis- und Provinzialangehörige verpflichtet. Die Last ruht also, da der Besitz der Staats- oder wenigstens Reichsangehörigkeit die Voraussetzung für den Erwerb der kommunalen Angehörigkeit ist, nur auf den Staats- bezw. Reichsangehörigen. Ebenso ist die Pflicht zum Schöffen- und Geschworenendienst nach dem Reichsgerichtsverfassungsgesetz an die Eigenschaft als Reichsangehöriger geknüpft[3];

2. der Pflicht zur Leistung von Gemeindediensten niederer Art. Soweit derartige Gemeindedienste in der betreffenden Gemeinde überhaupt auferlegt werden, sind dazu in der Regel alle Ortsbewohner verpflichtet. Die Dienste können meist auch durch Stellvertreter geleistet und häufig durch Geldzahlungen abgekauft werden. Gewisse Kategorien von Personen, namentlich Beamte, pflegen von der Leistung derselben befreit zu sein;

3. der Wehrpflicht. Eine Verpflichtung zum Heeresdienst für die einzelnen Landesangehörigen begann, als an die Stelle der Werbung die Aushebung und Konskription trat. Eine solche wurde zuerst in Preußen durch die Gesetze Friedrich Wilhelms I. aus den Jahren 1733 und 1735 angeordnet; die durch diese Einrichtungen, das sogenannte Kantonsystem, begründete Wehrpflicht war aber eine sehr beschränkte und lastete nur auf den unteren Klassen des Volkes. Zur Zeit der Befreiungskriege ging man in Preußen zu dem System der allgemeinen Wehrpflicht über, die Verpflichtung der Staatsangehörigen zur Ableistung derselben wurde durch ein spezielles Gesetz geregelt[4]. Die Reichsgesetzgebung hat die Grundsätze des preußischen Rechtes auf ganz Deutschland ausgedehnt[5].

---

[2] Vgl. § 113 S. 436, § 118 S. 463, RGVG §§ 35, 85. Der Unterschied zwischen den angeführten Ämtern und dem Schöffen- und Geschworenendienst liegt darin, daß es sich im ersten Falle um eine dauernde Stellung und einen ganzen Kreis von Geschäften, im letzteren nur um einzelne vorübergehende Dienstleistungen handelt. Dagegen ist auf den Umstand, daß das Ehrenamt einer Annahme bedürfe, die Dienstpflicht der Schöffen und Geschworenen dagegen einseitig auferlegt sei, den O. Mayer, Deutsch. VerwR (2. Aufl.) 2 301, 302 N. 22, 310 N. 41 für den wesentlichen hält (ähnlich auch Loening, Deutsch. VerwR 138 N. 1), kein erhebliches Gewicht zu legen. Denn eine ausdrückliche Annahme wird, wie O. Mayer a. a. O. 310 N. 41 selbst zugibt, auch bei Ehrenämtern nicht erfordert, und wenn man in der tatsächlichen Leistung der Amtspflichten eine stillschweigende Annahme sieht, so kann auch in dem Erscheinen der Schöffen und Geschworenen bei der Sitzung eine stillschweigende Übernahme der Funktionen erblickt werden.

[3] RGVG §§ 31, 84.

[4] Preuß. G. über die Verpflichtung zum Kriegsdienste vom 3. Sept. 1814. Preuß. Verf. Art. 34.

[5] RVerf. Art. 57, 59, G, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienste, vom 9. Nov. 1867, ausgedehnt auf Baden durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, auf Württemberg durch Vertr. vom 25. Nov. 1870, auf Bayern durch RG vom 24. Nov. 1871, auf Elsaß-Lothringen durch RG vom 23. Jan. 1872, RG, betr. Änderungen der Wehrpflicht, vom 11. Febr. 1888; RG vom 15. April 1905 (RGBl 249), vom 22. Juni 1913, Art. II (RGBl 596); Wehrges. f. d. Schutz-

Da der Heeresdienst die volle Hingabe der Persönlichkeit an den Staat verlangt, so wird er nur von Staatsangehörigen gefordert. Die Heranziehung der Angehörigen eines fremden Staates zur Militärpflicht würde völkerrechtswidrig sein. Gestattet ist dagegen die Auferlegung der Militärpflicht auf solche im Lande sich aufhaltende Personen, welche zwar nicht die inländische Staatsangehörigkeit, aber auch keine auswärtige besitzen. Diesen Grundsätzen entsprechend sind im Deutschen Reiche für militärpflichtig erklärt worden:

a) alle Reichsangehörigen[6];

b) Personen, welche das Reichsgebiet verlassen, die Reichsangehörigkeit verloren, eine andere Staatsangehörigkeit aber nicht erworben oder wieder verloren haben, wenn sie ihren dauernden Aufenthalt in Deutschland nehmen, ferner Söhne ausgewanderter und wieder in das Deutsche Reich zurückgekehrter Personen, sofern die Söhne keine andere Staatsangehörigkeit erworben haben[7].

Die Wehrpflicht wird nach der Verfassung nicht dem Reiche, sondern den Einzelstaaten geleistet (vgl. oben § 196 S. 850). Die Grundsätze über die Wehrpflicht beruhen nicht auf Landes-, sondern auf Reichsgesetzen. Die Staatsangehörigkeit zum Einzelstaate bleibt bei der Wehrpflicht völlig außer Betracht, jeder Reichsangehörige wird in demjenigen Staate, in welchem er seinen Wohnsitz hat, zur Erfüllung derselben herangezogen. Für die Verteilung der Militärlasten auf die Einzelstaaten gibt nicht die staatsangehörige, sondern die reichsangehörige Bevölkerung den Maßstab ab[8].

Die Wehrpflicht ist eine allgemeine; es unterliegen ihr alle Reichsangehörigen und es bleibt jede Stellvertretung bei derselben ausgeschlossen. Befreit von der Leistung des Militärdienstes sind nur: 1. die Mitglieder regierender Häuser; 2. die Mitglieder der mediatisierten, vormals reichsständischen und derjenigen Häuser, welchen die Befreiung von der Wehrpflicht durch Verträge zugesichert ist oder auf Grund besonderer Rechtstitel zusteht[9]; 3. die vor dem 11. August 1890 geborenen Helgoländer[10].

---

gebiete vom 22. Juli 1913 (RGBl 610). — Laband, Staatsr. 4 134 ff.; Fr. Oetker, Die Wehrpflicht im Deutschen Reiche und in Österreich-Ungarn, ArchÖffR 36 1 ff.

[6] RVerf Art. 57, RG. vom 9. Nov. 1867 § 1.

[7] RMilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 11.

[8] Übereinstimmend: Zorn, Staatsrecht 1 201; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 2 266 ff.; v. Kirchenheim, Lehrb. des deutschen Staatsrechts 347; Brockhaus, Das deutsche Heer 112 ff. Anderer Ansicht: Laband, der die Wehrpflicht als eine Pflicht betrachtet, welche die Angehörigen der einzelnen Staaten ihrem Landesherrn als Kontingentsherrn leisten (Staatsrecht 4 72 ff.; Seydel, Kommentar zu Art. 57 Nr. I; Hecker, Art. „Fahneneid" in v. Stengels Wörterbuch 1 (1. Aufl.) 375; Gümbel, AnnDR 1899 147 ff. Vgl. dagegen: G. Meyer, AnnDR 1880 344 ff.

[9] RVerf Art. 57, RG vom 9. Nov. 1867 § 1.

[10] RG. vom 15. Dez. 1890 § 3.

Die Verpflichtung zum Dienste beginnt mit demjenigen Kalenderjahre, in welchem der Wehrpflichtige das zwanzigste Lebensjahr vollendet[11]. Die Gesamtdienstzeit beträgt regelmäßig achtzehn Jahre. [Jeder wehrfähige Deutsche gehört nach den Bestimmungen der RVerf sieben Jahre lang, in der Regel vom vollendeten 20. bis zum beginnenden 28. Lebensjahre dem stehenden Heere an. Während der Dauer der Dienstpflicht im stehenden Heere sind die Mannschaften der Kavallerie und reitenden Feldartillerie die ersten drei, alle übrigen Mannschaften die ersten zwei Jahre zum ununterbrochenen Dienste bei den Fahnen verpflichtet[12]. Auf die sieben Jahre der Zugehörigkeit zum stehenden Heere folgen fünf, in denen der Wehrpflichtige der Landwehr ersten Aufgebots angehört. Jedoch dienen die Mannschaften der Kavallerie und reitenden Feldartillerie, sowie diejenigen Mannschaften der Fußtruppen, der fahrenden Feldartillerie und des Trains, welche freiwillig noch ein drittes Jahr im aktiven Dienst bei den Fahnen verbleiben, in der Landwehr ersten Aufgebots nur drei Jahre[13].] Nach der Beendigung des Dienstes in der Landwehr ersten Aufgebots folgt der in der Landwehr zweiten Aufgebots. Dieser dauert grundsätzlich bis zum 31. März desjenigen Kalenderjahres, in welchem der Wehrpflichtige das neunundreißigste Lebensjahr vollendet; jedoch beträgt er, wenn derselbe vor vollendetem zwanzigsten Lebensjahr in den Dienst eingetreten ist, höchstens sechs Jahre[14]. Junge Leute von Bildung, welche die erforderlichen Kenntnisse in vorschriftsmäßigem Umfang dargelegt haben, sich freiwillig zum Dienste melden und sich selbst bekleiden, ausrüsten und verpflegen, brauchen nur ein Jahr bei den Fahnen zu dienen und werden nach Ablauf dieser Zeit zur Reserve beurlaubt (sogenannte Einjährigfreiwillige). Auch solche Personen, welche diese Berechtigung nicht besitzen, können, wenn sie die nötige moralische und körperliche Qualifikation nachweisen, schon nach vollendetem siebzehnten Lebensjahre freiwillig in den Militärdienst eintreten[15].

Die seemännische Bevölkerung des Reiches, einschließlich des Maschinenpersonals und der Schiffshandwerker, ist vom Dienste im Landheere befreit, dagegen zum Dienste in der Marine verpflichtet[16]. Die Bestimmungen über die Dienstpflicht und Dienstzeit dieser Personen weichen in einzelnen Beziehungen von den für das Landheer geltenden ab. [Reichs-

---

[11] RG vom 9. Nov. 1867 § 6.

[12] RVerf Art. 59 Abs. 1 [in der Fassung des RG betr. Änderung der Wehrpflicht vom 15. April 1905, Art. I].

[13] RG vom 3. Aug. 1893 Art. II §§ 1, 3. RG vom 25. März 1899 Art. II. — [RG betr. Änderung der Wehrpflicht vom 15. April 1905, Art. II § 2.]

[14] RVerf Art. 59 [in der Fassung des RG vom 15. April 1905, Art. I; RG vom 11. Febr. 1888 Art. II § 3].

[15] RG vom 9. Nov. 1867 §§ 10 u. 11.

[16] RVerf. Art. 53.

angehörige, welche außerhalb Europas ihren Wohnsitz haben, werden auf ihren Wunsch zur Ableistung der Dienstpflicht in die Schutztruppe für Südwestafrika eingestellt. Auch andere Wehrpflichtige können ihrer Dienstpflicht in dieser Schutztruppe genügen [17].]

Der Landsturm besteht aus allen Wehrpflichtigen vom vollendeten siebzehnten bis zum vollendeten fünfundvierzigsten Lebensjahre, welche weder dem Heere noch der Marine angehören [18].

§ 226.

Die Sachleistungen, welche dem Staate von den seiner Herrschaft unterworfenen Personen gewährt werden müssen, sind:

1. die Zahlung von Steuern (oben § 203 S. 874 ff.). Die Verpflichtung der Steuerzahlung besteht gegenüber dem Reiche, gegenüber den Einzelstaaten und gegenüber den Kommunalverbänden.

a) Für das Reich kommen in erster Linie indirekte und Verkehrssteuern in Betracht. Erstere werden von jedem gezahlt, der besteuerte Gegenstände produziert, einführt oder in freien Verkehr bringt, letztere von jedem, der Rechtsgeschäfte der betreffenden Art abschließt.

b) Den Einzelstaaten sind außerdem noch Grund-, Gewerbe-, Kapitalrenten-, Einkommen- und Vermögenssteuern zu entrichten. Zur Zahlung von Grundsteuer ist jeder verpflichtet, der Grundeigentum innerhalb des Staates besitzt, zur Zahlung von Gewerbesteuer jeder, der daselbst Gewerbe betreibt. Dagegen werden Einkommen- und Kapitalrentensteuer in vielen Staaten sowohl von den Staatsangehörigen, auch wenn sie außerhalb des Staates wohnen, als von den im Staate wohnhaften oder daselbst sich aufhaltenden Ausländern erhoben. Dadurch wird leicht eine Doppelbesteuerung solcher Personen veranlaßt, welche ihren Wohnsitz in einem anderen Staate als dem ihrer Staatsangehörigkeit haben. Für Reichsangehörige ist diese durch ein besonderes Reichsgesetz beseitigt worden [1]. Nach demselben erfolgt die Besteuerung der Reichsangehörigen in demjenigen Staate, in welchem sie ihren Wohnsitz oder in Ermangelung eines solchen ihren Aufenthalt haben, bei mehrfachem Wohnsitz in ihrem Heimatsstaate, d. h. in demjenigen Staate, in welchem sie Staatsangehörigkeit besitzen. Besitzt ein Reichsangehöriger in mehreren Staaten sowohl Wohnsitz als Aufenthalt, so ist allerdings

---

17 Wehrgesetz für die Schutzgebiete vom 22. Juli 1913 (RGBl 610).

18 RG vom 9. Nov. 1867 § 3, RG vom 11. Febr. 1888 Art. II § 24.

1 RG wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung vom 13. Mai 1870, ausgedehnt auf Baden und Südhessen durch Art. 80 der Verf. vom 15. Nov. 1870, auf Württemberg durch Vertr. vom 25. Nov. 1870, auf Bayern durch RG vom 22. April 1871 § 2, auf Elsaß-Lothringen durch RG vom 14. Jan. 1872. Durch RG vom 22. März 1909 wurde es abgeändert und in neuer Fassung als „Doppelsteuergesetz" im RGBl 332 verkündigt. Vgl. O. Schwarz im WStVR 1 608.

die Möglichkeit einer Doppelbesteuerung gegeben; der Reichsangehörige kann derselben aber dadurch entgehen, daß er seine Staatsangehörigkeiten bis auf eine einzige aufgibt. Grundbesitz, Gewerbe und das aus denselben herrührende Einkommen darf nur von demjenigen Staate besteuert werden, in welchem der Grundbesitz liegt oder das Gewerbe betrieben wird, staatliche Gehalte, Pensionen und Wartegelder nur von demjenigen Staate, welcher die Zahlung zu leisten hat. Angehörige außerdeutscher Staaten, welche ihren Wohnsitz im Reiche haben, oder Reichsangehörige, welche im Ausland wohnen, können auch jetzt noch einer Doppelbesteuerung unterliegen.

Juristische Personen, namentlich Erwerbsgesellschaften (Aktiengesellschaften, Gewerkschaften, Genossenschaften usw.) sind, sofern sie Grundbesitz haben oder Gewerbe betreiben, überall verpflichtet, Grund- und Gewerbesteuern zu entrichten. In den meisten Staaten werden sie aber außerdem auch zur Zahlung von Einkommensteuern herangezogen. Für die Reichsbank und ihre Zweiganstalten ist eine derartige Besteuerung reichsgesetzlich ausgeschlossen[2].

In älterer Zeit stand den privilegierten Ständen, namentlich dem grundbesitzenden Adel (der Ritterschaft) eine ausgedehnte Steuerfreiheit, d. h. Freiheit von der damals allein erhobenen Grundsteuer zu. Die Ritterschaft wußte ihre Stellung auf den Landtagen zu benutzen, um ihre Steuerfreiheit auch dann zu bewahren, als infolge der veränderten Heeresverfassung die persönlichen Lehnsdienste weggefallen waren. In einzelnen Territorien gelang es allerdings, an Stelle derselben Geldzahlungen, sogenannte Lehnspferdsgelder, aufzuerlegen, welche aber meistens nicht im Verhältnis zum Wert oder Einkommen des Grundbesitzes standen. Die Steuerfreiheit verband sich allmählich in der Weise mit Grund und Boden, daß sie aus einer persönlichen Befreiung der Ritterschaft zu einem Realvorrecht der Rittergüter wurde. Durch die Steuergesetzgebung des neunzehnten Jahrhunderts sind die Steuerfreiheiten des Grundbesitzes überall beseitigt worden, in einzelnen Staaten, aber keineswegs in allen, gegen Gewährung einer entsprechenden Entschädigung. Eine Befreiung von der Grundsteuer kommt jetzt, abgesehen von den Grundstücken des Staates, nur noch denen der Kirchen, Schulen, milden Stiftungen und den zu öffentlichem Gebrauche bestimmten Grundstücken, mitunter auch denen der Standesherren zu. Das Domanialvermögen (Kammergut) ist da, wo es den Charakter eines Fideikommißgutes der regierenden Familie besitzt, grundsätzlich der Steuerpflicht unterworfen; es wird jedoch vielfach so lange frei gelassen, als es einen Beitrag zu den Staatslasten leistet oder die fürstliche Familie die Regierung des Landes führt. Von der Zahlung der Einkommensteuer sind landesgesetzlich in der Regel der Landesherr und

[2] Reichsbankgesetz vom 14. März 1875 § 21.

sein Haus, sowie gewisse Kategorieen besonders dürftiger Personen befreit. Reichsgesetzlich ist bestimmt worden, daß das Militäreinkommen der Personen des Unteroffizier- und Gemeinenstandes, sowie für den Fall einer Mobilmachung das Militäreinkommen aller Angehörigen des aktiven Heeres bei Veranlagung und Erhebung von Staatssteuern außer Betracht gelassen werden muß. Weitergehende Befreiungen können den Militärpersonen durch Landesgesetze gewährt werden.

c) Zur Zahlung von Kommunalsteuern sind nicht nur die Gemeindeangehörigen, sondern auch solche Personen verpflichtet, welche sich, ohne Gemeindeangehörige zu sein, in der Gemeinde aufhalten. Die Heranziehung derselben zu den Gemeindelasten ist auf Grund reichsgesetzlicher Vorschrift mit Ablauf eines Zeitraumes von drei Monaten nach der Niederlassung gestattet[3]. Steuern, welche auf Grundbesitz und Gewerbe lasten, sind von allen Personen zu zahlen, welche im Gemeindebezirk Grundbesitz haben oder Gewerbe betreiben. Eine Befreiung von Kommunalsteuern steht den servisberechtigten Militärpersonen im Gebiete des ehemaligen Norddeutschen Bundes, in Baden und Hessen hinsichtlich ihres dienstlichen Einkommens zu. Den Beamten ist in einzelnen Staaten insofern eine Begünstigung zugestanden, als ihr Diensteinkommen nicht mit dem vollen Betrage, sondern nur mit einer Quote ($^1/_2$, $^2/_3$, $^4/_5$) zu den Kommunalsteuern herangezogen werden darf. Juristische Personen, welche im Gemeindebezirk domiziliert sind, werden jedenfalls zur Grund- und Gewerbesteuer, in vielen Staaten auch zur Einkommensteuer im Interesse der Kommune herangezogen. Auch der Staat ist, sofern er im Kommunalbezirk Grundeigentum besitzt und Gewerbe betreibt, nach einzelnen Gesetzgebungen verpflichtet, Grund- und Gewerbesteuer an die betreffende Gemeinde zu entrichten. Das Reich steht in bezug auf die kommunale Besteuerung des Grundeigentums sowie des Erwerbs oder der Veräußerung von Grundstücken demjenigen Staate gleich, in dessen Gebiet sich der Grundbesitz desselben befindet[4]. Zur Zahlung von Staatssteuern, insbesondere Einkommen- und anderen Personalsteuern ist das Reich nicht verbunden[5].

2. Die Abtretung einzelner Vermögensobjekte, welche für die Durchführung gewisser Staatszwecke, namentlich für die Ausführung gemeinnütziger Unternehmungen erforderlich erscheinen, gegen Entschädigung (Enteignung)[6]. Als Gegenstände der Enteignung kommen vorzugsweise, jedoch nicht aus-

[3] Freizügigkeitsgesetz vom 1. Nov. 1867 § 8.

[4] RGes. vom 15. April 1911 (RGBl. 187). Vgl. Laband 4 343, 344; Ruck im JahrbÖffR 1912 180 ff.

[5] RGes. vom 15. April 1911 (s. d. vor. Anm.); Laband 4 343. Durch dieses Gesetz ist die früher streitige Frage, ob die Einzelstaaten dem Reichsfiskus Steuern auferlegen dürfen (vgl. Vorauﬂ. § 226 Anm. 11) im verneinenden Sinne entschieden.

[6] G. Meyer-Dochow a. a. O. 230 ff.; O. Mayer, VR² 2 1 ff.; Gierke, D. Pr. R. 2 469 ff.; Waldecker, Die Kriegsenteignung (1919).

schließlich, Grundstücke in Betracht. Die Pflicht zur Abtretung besteht nicht bloß für Staatsangehörige, sondern auch für Ausländer, welche derartige Vermögensobjekte im Gebiet eines Staates besitzen. Die Befugnis, Enteignungen vorzunehmen, steht in Deutschland sowohl den Einzelstaaten als dem Reiche zu. Die Pflicht zur Abtretung ist durch Gesetze näher geregelt worden, welche entweder die Zwecke, für welche eine Enteignung zulässig ist, allgemein formulieren oder einem bestimmten Organe des Staates die Befugnis übertragen, das Enteignungsrecht im einzelnen Falle zu verleihen.

3. Die Gewährung gewisser Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Kriege und im Frieden, teils unentgeltlich, teils gegen Entschädigung[7]. Eine Verpflichtung des Staates zum Ersatz von Kriegsschäden, welche der Einzelne erleidet, besteht nur auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmungen[8]. Nach reichsgesetzlicher Vorschrift soll Umfang und Höhe der Entschädigung, sowie das bei Feststellung derselben zu beobachtende Verfahren jedesmal durch ein Spezialgesetz geregelt werden[9].

Drittes Kapitel.

Rechtliche Stellung bevorrechtigter Stände.

Einleitung.

§ 227.

Die Ausbildung der Standesverhältnisse gelangte in Deutschland in den beiden letzten Jahrhunderten des Mittelalters zum Abschluß, und die Ständegliederung, welche sich damals gebildet hatte, erhielt sich im wesentlichen bis zum Untergange des alten Reiches. Die zur Reichszeit bestehenden Stände waren: 1. der Fürstenstand (hoher Adel), die Gesamtheit der Familien, welchen Reichsstandschaft, d. h. Sitz und Stimme auf dem Reichstage zustand; 2. der Adel (Ritterschaft), welcher in die keiner Landeshoheit unterworfene Reichsritterschaft und den landsässigen Adel zerfiel; 3. der Bürgerstand und 4. der Bauernstand. Der Fürstenstand hielt sich nach Ausbildung des Ebenbürtigkeitsprinzips als regierende Aristokratie des Reiches von allen andern Ständen streng abgeschlossen. Aber auch innerhalb der einzelnen Territorien bestand eine scharfe Sonderung der Stände. Der Adel war im Besitz von weitgehenden Vorrechten, der Bürgerstand durch die persönliche Freiheit von dem fast überall in Hörigkeit herabgesunkenen Bauernstande geschieden. Jeder

[7] Vgl. Laband 4 §§ 111, 112.

[8] Vgl. oben § 222 a. E. — O. Mayer, VR (2. Aufl.) 2 567, 568; Anschütz im VerwArch 5 71 ff., 94, 95; Heilfron, Kriegsschäden.

[9] RGes. über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873 § 35. [Zur Feststellung von Schäden des gegenwärtigen Krieges erging das RGes. vom 15. Juli 1916 (RGBl 675)].

Stand hatte sein eigenes Privatrecht. Der Übertritt aus einem Stande in einen andern war außerordentlich erschwert. Angehörige des einen Standes durften die Beschäftigungen des andern Standes in der Regel nur mit besonderer obrigkeitlicher Erlaubnis betreiben. Eine gleiche Erlaubnis war zum Erwerb von Grundbesitzungen eines andern Standes (z. B. von Rittergütern oder Bauerngütern durch Bürgerliche, Bauerngütern durch Adelige) erforderlich[1].

Diese Verhältnisse erfuhren im Anfang des neunzehnten Jahrhunderts eine durchgreifende Umgestaltung. Bei der Auflösung des Reiches behauptete sich nur ein kleiner Teil der Fürstenhäuser im Besitz der Landeshoheit und bewahrte den Charakter regierender Familien. Die meisten dagegen wurden der Regierungsgewalt ihrer früheren Mitstände unterworfen, wenn auch Rheinbundsakte und Bundesakte bemüht waren, ihnen eine besonders privilegierte Stellung zu sichern. Der frühere Reichsadel verlor ebenfalls seine Unmittelbarkeit und trat in das Verhältnis von Landesuntertanen. Die Unfreiheit des Bauernstandes wurde aufgehoben, die scharfe Trennung der Stände voneinander beseitigt. Die Verfassungen sprachen meist den Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz aus. Nichtsdestoweniger bewahrte der Adel noch längere Zeit eine Reihe wertvoller Vorrechte, insbesondere Vertretung in den Landtagen, Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei, privilegierten Gerichtsstand usw. Erst die neuere Gesetzgebung, namentlich seit dem Jahre 1848, hat auch diese allmählich beseitigt und den Adel in fast allen Beziehungen den übrigen Staatsangehörigen gleichgestellt.

Als bevorrechtigte Stände sind vom Standpunkte des heutigen Rechtes noch anzusehen:

1. die Mitglieder der regierenden Fürstenhäuser;
2. die standesherrlichen Familien, d. h. diejenigen, welche im Deutschen Reiche Reichsunmittelbarkeit, Landeshoheit und Reichsstandschaft besaßen, jedoch zu Anfang des neunzehnten Jahrhunderts mediatisiert wurden;
3. in sehr beschränktem Umfange der Adel.

1. Die Mitglieder der regierenden Fürstenhäuser[1].

§ 228.

Zu den Mitgliedern der regierenden Häuser gehören [ohne Rücksicht auf ihre Staatsangehörigkeit[2]]: 1. die

[1] Preuß. ALR T. II Tit. 7—9.

[1] H. Schulze, Die Hausgesetze der regierenden deutschen Fürstenhäuser (1862—83); Heffter, Die Sonderrechte der souveränen und der mediatisierten Häuser Deutschlands (1871); H. Schulze, Deutsches Fürstenrecht in der Enzykl., 5. Aufl., 1349 ff.; Derselbe, Deutsches Staatsr. 1 §§ 154 ff.; Rehm, Das landesherrliche Haus, sein Begriff und die Zugehörigkeit zu ihm (1901); Derselbe, Modernes Fürstenrecht (1904); Derselbe, Die überstaatliche Rechtsstellung der deutschen Dynastien (1907); Brie, Art. Landesherrliches Haus, WStVR 2 718 ff.; Anschütz, Enzykl. 91, 92; Opet, DJZ 1903 139 ff., 189;

Monarchen; 2. die Gemahlinnen und Witwen der Monarchen; 3. die aus einer hausgesetzlichen Ehe stammenden Prinzen, deren Gemahlinnen und Witwen; 4. die aus einer hausgesetzlichen Ehe stammenden Prinzessinnen bis zu ihrer Verheiratung mit dem Angehörigen eines anderen Hauses.

Die Mitglieder der regierenden Häuser galten bis zum Untergange des Reiches als reichsunmittelbar. Sie waren daher nur Untertanen des Kaisers; dem Landesherrn stand über sie lediglich eine Familiengewalt zu. Seit dem Aufhören des Reiches dagegen sind sie Untertanen des betreffenden Staates geworden und daher auch der Regierungsgewalt des Monarchen unterworfen. Ihr verwandtschaftliches Verhältnis zu dem letzteren und der Umstand, daß aus ihrem Kreise die künftigen Monarchen hervorgehen, hat aber zur Folge gehabt, daß ihnen in allen deutschen Staaten eine besonders bevorrechtigte Stellung eingeräumt ist. Diese findet auch in einzelnen Reichsgesetzen ihren Ausdruck.

Die Vorrechte der Mitglieder der fürstlichen Häuser[3] sind: 1. Exemtion von dem gemeinen Privat-, Prozeß- nnd Gerichtsverfassungsrecht nach Maßgabe der Hausverfassungen und Landesgesetze[4]; 2. Befreiung von der Wehrpflicht[5]; 3. Befreiung von der Einquartierungslast im Frieden bezüglich der ihnen gehörigen Wohngebäude, Befreiung von der Vorspannleistung bezüglich der für ihren Hofhalt bestimmten Pferde und Befreiung von der Lieferung von Fourage, soweit die vorhandenen Bestände für die eben genannten Pferde gebraucht werden[6]; 3. Befreiung von gewissen Steuern, namentlich Gebäude- und Einkommensteuern[7]; 4. privilegierter Gerichtsstand, der, soweit er auf Haus- und Landesgesetzen beruht, auch durch die Reichsjustizgesetzgebung aufrecht erhalten ist[8]; Begünstigungen hinsichtlich der Vernehmung im Prozeß

Stoerk, Der Austritt aus dem landesherrl. Hause (1903); Triepel, Streit um die Thronfolge im Fürstentum Lippe (1903) 60 ff. — Partikularrechtliche Literatur: v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 2 20 ff.; H. Schulze, Preuß. StR 1 § 121; Bornhak, Preuß. StR 1 § 57; Anschütz, Komm. 1 116 ff.; v. Seydel-Piloty, Bayer. StR 1 103 ff.; Göz, Württ. StR 49 ff.; O. Mayer, Sächs. StR 90 ff.; Walz, Bad. StR 49 ff.; van Calker, Hess. StR 37 ff.

[2] Rehm, Modernes FR 131, Triepel a. a. O. 85 ff. A. M. (unbegründet), Stoerk, Agnatische Thronfolge im Fürstentum Lippe 70.

[3] Vgl. die ausführliche systematische Übersicht bei Rehm, Modernes FR 126 ff.

[4] EinfGes. z. BGB Art. 57, EinfGes. z. ZPO § 5 z. StrPO § 4, z. GVG § 5. — Thudichum in den AnnDR 1885 320 ff.; Erhardt, Die privilegierte Stellung der Landesherren und hochadeligen Familien im Zivilprozeßrecht (1912); F. Waldeck, Die Exemtionen der Landesherren und der Mitglieder d. landesherrl. Familien im Zivilprozeß (Heidelb. Diss. 1918).

[5] RG betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst, vom 9. Nov. 1867 § 1.

[6] RG, betr die Quartierleistung für die bewaffnete Macht während des Friedenszustandes, vom 25. Juni 1868 § 4, RG über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 24. Mai 1898 §§ 3 u. 5.

[7] Vgl. die in Anm. 1 angegebene partikularrechtliche Literatur.

[8] Vgl. oben Anm. 4.

und der Eidesleistung[9]; 6. besonderer strafrechtlicher Schutz[10]; 7. Sitz in der ersten Kammer des Landtages[11].

Die Mitglieder der fürstlichen Häuser sind einer besonderen familienrechtlichen Aufsicht des Monarchen unterworfen[12].

In Preußen ist den Mitgliedern des fürstlich hohenzollernschen Hauses eine ähnliche Stellung eingeräumt wie den Mitgliedern des Königshauses[13]. Einzelne Vorrechte der regierenden Dynastien sind auch den Mitgliedern der im Jahre 1866 depossedierten Fürstenhäuser durch die preußische Landes- und neuere Reichsgesetzgebung eingeräumt worden[14].

2. Die standesherrlichen Familien.

§ 229.

1. Die Rechtsverhältnisse der Standesherren[1], d. h. derjenigen Reichsstände, welche bei der Gründung des Rheinbundes

---

[9] RStPrO §§ 71, 72, RZPrO §§ 219, 375, 482. RMilStrGO §§ 206, 208.

[10] RStGB §§ 96, 97, 100.

[11] Vgl. § 98 S. 338 ff.

[12] Bayr. Fam.-Stat. Tit. I §§ 2 u. 3, Württ. Hausges. Art. 9 u. 10 S.-Kob.-Goth. Hausges. Art. 82—95, Old. Hausges. Art. 6, 7, 14, Wald. Hausges. §§ 3 u. 4. [Diese Aufsichtsgewalt schließt nirgends die Machtbefugnis in sich, ein Mitglied des Hauses aus demselben auszuschließen: Rehm, Begriff des landesherrl. Hauses 13 ff., Modernes FR 297 ff., Triepel a. a. O. 87. A. M. Opet, D. Jur.-Ztg. 1903 S. 140.]

[13] Vertr. vom 7. Dez. 1849, G. vom 12. März 1850, AHErlasse vom 14. Aug. 1852 und 2. Aug. 1875. Vgl. die N. 7 u. 8 angeführten Bestimmungen der Reichsgesetze, sowie die oben Anm. 1 angef. Werke über preuß. Staatsrecht.

[14] Vgl. Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 359 ff.; Rehm, Modernes FR 457 ff. — In bezug auf die Exemtion von dem BGB, dem GVG und den Prozeßordnungen sind die Mitglieder der vormals in Hannover, Kurhessen, Nassau herrschenden Häuser und der fürstlichen Familie Hohenzollern den regierenden Dynastien durch die Reichsjustizgesetze — EG z. BGB Art. 57, vgl. ferner die oben N. 4 allegierten Gesetzesstellen — gleichgestellt worden. Sodann sind alle reichsgesetzlichen Bestimmungen, welche zugunsten der Häuser Hannover, Kurhessen und Nassau Abweichungen von allgemeinen Reichsgesetzen zulassen oder vorsehen, auch auf die Mitglieder des Herzoglich Holsteinischen Fürstenhauses für anwendbar erklärt worden: RG vom 25. März 1904].

[1] Vollgraff, Die teutschen Standesherren (1824); Berchthold, Art. „Standesherren", Staatswörterbuch 10 163 ff.; A. W. Heffter, Die Sonderrechte der souveränen und der mediatisierten, vormals reichsständischen Häuser (1871); H. A. Zachariä, Denkschrift über den territorialen Umfang der standesherrlichen Vorrechte in Deutschland (1867); H. Zöpfl, Die neuesten Angriffe auf die staatsrechtliche Stellung der deutschen Standesherren (1867), Die Stellung der deutschen Standesherren seit 1866 (1870); H. Schulze, Das deutsche Fürstenrecht, in v. Holtzendorffs Enzyklopädie der Rechtswissenschaft (5. Aufl.) 1 1349 ff.; O. Hammann, Die deutschen Standesherren und ihre Sonderrechte (1888); Bornhak und Fleischmann, Art. Mediatisierte und Standesherren, im WStVR 2 825 ff., 830 ff.; Loening, Die Autonomie der standesherrlichen Häuser Deutschlands nach dem Rechte der Gegenwart (1905), derselbe, Die landesherrliche Schiedsgerichtsbarkeit u. das Urteil des Bayer. Obersten LG v. 24. Febr. 1913 (1917), derselbe, Das preuß. Gesetz, betr. die Deklaration der Verf.-Urk., vom 10. Juni 1854 (Hallische Festschrift für W. v. Brünneck); Rehm, Die juristische Persönlichkeit der standesherr-

und der Auflösung des Deutschen Reiches ihre Regierungsgewalt verloren hatten, waren schon durch die Rheinbundsakte geregelt worden[2]. Diese hatten ihnen alle Rechte gelassen, welche nicht wesentlich mit der Souveränetät zusammenhingen. Die deutsche Bundesakte[3] suchte ihren Rechtszustand gleichmäßig zu ordnen und bestimmte: 1. daß die betreffenden fürstlichen und gräflichen Häuser auch ferner zum hohen Adel in Deutschland gehörten und ihnen das Recht der Ebenbürtigkeit in dem bisher damit verbundenen Begriffe verbliebe, 2. daß die Häupter dieser Häuser die ersten Standesherren in dem Staate, zu dem sie gehörten, und ihre Familien die privilegierteste Klasse in demselben, insbesondere in Ansehung der Besteuerung, sein sollten. 3. Überhaupt sollten ihnen in Rücksicht ihrer Personen, Familien und Besitzungen alle diejenigen Rechte und Vorzüge verbleiben, welche aus ihrem Eigentum und dessen ungestörtem Genusse herrührten[4] und nicht zu der Staatsgewalt und den höheren Regierungsrechten gehörten. Unter diesen Rechten wurde namentlich begriffen: a) die unbeschränkte Freiheit, sich in jedem zu dem Bunde gehörenden oder mit ihm im Frieden lebenden Staate aufzuhalten, b) der Fortbestand der früheren Familienverträge und die Befugnis der Familien, über ihre Güter und Familienverhältnisse verbindliche Verfügungen zu treffen, welche jedoch dem Souverän vorgelegt und bei der höchsten Landesstelle zur allgemeinen Kenntnis und Nachachtung gebracht werden mußten. Alle bisher dagegen erlassenen Verordnungen sollten für künftige Stellen nicht weiter anwendbar sein[5], c) privilegierter Gerichtsstand und Befreiung von aller Militärpflicht, d) die Ausübung der bürgerlichen und peinlichen Gerechtigkeitspflege in erster und, wo die Besitzung

---

lichen Familie (1911), derselbe, Prädikat- und Titelrecht der deutschen Standesherren; Derselbe, Die standesherrliche Schiedsgerichtsbarkeit, ihre Zuständigkeit und ihre Grenzen im heutigen Rechte (1912); Derselbe, Die Ebenbürtigkeitsfrage im Hause Croy (1916); K. Scholly, Das Autonomierecht des hohen Adels (1894); A. Diepolder, Umfang der Steuerfreiheit der Standesherren in Bayern (1894); D. Goldschmidt, Die Sonderstellung der Mediatisierten Preußens (Marburger Arbeiten, herausgeg. v. W. Schücking, Heft 8); L. Curtaz, Die Autonomie der standesherrl. Familien Badens (Heidelb. Diss., 1908); G. Heyer, Die Standesherren des Großherzogtums Hessen und ihre Rechtsverhältnisse (1897); Wehner, Die privatrechtliche Sonderstellung der hessischen Standesherren (1903). — Über die partikularrechtlichen Besonderheiten in Preußen, Bayern, Württemberg, Sachsen, Baden, Hessen sind außerdem die oben § 228 Anm. 1 angegebenen Darstellungen des Staatsrechts dieser Länder zu vergleichen.

[2] Rheinbundsakte vom 12. Juli 1806 Art. 27 u. 28.

[3] Bundesakte vom 8. Juni 1815 Art. 14.

[4] Dem Einflusse der Landesgesetzgebung sollte das Eigentum dadurch nicht entzogen sein. Über die in dieser Beziehung in Württemberg und Hannover vorgekommenen Streitigkeiten vgl. H. A. Zachariä Bd. I § 97 S. 520 N. 7.

[5] Durch diese Bestimmung wurden die älteren Hausgesetze und Familienstatuten, welche in der Rheinbundszeit aufgehoben waren, wieder hergestellt. Vgl. H. A. Zachariä 1 523 N. 4; H. Schulze a. a. O. 1360.

groß genug war, in zweiter Instanz, Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Aufsicht in Kirchen- und Schulsachen und über milde Stiftungen.

Die Bestimmungen der Bundesakte erlangten durch deren Publikation in den Einzelstaaten gesetzliche Geltung. Meist aber fand noch eine besondere Regelung der Rechtsverhältnisse der Standesherren durch Gesetze, Verordnungen oder Verträge statt[6].

---

[6] In Preußen erfolgte diese Regelung durch V. vom 21. Juni 1815 und Instr. vom 30. Mai 1820. Durch die Verfassung und eine Reihe von Gesetzen aus der Zeit von 1848—1850 wurden die Vorrechte der Standesherren zum großen Teil beseitigt. Die sogenannte Deklaration der Verf.-Urk. vom 10. Juni 1854 (vgl. über sie die oben Anm. 1 angef. Schrift von Loening) erklärte jedoch, daß die Bestimmungen der Verfassung der Wiederherstellung der standesherrlichen Rechte nicht entgegenständen und daß diese Wiederherstellung durch königliche Verordnung erfolgen solle. Auf Grund dieses Gesetzes wurden jedoch zwei königliche Verordnungen vom 12. Nov. 1855 erlassen, von denen die erstere den privilegierten Gerichtsstand der Standesherren wieder einführte, die andere bestimmte, daß die Regelung der standesherrlichen Verhältnisse durch besondere Verträge mit den einzelnen Häusern erfolgen solle. Durch G. vom 15. März 1869 haben die daraufhin abgeschlossenen Verträge die Anerkennung der gesetzgebenden Faktoren namentlich hinsichtlich ihrer finanziellen Bestimmungen erhalten, es ist aber bestimmt, daß künftighin die Wiederherstellung nur durch G. erfolgen könne. Auf Grund dieser Bestimmungen sind die GG, betr. die Regulierung des standesherrlichen Rechtszustandes des fürstlichen Hauses zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg bezüglich der Grafschaft Wittgenstein-Berleburg und der Grafschaft Homburg an der Mark, und betr. die Regulierung des standesherrlichen Rechtszustandes des fürstlichen Hauses zu Bentheim-Tecklenburg bezüglich der Herrschaft Rheda und der Grafschaft Hohen-Limburg, vom 25. Okt. 1878 erlassen. In der Provinz Hannover sind nur zwei Standesherren: der Fürst von Bentheim, dessen Rechtszustand durch Vertr. mit Hannover vom 16. März 1823 und die hannov. VV vom 18. April 1823 und 21. Juli 1848 geregelt ist, und der Herzog von Aremberg, dessen Rechtsverhältnisse jetzt nach den Bestimmungen des preuß. G. vom 27. Juni 1875 zu beurteilen sind. Für das ehemalige Kurhessen kommen in Betracht das Ed. vom 25. Mai 1833 und G. vom 13. Nov. 1849. In Nassau ist die Regelung durch einzelne Rezesse erfolgt, welche nicht publiziert worden sind. Bayern: Verf.-Urk. Tit. V § 2. Beilage IV, Edikt, die staatsrechtlichen Verhältnisse der vormals reichsständischen Fürsten, Grafen und Herren betr. Württemberg: Verträge mit einzelnen Standesherren (vgl. R. v. Mohl, Württemb. Staatsr. § 85; v. Sarwey, Württemb. Staatsr. 1 310 ff.). In Baden wurden die Rechtsverhältnisse der Standesherren zunächst durch das Edikt vom 23. April 1818, die Rechtsverhältnisse der vormaligen Reichsstände und Reichsangehörigen betr., geregelt, doch gelangte dieses Edikt, ungeachtet es die Bad. Verf. im § 23 zu einem integrierenden Bestandteil ihres Textes erklärte, nicht zur Durchführung, nachdem die Standesherren dagegen Beschwerde bei dem Bundestage erhoben hatten. Ebensowenig wurde das hiernächst erlassene Edikt vom 16. April 1819, welches den Wünschen der Beschwerdeführer entgegenkommen wollte, in Vollzug gesetzt, da der inzwischen in Wirksamkeit getretene Landtag es als verfassungswidrig bezeichnete und gegen seine Ausführung Widerspruch einlegte. Schließlich wurden die Verhältnisse der Standesherren durch landesherrliche Verordnungen („Deklarationen") auf Grund von Vereinbarungen mit den einzelnen Familien geregelt. Vgl. Walz, Bad. StR 27 ff. Hessen, Ed., die Rechtsverhältnisse der Standesherren betr., vom 18. Juli 1858 (van Calker, Hess. StR 18 ff.).

2. Die in der Bundesakte und den auf derselben beruhenden Landesgesetzen eingeräumten Vorrechte stehen allen denjenigen Häusern zu, welche im Deutschen Reiche Reichsstandschaft besaßen. Der Umstand, daß das Territorium schon vor Untergang des Reiches der Landeshoheit eines anderen Reichsstandes unterworfen war, bleibt ohne Einfluß, wenn nur die Familie ihre Reichsstandschaft bewahrt hatte[7]. Dagegen können weder die reichsständischen Personalisten, welche nur vorläufig unter Vorbehalt der nötigen „Realqualifikation" zum Reichstage zugelassen waren, noch diejenigen Familien, welche nur wegen eines Reichsamtes Sitz im Reichstage hatten, die von der Bundesakte den Standesherren zugesicherten Vorrechte für sich in Anspruch nehmen[8].

3. Durch die Auflösung des deutschen Bundes im Jahre 1866 sind nur diejenigen in den Bundesgrundgesetzen enthaltenen Rechtssätze weggefallen, welche sich auf den Bund selbst und dessen Organisation bezogen, die Vorschriften über die Rechtsstellung der Standesherren also bestehen geblieben. Sie haben aber den Charakter als Bundesrecht, d. h. als höhere über den Landesgesetzen stehende Normen verloren. Es kann deshalb ihre Aufhebung auf dem Wege der Landesgesetzgebung[9] erfolgen.

---

[7] Dies ist der Fall bei den Häusern Stolberg, Schönburg, Fugger und Giech. Die Reichsstandschaft der Grafen von Stolberg ruhte nicht nur auf ihren rheinischen Besitzungen, sondern auch auf den der brandenburgischen, kursächsischen und braunschweig-lüneburgischen Landeshoheit unterworfenen Grafschaften Stolberg, Wernigerode und Hohenstein (H. A. Zachariä, Rechtsgutachten, die staatsrechtlichen Verhältnisse des gräflichen Hauses und der Grafschaft Stolberg-Wernigerode zur preußischen Krone betr., Göttingen 1862). Bei Erlaß des preußischen G. vom 10. Juni 1854 bestand eine völlige Übereinstimmung der gesetzgebenden Faktoren darüber, daß dasselbe auf die gräflich Stolbergischen Häuser Anwendung finden sollte (v. Roenne, Preußisches Staatsrecht 2 § 152 S. 291 ff.; H. Schulze, Preußisches Staatsrecht § 124). Die Rechtsstellung des Hauses Schönburg im Königreich Sachsen ist durch eine Reihe von Rezessen geordnet (Leuthold, Sächsisches Staatsrecht, in Marquardsens Handbuch 189 N. 5).

[8] Zu den letzteren gehören die Grafen von Pappenheim, deren Haupt als Reichserbmarschall zu einem Sitz im Fürstenrate, aber nicht zu einer Stimme berechtigt war. Denselben sind jedoch in Bayern durch mehrere königliche Erlasse die Rechte der Standesherren und das Prädikat „Erlaucht" beigelegt und es ist eine entsprechende Anmeldung beim Bundestage gemacht worden. — Den hohen Adel der Familie Bentinck hat der Bundestag durch B. vom 12. Juni 1845 anerkannt, obgleich dieselbe die ihr vom Kaiser verliehene Reichsstandschaft niemals ausgeübt hat, ebenso den hohen Adel verschiedener reichsständischer Personalisten, z. B. der Grafen von Schlitz, genannt Goerz, der Grafen von Platen-Hallermund, der Grafen von Neipperg.

[9] And. Ansicht: H. A. Zachariä in der N. 1 angeführten Denkschrift S. 82 ff., dem sich im wesentlichen H. Schulze, Lehrb. des deutschen Staatsrechts 1 401 ff. und Heyer a. a. O. 90 ff. angeschlossen haben, unter Berufung darauf, daß die Bestimmungen der Bundesakte den Charakter von vertragsmäßigen Verpflichtungen hätten, also ohne Zustimmung der Beteiligten, nämlich der Standesherren, nicht aufgehoben werden könnten. Aber die bei dem Vertrage Beteiligten sind nicht die Standesherren, sondern die

Nicht minder ist die Reichsgesetzgebung befugt, diese Rechte zu beseitigen, soweit der betreffende Gegenstand in ihre Kompetenz einschlägt. In der Tat sind auch, zum Teil schon während des Bestehens des Bundes und ebenso nach Auflösung desselben, standesherrliche Rechte im Wege der Gesetzgebung aufgehoben worden. Die Patrimonialgerichtsbarkeit war vielfach schon durch Landesgesetze abgeschafft; durch die Reichsjustizgesetze ist sie definitiv für ganz Deutschland beseitigt. Dasselbe gilt mit einer später zu erwähnenden Ausnahme von dem privilegierten Gerichtsstande. Die Patrimonialpolizei und die übrigen Verwaltungsbefugnisse sind in den meisten Ländern durch die neuere Verwaltungsgesetzgebung aufgehoben worden [10]. Die Freiheit des Aufenthaltes ist in der allgemeinen Freizügigkeit aufgegangen [11]. Dagegen haben einzelne Vorrechte der Standesherren durch reichsgesetzliche Bestimmungen eine ausdrückliche Bestätigung gefunden.

Als besondere Rechte der Standesherren bestehen demnach noch folgende: 1. das Recht der Ebenbürtigkeit mit den regierenden deutschen Fürstenhäusern und der Anspruch der Häupter der standesherrlichen Familien auf die Prädikate „Durchlaucht“ und „Erlaucht“ [12]; 2. das Recht der Autonomie in bezug auf ihre Güter und Familienverhältnisse. Dieses Recht soll den standesherrlichen Häusern auch nach dem Inkrafttreten des bürgerlichen

---

andern deutschen Staaten, und die vertragsmäßige Verpflichtung gegenüber diesen ist mit dem Aufhören des Bundes hinweggefallen. Auch Hammann a. a. O. 58 ff. behauptet die Unentziehbarkeit der Rechte, weil sie den Charakter wohlerworbener Rechte hätten. Wohlerworbene Rechte sind aber keine Schranke für die Gesetzgebung (vgl. § 155 S. 645). Übereinstimmend Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes 7; Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, zu Art. 57 Nr. III; P. v. Roth, Deutsches Privatrecht 1 § 43 N. 7; v. Sarwey, Württemb. Staatr. 1 314 ff.; Loening, Die Autonomie der standesherrlichen Häuser 9, 23; Anschütz, Enzykl. 93; K. Scholly, Das Autonomierecht des hohen Adels 38 ff.; G. Rohmer, Die rechtliche Natur des standesherrlichen Steuervorrechts und sein Umfang nach dem Staatsrecht Bayerns (1893) 5 ff.; B. Schmidt, Der Staat, 89 ff.

[10] Durch das preuß. G. vom 16. Juli 1876, welches die Kreisordnung vom 13. Dez. 1872 auf die stolbergischen Besitzungen ausdehnt, ist den Grafen von Stolberg als besonderes Vorrecht nur das Recht, bei den Anstellungen gewisser Beamten gehört zu werden, und die Ausübung des Wahlrechtes durch Stellvertreter zugesagt worden. Ähnliche Befugnisse stehen den Fürsten zu Sayn-Wittgenstein-Hohnstein und Sayn-Wittgenstein-Berleburg (KrO für Westf. § 99), den Fürsten zu Wied, Solms-Braunfels und Solms-Hohensolms-Lich (KrO für die Rheinprov. § 99) zu. Die Befugnis, das Wahlrecht durch Stellvertreter auszuüben, besitzen auch die Standesherren in Hannover (KrO § 53) und Hessen-Nassau (KrO § 54). Über die Einführung der sächsischen Verwaltungsgesetze in den schönburgischen Rezeßherrschaften vgl. V. vom 19. Sept. 1874.

[11] Daraus ergibt sich, daß die allgemeinen gesetzlichen Aufenthaltsbeschränkungen sich auch auf die Standesherren erstrecken. Vgl. Seydel, AnnDR 1876 159 N. 3; R. v. Mohl, Deutsches Reichsstaatsrecht 192; Dames, Freizügigkeit und Aufenthalt 21.

[12] BB vom 18. Aug. 1825 und 13. Febr. 1829 (G. v. Meyer a. a. O. 2 177, 211).

Gesetzbuches für das Deutsche Reich zustehen, aber nur nach Maßgabe der Landesgesetze[13]. Die Landesgesetzgebung ist also in der Lage, die bestehenden autonomischen Befugnisse zu erweitern, einzuschränken oder auch vollständig zu beseitigen. Vor dem bürgerlichen Gesetzbuche konnten auf Grund der standesherrlichen Autonomie Vorschriften erlassen werden, welche von den landesgesetzlichen abwichen; dagegen gingen reichsgesetzliche Normen den autonomischen unbedingt vor. Nachdem aber im Einführungsgesetz zum bürgerlichen Gesetzbuch die Autonomie ausdrücklich vorbehalten ist, können auch Bestimmungen dieses Gesetzbuches durch autonomische Satzungen geändert werden. Dagegen ist dies nicht möglich hinsichtlich der Vorschriften solcher Reichsgesetze, welche neben dem bürgerlichen Gesetzbuche in Kraft bleiben[14]. Weitere Rechte sind: 3. die Freiheit vom Militärdienst[15]; 4. Befreiung der Wohngebäude von der Einquartierungslast im Frieden[16]; 5. das Recht der Austräge, d. h. eines Gerichtes von Standesgenossen in Kriminalsachen, soweit es bisher durch Landesgesetze gewährt war, auch nach der Reichsjustizgesetzgebung[17]; 6. privilegierte Stellung hinsichtlich der Besteuerung[18]; 7. das Recht der Landstandschaft[19].

---

[13] EG zum BGB Art. 58.

[14] In den Materialien zum dritten Abschnitt des Entwurfes eines Einführungsgesetzes zum BGB werden als Reichsgesetze, durch welche der Autonomie der Mediatisierten bisher Schrankee gezogen waren, und welche neben dem BGB in Kraft bleiben, namentlich das G. über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung vom 6. Febr. 1875 und das G., betr. das Alter der Großjährigkeit, vom 17. Febr. 1875 angeführt. Nun ist aber der Volljährigkeitstermin durch das BGB § 2 geregelt, das G. vom 17. Febr. 1875 also hinfällig geworden, die Bestimmungen des G. vom 6. Febr. 1875 über die Form der Eheschließung sind ebenfalls aufgehoben und durch die Vorschriften des BGB ersetzt worden (EG Art. 46). Die Voraussetzung, daß diese Gesetze neben dem BGB in Kraft blieben, trifft also nicht zu. (AM betreffs des Personenstandsgesetzes: Schücking in der DJZ 1903 49.) Angesichts der vorhin erwähnten Äußerung der Motive, gegen die von keiner Seite Widerspruch erhoben ist, wird man jedoch annehmen dürfen, daß nach Absicht der gesetzgebenden Faktoren solche Schranken, welche der Autonomie der standesherrlichen Häuser in früheren Reichsgesetzen gezogen waren, durch Art. 58 des EG zum BGB nicht wieder beseitigt werden sollten (a. M. Sehücking a. a. O.). Vgl. zu der Frage noch Loening, Die Autonomie usw. 100 ff.

[15] RG, betr. die Verpflichtung zum Kriegsdienst, vom 9. Nov. 1867 § 1.

[16] RG, betr. die Quartierleistung für die bewaffnete Macht während des Friedenszustandes vom 25. Juni 1868 § 4.

[17] EG zum RGVG § 7.

[18] In Preußen sind die Standesherren für ihre Domanialgrundstücke von der Grundsteuer und für die zu ihren Standesherrschaften gehörigen Gebäude von der Gebäudesteuer befreit (G., betr. die anderweite Regelung der Grundsteuer, vom 21. Mai 1861 § 4, G., betr. die Einführung einer allgemeinen Gebäudesteuer, vom 12. Mai 1861 § 3, G., betr. die Regulierung des standesherrlichen Rechtszustandes des fürstlichen Hauses zu Sayn-Wittgenstein-Berleburg bezüglich der Grafschaft Wittgenstein-Berleburg und der Herrschaft Homburg an der Mark, vom 25. Okt. 1878 § 11). In den neuen Provinzen gilt jedoch die Befreiung nur insoweit, als sie den Standesherren

4. Die Rechte der Standesherren sind teils persönliche, teils subjektiv-dingliche Rechte. Jene stehen den Standesherren in allen deutschen Staaten zu, diese nur in denjenigen, in welchen die standesherrschaftlichen Besitzungen gelegen sind. Zu den ersteren gehören die unter 1—5 aufgeführten Rechte und die Freiheit von Personalsteuern, zu den letzteren die Landstandschaft und die Freiheit von Grund- und Gebäudesteuern. Durch Veräußerung der Standesherrschaft gehen die dinglichen, dagegen nicht die persönlichen Rechte verloren[20]. Übrigens können auch die dinglichen Rechte von jemand ausgeübt werden, der von dem reichsständischen Geschlechte abstammt, welchem die betreffenden Besitzungen zur Reichszeit gehörten[21].

3. Der Adel[1].

§ 229a.

Die bevorrechtigte Stellung des Adels ist durch die neuere Gesetzgebung beinahe völlig beseitigt worden. Erhalten haben

---

bereits nach der früheren Gesetzgebung zugestanden hat (G. vom 11. Febr. 1870 § 3, G., betr. den standesherrlichen Rechtszustand des Herzogs von Aremberg, vom 27. Juni 1875 § 8). Die Freiheit von der Einkommensteuer ist gegen Entschädigung aufgehoben (Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891 § 4, G., betr. die Aufhebung der Befreiung von ordentlichen Personalsteuern gegen Entschädigung, vom 18. Juli 1892). In Bayern sind die Standesherren nach § 53 des Ediktes von Personalsteuern befreit, eine Bestimmung, über deren Umfang Streit bestand (Poezl, Bayer. Verfassungsrecht § 77 N. 7, Seydel, Bayer. Staatsrecht (2. Aufl.) 1 221 N. 114; der Streit ist seither erledigt durch die Aufhebung sämtlicher standesherrlicher Steuerbefreiungen gegen Entschädigung: Bayr. G. vom 9. Juni 1899), ebenso von der Häusersteuer für ihre Schloßgebäude. Als Entschädigung für die Heranziehung zur Grundsteuer hat der Staat ihnen entweder eine besondere Rente gewährt oder einen Teil ihrer Schulden übernommen. Vgl. G. Rohmer, Die rechtliche Natur des standesherrlichen Steuervorrechtes. Über Württemberg vgl. R. v. Mohl § 87. Keine Steuerfreiheit der Standesherren besteht in Baden (Ed. vom 16. April 1819 § 31) und Hessen (G. vom 18. Juli 1858 § 36).

[19] Vgl. oben 338 ff.

[20] H. A. Zachariä 1 518; Zöpfl 2 153 ff.; Berchthold a. a. O. S. 195 N. 54; v. Sarwey, Württemb. Staatsr. 1 317 ff., 2 153 ff.; Hammann a. a. O. 36; Scholly, Autonomierecht 24 ff. — Golther, Über die staatsrechtlichen Folgen der Veräußerung einer Standesherrschaft, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 17 208 ff., will als persönliche Rechte nur den hohen Adel und die Ebenbürtigkeit anerkennen. Nach dieser Ansicht würden im Fall der Veräußerung einer Standesherrschaft nur diese Rechte bestehen bleiben, alle anderen verloren gehen. Vgl. dagegen H. A. Zachariä in der Nr. 1 angeführten Denkschrift. Im Gegensatz dazu ist Poezl, Bayerisches Verfassungsrecht § 78, der Ansicht, daß der Verlust der Standesherrschaft gerade den Verlust der Ebenbürtigkeit, dagegen nicht den der anderen Personalrechte zur Folge habe. Seydel, Bayerisches Staatsrecht (2. Aufl.) 1 325, behauptet, daß durch Veräußerung der Standesherrschaft alle standesherrlichen Rechte verloren gehen.

[21] H. A. Zachariä 518; Berchthold a. a. O. 195 N. 54; Seydel, Bayer. Staatsrecht (2. Aufl.) 1 614. — Anderer Ansicht: Zöpfl § 322 S. 155; Goeriz, Beitrag zur Lehre vom Landstandschaftsrecht der Standesherren, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 27 599 ff.; Heyer a. a. O. 119.

[1] Vgl. Sächs. Adelsgesetz vom 19. September 1902. Bornhak, Preuß.

sich nur noch in mehreren deutschen Staaten eine besondere Vertretung auf den Landtagen[2] und ganz vereinzelte privatrechtliche Vorrechte, z. B. das ausschließliche Recht, Familienfideikommisse zu besitzen[3].

Die deutsche Bundesakte[4] hatte dem ehemaligen Reichsadel (d. h. der Reichsritterschaft) einige besondere Rechte zugesichert, namentlich Freiheit des Aufenthaltes, Autonomie innerhalb der Schranken der Landesgesetzgebung, Anteil der Begüterten an der Landstandschaft, Patrimonial- und Forstgerichtsbarkeit, Ortspolizei, Kirchenpatronat und privilegierten Gerichtsstand. Diese Rechte sind jedoch teils durch die spätere Gesetzgebung beseitigt worden, teils haben sie durch dieselbe ihre Bedeutung verloren, so daß die ehemalige Reichsritterschaft jetzt in allen wesentlichen Punkten dem übrigen Adel gleichsteht. Die Autonomie des vormaligen Reichsadels und des ihm in dieser Hinsicht vor Inkrafttreten des bürgerlichen Gesetzbuches gleichgestellten landsässigen Adels bleibt nach Maßgabe der Landesgesetze auch ferner in Kraft[5].

Zweiter Abschnitt.

Rechtsverhältnisse der Versammlungen, Vereine und Korporationen[1].

§ 230.

Verein ist eine dauernde freiwillige Verbindung mehrerer Personen zu einem bestimmten Zweck. Korporationen heißen diejenigen Vereine, denen Rechtsfähigkeit beigelegt ist. Versammlungen sind Zusammenkünfte mehrerer Personen zum Zwecke gemeinsamer Erörterungen oder Kundgebungen. Die Versammlungen zerfallen in nicht öffentliche, zu welchen nur individuell bestimmte Personen zugelassen werden, und öffent-

StR 1 307 ff.; v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 2 70 ff.; Lebrecht, AnnDR 1906 415 ff.; L. Hoffmann, Das Adelsrecht in Bayern (1896); Walz, Bad. StR 23 ff.

[2] Vgl. §§ 98 u. 100 S. 338 ff. u. 353.

[3] Bayr. Verf. Beil. VII § 1. Bad. LR S. 577 c d. AusfG. zum BGB vom 17. Juni 1899 Art. 36 § 4.

[4] Bundesakte vom 8. Juni 1815 Art. 14.

[5] EG zum BGB Art. 58.

[1] [Literatur. I. Ältere: Gierke, GenossR 1 865 ff., 3 769 ff.; L. v. Stein, Verwaltungslehre IV 107 ff.; Brater, Art. Vereine und Versammlungen im Staatswörterbuch; Lewis, Art. Vereinsrecht im Rechtslexikon; Sohm, Über die Geschichte der Vereinsfreiheit, Schmollers Jahrb. 6 803 ff.; Jolly, Art. Vereine und Versammlungen in v. Stengels Wörterb. (1. Aufl.) 2 666 ff. II. Neuere: Meyer-Dochow 160 ff.; Stier-Somlo, Vereine u. Versammlungen, WStVR 3 650 ff. (Literatur S. 655, 656); Loening, Art. Vereins- u. Vers.-Freiheit, Handwörterb. d. Staatswiss. 8 152 ff.; Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 513 ff.; die Kommentare zum Reichsvereinsgesetz (RVG) vom 19. April 1908, von denen insbesondere Stier-Somlo, Delius, Friedenthal, Hieber-Bazille, Heine, Lindenberg zu nennen sind].

liche, bei denen eine solche Beschränkung nicht stattfindet. Zu den nicht öffentlichen gehören auch die Vereinsversammlungen (Versammlungen der Mitglieder eines bestimmten Vereins).

Während im Mittelalter und namentlich in den beiden letzten Jahrhunderten desselben der Assoziationstrieb außerordentlich rege war und dementsprechend eine beinahe völlige Assoziationsfreiheit bestand, verlor das Vereinswesen seit der Reformationszeit mehr und mehr seine Bedeutung. Die Gesetzgebung hatte daher wenig Veranlassung, sich mit demselben zu beschäftigen. Die Reichsgesetze beschränkten sich darauf, Verbindungen zu rechtswidrigen und unerlaubten Zwecken zu verbieten[2]. Die Juristen gingen aber weiter, und im Anschluß an das römische Recht behaupteten sie, daß alle nicht ausdrücklich genehmigten Vereine unzulässig seien[3]. Doch wurde die stillschweigende Duldung in der Regel der ausdrücklichen Genehmigung gleichgestellt. Das preußische Allgemeine Landrecht ging grundsätzlich von der Freiheit der Vereine und Versammlungen aus, legte aber der Regierung die Befugnis bei, Vereine durch Verwaltungsverfügung zu verbieten; allgemein verboten waren solche Vereine, deren Zweck der gemeinen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zuwiderlief, sowie alle geheimen Gesellschaften[4]. Später wurde dieses Verbot auf alle politischen Vereine ausgedehnt[5].

Im neunzehnten Jahrhundert hat in allen Teilen Deutschlands ein großartiger Aufschwung des Vereinslebens stattgefunden. Soweit die Vereine nur wirtschaftliche, gesellige, künstlerische, wissenschaftliche, überhaupt unpolitische Zwecke verfolgten, hat die Gesetzgebung ihnen meist keine besonderen Beschränkungen auferlegt, sondern sich begnügt, ihre privatrechtliche Stellung zu regeln. Um so ungünstiger waren dagegen in der ersten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts die politischen Vereine gestellt. In Preußen behielt das Edikt vom 20. Oktober 1798 (Anm. 5) bis zum Jahre 1848 gesetzliche Geltung. Ein Beschluß des Deutschen Bundes vom 5. Juli 1832[6] verbot alle politischen Vereine. Volksversammlungen und Volksfeste sollten nur mit obrigkeitlicher Bewilligung stattfinden und bei denselben keine Reden politischen Inhaltes gehalten werden.

Erst mit dem Jahre 1848 gelangte in Deutschland der Grundsatz der Vereinsfreiheit zur Geltung. Er wurde sowohl in den Grundrechten des deutschen Volkes[7] als in den Verfassungen und zahlreichen Gesetzen der Einzelstaaten ausgesprochen. Ein Bundesbeschluß vom 13. Juli 1854[8] beabsichtigte gleichartige

---

[2] RA von 1555 §§ 43 u. 44.

[3] Vgl, die bei Gierke a. a. O. 1 873 N. 11 zitierten Schriftsteller.

[4] Preuß. ALR T. II Tit. 6 §§ 3 u. 4, Tit. 20 §§ 184 u. 185.

[5] Ed. vom 20. Okt. 1798. von neuem eingeschärft und auf die 1815 erworbenen Provinzen ausgedehnt durch V. vom 6. Jan. 1816.

[6] G. v. Meyer a. a. O. 2 250 ff.

[7] RVerf von 1849 §§ 161 u. 162.

[8] G. v. Meyer a. a. O. 2 604 ff.

Normen über die Behandlung der Vereine für alle deutschen Staaten aufzustellen. Er ist jedoch in vielen Ländern nicht eingeführt, in anderen nach Auflösung des deutschen Bundes wieder beseitigt worden. [In den meisten Staaten ergingen seit 1848 zur Regelung des Vereins- und Versammlungswesens Landesgesetze. Sie bezogen sich durchweg sowohl auf Vereine wie auf Versammlungen, erstreckten sich nur auf die öffentlichrechtliche, insbesondere polizeirechtliche Seite der Materie und ließen die privatrechtlichen Verhältnisse der Vereine unberührt[9]. An die Stelle dieser partikularen Vereinsgesetze sind reichsgesetzliche Namen getreten. Zunächst hat sich das Reich darauf beschränkt, das Vereins- und Versammlungswesen in einzelnen Richtungen und Beziehungen zu ordnen[10]; im Jahre 1908 aber entschloß es sich zu einer zusammenfassenden Regelung der Materie: Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908[11]. Dieses Gesetz (RVG) ersetzt und beseitigt die erwähnten Landesgesetze. Es enthält die Anerkennung der Versammlungs- und Vereinsfreiheit und eine erschöpfende Ordnung der polizeirechtlichen Beschränkungen dieser Freiheit. Die privatrechtlichen Verhältnisse der Vereine einschließlich der Frage des Erwerbs der Rechtsfähigkeit regeln sich nicht nach dem RVG, sondern nach dem BGB und den besonderen, auf Wirtschaftsgenossenschaften, Handelsgesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung bezüglichen Privatrechtsgesetzen des Reiches].

§ 231.

[Nach dem RVG unterliegen nichtpolitische Vereine nur der Beschränkung, daß ihre Zwecke nicht den Strafgesetzen zuwiderlaufen dürfen (RVG §§ 1, 2[1]. Die früher bestehenden Verbote gegen Arbeiterkoalitionen sind durch die GewO beseitigt worden[2]. Ebenso ist die für die Errichtung von Aktiengesellschaften erforderliche staatliche Genehmigung reichsgesetzlich aufgehoben[3]. Die Rechtsfähigkeit (Eigenschaft als juristische

[9] Ein Verzeichnis dieser Landesgesetze in der Vorauﬂ. § 230 Anm. 9 Literatur über sie dort Anm. 1.

[10] [Vgl. Reichstagswahlges. vom 31. Mai 1869, § 17; GewO §§ 152, 153; StrGB §§ 128, 129; MilStrGB § 101; RMilGes. § 49 Abs. 2; Ges. betr. das Vereinswesen vom 11. Dez. 1899 (RGBl 699). Diese Gesetze sind auch nach dem RVG in Kraft geblieben, soweit sie durch dessen § 23 nicht abgeändert oder aufgehoben worden sind].

[11] [Abgeändert durch RGes. vom 26. Juni 1916, RGBl 635 (Bestimmungen zugunsten der Assoziationen von Arbeitgebern und Arbeitern, insbesondere der Gewerkschaften) und RGes. vom 19. April 1917, RGBl 361 (Aufhebung der Vorschrift, wonach Verhandlungen in öffentlichen Versammlungen in deutscher Sprache zu führen sind)].

[1] Ein Verein, dessen Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft, kann aufgelöst werden: RVG § 2.

[2] RGewO vom 1. Juli 1883 §§ 152—154. [§ 153 aufgehoben durch G. vom 22. Mai 1918, RGBl 423].

[3] RG, betr. die Kommanditgesellschaften auf Aktien und die Aktiengesellschaften, vom 11. Juni 1870 und 18. Juli 1884.

Person des Privatrechts, Korporationsqualität) erlangt ein Verein: 1. wenn er nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, durch Eintragung in das Vereinsregister des zuständigen Amtsgerichtes[4]; 2. wenn er auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, durch staatliche Verleihung[5]. Eine solche ist jedoch nicht notwendig, wo besondere reichsgesetzliche Vorschriften, wie bei Aktiengesellschaften, eingetragenen Genossenschaften usw. vorliegen oder wo kraft der im Einführungsgesetz enthaltenen Vorbehalte die Regelung der Rechtsverhältnisse durch die Landesgesetzgebung erfolgt ist, wie bei Gewerkschaften, Wassergenossenschaften, Waldgenossenschaften usw.

Besonderen Beschränkungen unterliegen politische Vereine, d. h. Vereine, die eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezwecken. Politische Angelegenheiten sind Fragen, welche sich auf die Stellung des Staates zu irgend einem Vorgang oder einer Erscheinung des Lebens beziehen. Politische Vereine müssen einen Vorstand und eine Satzung haben[6]. Der Vorstand ist verpflichtet, der Polizeibehörde binnen zwei Wochen nach Gründung des Vereins die Satzung sowie das Verzeichnis der Mitglieder des Vorstandes (nicht auch der Vereinsmitglieder) einzureichen, sowie jede Änderung der Satzung oder der Zusammensetzung des Vorstandes binnen zwei Wochen nach Eintritt der Änderung anzuzeigen[7]. Politische Vereine dürfen keine Personen unter 18 Jahren als Mitglieder aufnehmen, auch solche Personen zu ihren Versammlungen, sofern es sich nicht um Veranstaltungen zu geselligen Zwecken handelt, nicht zulassen[8]. Den aktiven Militärpersonen ist die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen verboten[9]. Vereine jeder Art, auch politische, dürfen nach Belieben miteinander in Verbindung treten].

---

[4] BGB § 21.

[5] BGB § 22. Gegen die Eintragung kann die Verwaltungsbehörde Einspruch erheben, wenn der Verein nach dem öffentlichen Vereinsrecht unerlaubt ist oder verboten werden kann oder wenn er einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt. Der Einspruch kann im Wege des Rekurses nach Maßgabe der §§ 20, 21 der GewG., d. h. im öffentlichen kontradiktorischen Verfahren und zweifachen Instanzenzuge der Behörden, von denen mindestens eine kollegialisch organisiert sein muß, angefochten werden (BGB §§ 61, 62).

[6] RVG § 3 Abs. 1.

[7] RVG § 3 Abs. 2, 3.

[8] RVG 17. — Die Vorschriften der §§ 3, 17 RVG sind auf Vereine von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen nicht aus dem Grunde anzuwenden, weil diese Vereine auf solche Angelegenheiten der Sozial- oder Wirtschaftspolitik einzuwirken bezwecken, die mit der Erlangung oder Erhaltung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen oder mit der Wahrung oder Forderung wirtschaftlicher oder gewerblicher Zwecke zugunsten ihrer Mitglieder oder mit allgemeinen beruflichen Fragen im Zusammenhange stehen: RGes. vom 26. Juni 1916 (s. o. S. 994 Anm. 11).

[9] RMilGes. § 49 Abs. 2.

§ 232.

[Versammlungen im Sinne des RVG sind Zusammenkünfte mehrerer Personen zum Zwecke gemeinsamer Erörterungen oder Kundgebungen. Durch ihren Zweck unterscheidet sich die Versammlung von anderen, ihr bisweilen äußerlich ähnlichen, unverbundenen Personenmehrheiten. Ein Auflauf auf der Straße, das Gewimmel des Marktes, ein Theaterpublikum sind Ansammlungen von Menschen, aber keine Versammlungen, sie genießen nicht den Schutz des RVG, wie sie andererseits auch dessen beschränkenden Vorschriften nicht unterliegen.

Die letzteren beziehen sich mit einer Ausnahme[1] nur auf öffentliche Versammlungen (s. o. § 230 S. 993).

Für alle öffentlichen Versammlungen gilt das Verbot des Waffentragens[2]. Gewisse Vorschriften des RVG betreffen nur öffentliche politische Versammlungen, andere nur solche Versammlungen, welche, gleichviel womit sie sich beschäftigen, unter freiem Himmel stattfinden, noch andere nur solche, welche einer Anzeige (Bekanntmachung) oder Genehmigung bedürfen.

1. Öffentliche Versammlungen zur Erörterung politischer Angelegenheiten[3] (politische Versammlungen) sind der Polizeibehörde mindestens 24 Stunden vor ihrem Beginn anzuzeigen[4]. Die Anzeige kann ersetzt werden durch öffentliche Bekanntmachung nach Maßgabe des Gesetzes[5]. Jede öffentliche politische Versammlung muß einen Leiter haben[6]. Personen unter 18 Jahren und aktive Militärpersonen dürfen an politischen Versammlungen nicht teilnehmen[7].

2. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge auf öffentlichen Straßen und Plätzen bedürfen der Genehmigung der Polizeibehörde. Die Genehmigung ist von dem Veranstalter nachzusuchen und darf nur versagt werden, wenn aus der Abhaltung der Versammlung oder der Veranstaltung des Aufzugs Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu befürchten ist[8].

3. Versammlungen, welche der Anzeige (Bekanntmachung) oder Genehmigung bedürfen, d. h. politische Versammlungen, welche im geschlossenen Raum und alle Versammlungen, welche unter freiem Himmel stattfinden sollen, unterliegen dem Überwachungszwang und dem Auflösungsrecht. Das heißt: sie müssen sich die Überwachung durch einen oder zwei Beauf-

---

[1] RVG § 1 Abs. 2: „Die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen des Landesrechts finden Anwendung, soweit es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt." Diese Bestimmung bezieht sich auch auf nichtöffentliche Versammlungen. Vgl. Anschütz, Komm. 523, 524; Wolzendorff im VerwArch 18 261 ff.

[2] RVG § 11.

[3] Über den Begriff der polit. Angelegenheiten s. o. § 231 S. 995.

[4] RVG § 5. [5] RVG § 6. [6] RVG § 10.

[7] RVG § 17. RMilGes. § 49 Abs. 2. [8] RGV §§ 7—9.

tragte der Polizeibehörde, denen ein angemessener Platz einzuräumen ist, gefallen lassen[9] und können von diesen Beauftragten — jedoch nur aus den im § 14 RVG namentlich aufgezählten Gründen — aufgelöst werden[10], mit der Wirkung, daß die Versammelten bei Strafe verpflichtet sind, sich sofort zu entfernen.

Das Recht, an Versammlungen und Vereinen teilzunehmen, steht auch Ausländern zu, es unterliegt jedoch insoweit nicht nur den Beschränkungen des RVG, sondern auch darüber hinaus, denjenigen, welche sich aus den allgemeinen Normen des Landesrechts über die Polizei[11] ergeben. Das Einschreiten der Polizei gegen Versammlungen und Vereine, an denen neben Ausländern auch Inländer teilnehmen, darf stets nur so erfolgen, daß dadurch der durch das RVG geschützten Versammlungs- und Vereinsfreiheit der Inländer kein Abbruch geschieht[12].

Dritter Abschnitt.

Rechtsverhältnisse der Religionsgesellschaften[1].

Einleitung.

§ 233.

Während der Staat das gesamte äußere Leben des Menschen beherrscht, soll sich die Tätigkeit der Religionsgesellschaften auf

---

[9] RVG § 13.

[10] Ob sich der Überwachungszwang und das Auflösungsrecht nur auf die im Text angegebenen Kategorien von Versammlungen oder auch auf andere beziehen, ist streitig. Vgl. die Darstellung der Streitfrage bei Anschütz, Komm. 530, 531.

[11] Vgl. oben § 176 S. 753 ff.

[12] Vgl. Anschütz, Komm. 518—522.

[1] [Die umfängliche Literatur über das Verhältnis der Religionsgesellschaften zum Staat kann hier nicht aufgezählt werden. Übersichten finden sich in den meisten Lehr- und Handbüchern des Kirchenrechts (vgl. etwa Friedberg, Lehrb. d. Kirchenr. 108, Kahl, Lehrsystem 249 ff.) und des Staatsrechts der deutschen Einzelstaaten (vgl. z. B. v. Roenne-Zorn, Preuß. Staatsrecht 3 166, 167 Anm. 1, auch die Voraufl. dieses Buches, § 233 Anm. 1, wo namentlich die ältere Literatur angegeben ist). Hervorgehoben seien hier folgende Werke: Herrmann, Über die Stellung der Religionsgesellschaften im Staate (1849); Friedberg, Grenzen zwischen Staat und Kirche (1872); Sohm, Das Verhältnis von Staat und Kirche (1873); Zeller, Staat und Kirche, Vorlesungen (1873); Hinschius, Staat und Kirche (in Marquardsens Handb. d. öff. R.); Kahl, Lehrsystem des Kirchenr. u. d. Kirchenpolitik 246 ff.; K. Rotenbücher, Die Trennung von Staat u. Kirche (1908), Derselbe, Wandlungen in dem Verhältnisse von Staat u. Kirche, JahrbÖffR 8 336 ff.; Artikel Evangelische Kirche, Katholische Kirche, Kirche, Kirchenhoheit, Religionsgesellschaften im WStVR; Freisen, Verfassungsgeschichte der kathol. Kirche Deutschlands in der Neuzeit (1916), insbes. 74 ff.; Schoen, Evangel. Kirchenrecht in Preußen, 1 154 ff.; Anschütz, Komm. zur preuß. Verf. 1 183—359 ff., insbes. 282 ff. Dazu dann die Darstellungen des Verhältnisses von Staat u. Kirche in den Lehrbüchern des Kirchenrechts (soweit diese nicht im vorstehenden schon aufgeführt sind) und des deutschen parti-

die gemeinsame Gottesverehrung, den Glauben und das sittliche Handeln ihrer Mitglieder beschränken. Diese Schranken sind jedoch häufig nicht eingehalten worden. Die Kirche besaß im Mittelalter eine umfassende Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit über weltliche Dinge. Auch nach der Reformation blieb dieses Verhältnis im wesentlichen bestehen und zwar nicht bloß in den katholischen, sondern auch in den protestantischen Territorien, wegen der engen Verbindung, in welche die protestantische Kirche mit dem Staate getreten war. Namentlich in drei Beziehungen erhielt sich eine Einwirkung der Kirche auf die bürgerlichen Verhältnisse: 1. in der kirchlichen Form der Eheschließung, von welcher auch die bürgerliche Gültigkeit der Ehe abhing, 2. in der den kirchlichen Organen zustehenden Gerichtsbarkeit in Ehesachen, 3. in der Teilnahme der Kirche an der Verwaltung und Beaufsichtigung des Unterrichtswesens. Erst im Laufe des neunzehnten Jahrhunderts ist auch auf diesen Gebieten die ausschließliche Herrschaft des Staates zur Anerkennung gelangt.

Die Religionsgesellschaften sind, wie alle anderen menschlichen Vereinigungen, im Staatsgebiete der Herrschaft des Staates unterworfen. Den Inbegriff der Hoheitsrechte, welche dem Staate über die Religionsgesellschaften, insbesondere über die christlichen Kirchen zustehen, bezeichnet man als Kirchenhoheit (ius circa sacra). Kirchengewalt (ius in sacra) bedeutet dagegen den Inbegriff der Rechte einer Kirchengemeinschaft über ihre Mitglieder. Die Kirchenhoheit des Staates äußert sich namentlich in:

1. dem Reformationsrecht, d. h. dem Recht, über die Zulassung einer Religionsgesellschaft im Staatsgebiet zu entscheiden und deren rechtliche Stellung zu regeln;

2. dem Aufsichtsrecht. Auf Grund desselben hat der Staat die Befugnis, Normativbestimmungen zu erlassen, nach welchen die Kirchen sich bei Ausübung ihrer Gesetzgebungsgewalt zu richten haben, und die Vornahme gewisser kirchlicher Akte von seiner Genehmigung abhängig zu machen[2].

Der Staat gewährt anderseits den Religionsgesellschaften einen besonderen Schutz[3], indem er Strafgesetze gegen Störungen des Gottesdienstes und Schmähung der religiösen Einrichtungen erläßt,

---

kularen Staatsrechts (Giese bei v. Roenne-Zorn 3 166 ff.; Bornhak, Preuß. StR, 3. Aufl., 3 633 ff.; v. Seydel-Graßmann, Bayer. StR 2 444 ff.; Göz, Württ. StR 487 ff.; Walz, Bad. StR 458 ff.; van Calker, Hess. StR 297 ff.)].

[2] Wenn Friedberg, Die allgemeine rechtliche Stellung der evangelischen Kirche zum Staat, Leipziger Dekanatsprogramm 1887 und Verfassungsrecht evangelischer Landeskirchen (1888) S. 50 ff., Reformationsrecht und Aufsichtsrecht nur als Ausflüsse der Vereinshoheit des Staates, bzw. seiner Aufsichtsgewalt über öffentliche Korporationen bezeichnet, so ist dagegen grundsätzlich nichts einzuwenden. Aber diese Befugnisse haben gegenüber den Religionsgesellschaften eine so eigentümliche Gestaltung angenommen, daß eine gesonderte Behandlung derselben für die juristische Darstellung sich als notwendig erweist.

[3] Vgl. Kahl, Lehrsystem 380 ff.; Giese bei v. Roenne-Zorn a. a. O. 3 182 ff.; Anschütz, Komm. z. preuß. Verf. 1 267 ff., 281 ff., 336 ff.

die Heilighaltung der Sonn- und Feiertage vorschreibt und gewisse Verfügungen der kirchlichen Behörden vollstreckt.

Die Ausübung der Kirchenhoheit ist in Deutschland auch nach Gründung des Reiches Sache der Einzelstaaten geblieben.

1. Das Reformationsrecht[1].

§ 234.

1. Ein staatliches Reformationsrecht konnte sich während des Mittelalters nicht ausbilden, da nur eine einzige christliche Kirche, die römisch-katholische, existierte und neben derselben lediglich die Juden eine eigentümliche, geduldete Stellung bewahrten. Erst nachdem die protestantische Kirche durch den Augsburger Religionsfrieden von 1555 eine gesicherte Existenz im Reiche erhalten hatte, legten sich die Landesherren die Befugnis bei, die Konfession, der sie selbst angehörten, ausschließlich in ihren Territorien zu dulden, die Angehörigen der anderen Konfession dagegen zur Auswanderung zu zwingen. So nahmen fast alle deutschen Territorien einen konfessionell-einseitigen Charakter an.

Auch der Westfälische Friede ließ als anerkannte Religionsparteien im Reiche nur die Katholiken und die Protestanten (Lutheraner und Reformierte) zu[2]. Durch denselben wurde die Befugnis der Landesherren, die konfessionellen Verhältnisse ihrer Länder nach ihrem Ermessen zu gestalten, aufrechterhalten und zum erstenmal als ius reformandi bezeichnet[3]. Dieses Reformationsrecht erfuhr jedoch im Verhältnis der Katholiken und Protestanten zueinander eine dreifache Beschränkung: 1. Jede der beiden Konfessionen sollte diejenige Religionsübung behalten, welche sie zu irgend einer Zeit des Jahres 1624 gehabt hatte[4]. 2. Bei gezwungener oder freiwilliger Auswanderung der Angehörigen einer Konfession sollte keine Vermögensentziehung stattfinden[5]. 3. Wenn dieselben nicht zur Auswanderung gezwungen wurden, so hatten sie Anspruch auf häusliche Andacht und Gleichberechtigung in bürgerlicher Beziehung[6]. Hinsichtlich der beiden protestantischen Konfessionen wurde bestimmt, daß der Landesherr, welcher zu einer anderen protestantischen Konfession überträte oder ein Territorium mit einer Bevölkerung anderer protestantischer Konfession erwürbe, einen Hofgottesdienst seiner Konfession einrichten und seinen Glaubensgenossen die Religionsübung unwiderruflich

---

[1] Kahl, Lehrsystem 1 289 ff., 315 ff.; v. Bonin, Die praktische Bedeutung des ius reformandi (1902); Greiff, Das staatliche Reformationsrecht (Erlanger Diss. 1903); Giese, bei v. Roenne-Zorn a. a. O. 3 171 ff.; Anschütz, Komm. 183 ff.

[2] Instr. pac. Osnabr. Art. VII § 2.

[3] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 30.

[4] Instr. pac. Osnabr. Art. V §§ 31 u. 32.

[5] Instr. pac. Osnabr. Art. V § 36.

[6] Instr. pac. Osnabr. Art. V §§ 34 u. 35.

gestatten, die bestehenden Kircheneinrichtungen dagegen nicht verändern dürfe[7].

Infolge dieser Bestimmungen blieb auch nach dem Westfälischen Frieden der konfessionelle Charakter der deutschen Territorien fortbestehen. Neben der herrschenden Konfession existierten einzelne Gemeinden, welche auf Grund der Bestimmungen des Friedens eine Religionsübung in Anspruch nehmen konnten oder vom Landesherrn toleriert wurden. Vielfach legten sich die Landesherren die Befugnis bei, auch andere christliche Religionsgemeinschaften als die drei anerkannten Hauptkirchen zuzulassen, obwohl dies mit den Bestimmungen des Westfälischen Friedens nicht im Einklang stand.

Die Grundsätze der Toleranz kamen im Laufe des achtzehnten Jahrhunderts zuerst in Preußen in umfassender Weise zur Geltung[8]. Schon bei der Erwerbung Gelderns war der Fortbestand der katholischen Kirche zugesichert worden. Dasselbe geschah bei der Abtretung Schlesiens und der ersten polnischen Teilung. Auch alle anderen religiösen Gemeinschaften wurden geduldet, sofern ihre Lehren nicht unsittlich oder gesetzwidrig waren. Durch das Religionsedikt vom 9. Juli 1788 wurde die vollkommene Gleichberechtigung der drei christlichen Hauptkonfessionen ausgesprochen. Das Allgemeine Landrecht gewährt jedem Einwohner des Staates volle Glaubens- und Gewissensfreiheit, sowie das Recht des häuslichen Gottesdienstes[9]. Zur Bildung von Religionsgesellschaften erfordert es dagegen Genehmigung des Staates[10]. Die Religionsgesellschaften zerfallen nach ihm in öffentlich aufgenommene und geduldete. Erstere haben die Stellung bevorrechtigter Korporationen, ihre Gebäude heißen Kirchen und sind als privilegierte Gebäude des Staates zu betrachten, ihren Beamten stehen die Rechte der Staatsbeamten zu. Letztere besitzen das Recht des Privatgottesdienstes in besonderen Gebäuden, deren Eigentum sie aber nur mit Bewilligung des Staates erwerben können; sie dürfen sich weder der Glocken bedienen noch öffentliche Zusammenkünfte außerhalb der Mauern ihres Versammlungshauses veranstalten[11].

---

[7] Instr. pac. Osnabr. Art. VII §§ 1 u. 2.

[8] Vgl. Zorn, Lehrb. d. Kirchenrechts 174 ff.; Derselbe, Die Hohenzollern und die Religionsfreiheit (1896); Fürstenau, Das Grundrecht der Religionsfreiheit; Anschütz, Komm. 183 ff.; v. Roenne-Zorn a. a. O. 3 171 ff.

[9] ALR II 11 §§ 1—6, 40. Vgl. den Kommentar zu diesen Bestimmungen bei Hinschius, Das preuß. Kirchenrecht im Gebiete des Allgem. Landrechts.

[10] Lehmann, Preußen und die kathol. Kirche seit 1640 1 (1878); Schoen, Das Landeskirchentum in Preußen, Verwaltungsarchiv 6 101 ff., Evang. Kirchenrecht in Preußen 1 160 ff.

[11] ALR T. II Tit. 11 §§ 17 ff. Diese Vorschriften blieben bis zum Erlaß der Verf. in Kraft. Vgl. Patent, die Bildung neuer Kirchengesellschaften betr., vom 30. März 1847. Zwischen die öffentlich aufgenommenen und die geduldeten Religionsgesellschaften schob sich aber unter dem Einfluß der Praxis noch eine dritte Klasse, die sog. konzessionierten, ein. (Vgl. Jacobsohn in der Zeitschrift für Kirchenrecht 1 394 ff.).

Der RDHS von 1803[12] zog dadurch, daß er in den Entschädigungslanden die Aufrechterhaltung der bisherigen Religionsübung vorschrieb, dem Reformationsrecht eine weitere Schranke. Durch die Akzessionsurkunden zum Rheinbund[13] versprachen viele deutsche Fürsten, dem katholischen Kultus gleiche Berechtigung mit dem protestantischen einzuräumen. Infolge dieser Bestimmungen und der im Anschluß an dieselben erlassenen Landesgesetze war im wesentlichen eine Gleichberechtigung der drei Hauptkirchen in Deutschland eingetreten.

Die deutsche BA knüpfte an den so entstandenen Rechtszustand an und stellte in Art. 16 den Grundsatz auf, daß die Verschiedenheit der drei anerkannten christlichen Religionsparteien keinen Unterschied im Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte begründe; sie schloß damit die Reprobation einer dieser Religionsgemeinschaften aus. Dagegen enthielt sie keinerlei Zusicherung über eine Gleichheit der Religionsübung[14]. Doch wurde in den meisten deutschen Ländern auch diese entweder durch ausdrückliche landesgesetzliche Bestimmungen[15] oder doch wenigstens tatsächlich gewährt. Den anderen Konfessionen standen dagegen keine bundesverfassungsmäßigen Rechte zu und zur Bildung von neuen Religionsgesellschaften wurde nach den Staatsgesetzgebungen regelmäßig besondere obrigkeitliche Genehmigung erfordert. Erst die Gesetzgebung seit dem Jahre 1848 gab die Bildung von Religionsvereinen teils durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen[16], teils indirekt dadurch frei, daß sie ein allgemeines Vereinsrecht gewährte und für Religionsgemeinschaften keinerlei Ausnahme konstituierte.

Die Reichsgesetzgebung hat, indem sie allen Reichsangehörigen das Recht der freien Niederlassung im ganzen Reichsgebiete gewährleistet[17] und jede aus der Verschiedenheit der Kon-

---

[12] RDHS § 63.

[13] G. v. Meyer a. a. O. 1 89 ff.

[14] Daß die Bestimmungen des Art. 16 auch diese umfaßt haben, behaupten v. Linde, Gleichberechtigung der Augsburger Konfession mit der katholischen Religion (1853); v. Schulte, Lehrbuch § 19 N. 2, und H. A. Zachariä, Zeitschrift für deutsches Staatsrecht 1 25 ff. Der Beweis, den letzterer aus den Verhandlungen des Wiener Kongresses zu erbringen versucht hat, scheint jedoch nicht gelungen. Vgl. dagegen Richter-Dove, § 98 S. 318 N. 1; Mejer, Der 16. Artikel der deutschen Bundesakte und der Bundestag, in der Kirchlichen Zeitschrift 1 236 ff., 2 575 ff.; Fischer, Nation und Bundestag 51; Fürstenau a. a. O. 115; Kahl a. a. O. 320.

[15] Bayr. Verf. Beil. II, Edikt über die äußeren Rechtsverhältnisse der Einwohner des Königreiches Bayern in Beziehung auf Religion und kirchliche Gesellschaften §§ 24 ff., Sächs. Verf. § 56, Württ. Verf. § 70, Hess Verf. Art. 21, Braunschw. NLO § 211, Lipp. Ed. vom 9. Mai 1854.

[16] Preuß. Verf. Art. 12, Württ. G., betr. die religiösen Dissidentenvereine, vom 9. April 1872, Bad. G., die rechtliche Stellung der Kirchen und kirchlichen Vereine im Staate betr., vom 9. Okt. 1860 § 3, Hess. Ed. vom 6. März 1848, G., die rechtliche Stellung der Kirchen und Religionsgemeinschaften im Staate betr., vom 23. April 1875 Art. 2, S.-Kob.-Goth. StGR § 33.

[17] RG über die Freizügigkeit vom 1. Nov. 1867 § 1.

fessionen fließende Ungleichheit der bürgerlichen und politischen Rechte ausschließt[18], den Einzelstaaten die Befugnis entzogen, Angehörigen bestimmter Religionsgesellschaften die Aufnahme im Staatsgebiet zu verweigern. Die Reprobation einer Religionsgesellschaft in dem Sinne, daß den Angehörigen derselben der Aufenthalt im Staatsgebiete nicht gestattet wird, kann künftighin nur im Wege der Reichsgesetzgebung stattfinden. Dagegen ist reichsgesetzlich weder eine allgemeine Freiheit der Bildung von Religionsvereinen noch eine Gleichheit der Religionsübung für alle Konfessionen garantiert[19]. Vielmehr weisen in diesem Punkte die Landesgesetzgebungen große Verschiedenheiten auf. Einige geben die Bildung von Religionsgesellschaften unbedingt frei und gewähren allen volle häusliche und öffentliche Religionsübung[20]. Nach diesen äußert sich die Einwirkung des Staates auf die Rechtsstellung der Religionsgesellschaften nur noch in der Erteilung von Korporationsrechten und der Verleihung von Privilegien. Andere gewähren zwar das Recht der freien Vereinigung zu religiösen Gemeinschaften, dagegen keine Gleichheit der Religionsübung; die Art derselben richtet sich nach den besonderen Verwilligungen[21]. Noch andere endlich haben an dem Erfordernis staatlicher Genehmigung für die Bildung von religiösen Gemeinschaften festgehalten[22]. Das Reformationsrecht der deutschen Staaten hat demnach durch die neuere Entwicklung zwar eine erhebliche Einschränkung erfahren, ist aber keineswegs beseitigt worden[23]. Dagegen muß nach Durchführung der völligen Gleichberechtigung aller Konfessionen der Standpunkt des christlichen Staates, welchen die deutsche Gesetzgebung früher einnahm, als aufgegeben betrachtet werden[24].

---

[18] RG betr. die Gleichberechtigung der Konfessionen, vom 3. Juli 1869.

[19] Vgl. auch Hinschius, Staat u. Kirche (in Marquardsens Handbuch) 359 N. 5; Fürstenau a. a. O. 244; Kahl a. a. O. 322; Anschütz, Komm. 1 226, 227, 265 ff., 306.

[20] Preuß. Verf. Art. 12, Württ. G. vom 9. April 1872, Hess. G. vom 23. April 1875 Art. 2 u. 3. S.-Kob.-Goth. StGG § 33, Old. StGG Art. 76.

[21] Bad. G. vom 9. Okt. 1860 §§ 2 u. 3, Wald. Vers. §§ 40 u. 41. [Der katholischen Kirche ist die volle öffentliche Religionsübung in Braunschweig und Mecklenburg erst durch G. vom 29. Dezember 1902, bzw. V. vom 5. Januar 1903 zugestanden worden].

[22] Bayr. Ed. §§ 3, 26, Sächs. G., die Einführung der Zivilstandsregister für Personen, welche keiner im Königreich Sachsen anerkannten Religionsgesellschaft angehören, und einige damit zusammenhängende Bestimmungen betr., vom 20. Juni 1870 § 21, Braunschw. G., die Rechtsverhältnisse der Dissidenten betr., vom 25. März 1873 § 20. Derselbe Grundsatz gilt in Elsaß-Lothringen für alle religiösen Vereinigungen über zwanzig Personen wegen der auf diese anwendbaren Vorschriften des französischen Vereinsrechtes. S.-Mein. G,, die aus der Kirche Austretenden betr., vom 7. Dez. 1878 Art. 6.

[23] Vgl. auch Rieker, Die rechtliche Stellung der evangelischen Kirche Deutschlands (1893), S. 387; Kahl a. a. O. S. 324; v. Bonin, Die praktische Bedeutung des jus reformandi (1902).

[24] Übereinstimmend mit der Auffassung des Textes: Kahl, Lehrsystem 1 271 ff., 301 ff.; Anschütz, Komm. 1 260 ff., 267 ff. Anderer Ansicht Rieker a. a. O.

2. Die Rechtsstellung der einzelnen Religionsgesellschaften in Deutschland ist folgende:

a) Die katholische und die evangelische (lutherische und reformierte) Kirche nehmen die Stellung privilegierter Religionsgemeinschaften ein und gelten in vielen (nicht allen) Beziehungen als öffentliche Korporationen[25]. Sie genießen einen besonderen strafrechtlichen Schutz, ihre Geistlichen sind in vielen Beziehungen den Staatsbeamten gleichgestellt, sie erhalten eine Dotation aus Staatsmitteln und ihre Abgaben können im Wege der Verwaltungsexekution beigetrieben werden. Den Katholiken stehen nach einigen Landesgesetzen die Altkatholiken gleich, welche vom Standpunkte der betreffenden Staaten als Katholiken betrachtet werden[26].

b) Unter den übrigen christlichen Religionsgesellschaften[27] sind diejenigen besonders ausgezeichnet, welche sich

---

387 ff., weil der deutsche Staat sich indirekt zum Christentum als der religiösen Grundlage des Volkstums bekenne, indem er die christlichen Kirchen als öffentliche Korporationen behandle und damit ihren Wert für seinen Bestand und seine Wohlfahrt anerkenne. Dieser Umstand berechtigt aber doch noch nicht, den Staat selbst für einen „christlichen" zu erklären. Noch weniger kann aus den Beziehungen des Staates zur Religion überhaupt, namentlich dem konfessionellen Charakter der Schulen oder der Erteilung von Religionsunterricht in denselben und dem Gebrauch des Eides, wie Ricker, Die Stellung des modernen Staates zu Religion und Kirche, Dresden 1895 behauptet, ein spezifisch christlicher Charakter des Staates hergeleitet werden.

[25] Diese Charakterisierung ist in der Wissenschaft vielfach üblich und hat ihren Ausdruck auch in der Gesetzgebung gefunden (Preuß. ALR T. II Tit. 11 §§ 17 ff., Bayr. Rel. Ed. § 28, Bad. G. vom 9. Okt. 1860 § 1). Widerspruch dagegen hat Kahl a. a. O. 332 ff. erhoben, weil das Wesen der öffentlichen Korporation streitig sei. Doch empfindet er selbst das Bedürfnis, die Kirchen von anderen Korporationen zu unterscheiden, und will sie deshalb als „qualifizierte Korporationen" bezeichnen. Übereinstimmend: Schön im Verwaltungsarchiv 6 126, der aber der Bezeichnung der Kirchen als öffentliche Korporationen nur politische, nicht rechtliche Bedeutung zuerkennt. [Ähnlich wie a. a. O. spricht sich Schoen über die Frage in seinem Preuß. Kirchenrecht 1 172 aus: die Kirchen seien staatsrechtlich keine öffentlichen Korporationen; sie „haben lediglich die private Korporationsqualität, die auch andere Religionsgesellschaften besitzen, sie unterscheiden sich jedoch von diesen . . . durch bestimmte Qualitäten, die ihnen eine hervorragende Stellung auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts einräumen." Wie Kahl und Schoen im wesentlichen auch Anschütz, Komm. 1 300, 301: „Das Kennzeichen der öffentlichrechtlichen Korporation, Selbständigkeit, verbunden mit Organschaft im Staat, ist bei den Gemeinden, weiteren Kommunalverbänden und anderen „weltlichen" Selbstverwaltungskörpern vorhanden, bei den Kirchen dagegen nicht. Deshalb sind Kirche und Gemeinde inkommensurabel. Nur diese, nicht auch jene läßt sich unter den Gattungsbegriff der öffentlichrechtlichen Korporation bringen; die Gemeinde ist öffentlichrechtliche Korporation, die Kirche ist es nicht". Ähnlich sprechen sich auch Rosin, Recht der öffentl. Genossenschaft 17 ff., 35 ff., Bierling, ArchÖffR 7 224 und Haenel, Staatsr. 1 151 aus].

[26] Preuß. G. vom 4. Juli 1875, Bad. G. vom 15. Juni 1874.

[27] Jacobson, Über die Arten der Religionsgesellschaften und die religiösen Rechtsverhältnisse der Dissidenten in Preußen, Zeitschrift für Kirchenrecht 1 392 ff.; Stählin, Geschichte der Rechtsverhältnisse der re-

im Besitz von Korporationsrechten befinden[28]. An diesen Besitz ist nicht nur die Eigenschaft als privatrechtliches Vermögenssubjekt, sondern es sind an denselben auch noch anderweite Vorrechte geknüpft[29]. [Diejenigen Religionsgemeinschaften, welche Korporationsrechte nicht besitzen, haben den Charakter gewöhnlicher (nicht rechtsfähiger) Vereine. Als solche entbehren sie der Eigenschaft als selbständiges Privatrechtssubjekt; in öffentlichrechtlicher, insbesondere polizeilicher Beziehung unterstehen sie den Vorschriften des Reichsvereinsgesetzes vom 19. April 1908 (oben §§ 230—232), soweit nicht die Landesgesetze abweichende Bestimmungen enthalten[30]].

c) Die Rechtsverhältnisse der jüdischen Religionsgesellschaften sind in mehreren Staaten durch besondere Gesetze geregelt worden. Einige dieser Gesetze haben eine Gesamtorganisation der israelitischen Religionsgemeinschaft für das ganze Land mit einer Oberbehörde geschaffen, während andere sich auf eine Ordnung der Rechtsverhältnisse der einzelnen Gemeinden beschränken[31]. Den jüdischen Synagogen- oder Rabbinatsgemeinden stehen fast überall Korporationsrechte zu[32].

---

ligiösen Genossenschaften und der Dissidenten in Württemberg, ebenda 11 398 ff.; Hinschius in Marquardsens Handb. 359 ff.

[28] In Preußen besitzen Korporationsrechte die Herrnhuter kraft älterer Konzessionen (Jacobson, Das evangelische Kirchenrecht des preußischen Staates 1, Halle 1864, § 26), die von der evangelischen Landeskirche sich getrennt haltenden Lutheraner (sogenannte Altlutheraner, Generalkonzession vom 23. Juli 1845) und die Reformierten niederländischer Konfession (Erlaß vom 24. November 1849, Jacobson a. a. O. § 26, Zeitschrift für Kirchenrecht 3 358 ff.). Nach Art. 13 der Verf. können die Religionsgesellschaften Korporationsrechte nur durch besondere Gesetze erlangen. (Hierzu: Anschütz, Komm. 1 235 ff.). Eine gesetzliche Regelung der Voraussetzungen der Erteilung von Korporationsrechten hat stattgefunden für die Gemeinden der Mennoniten (G. vom 12. Juni 1874) und der Baptisten (G. vom 7. Juli 1875). In Sachsen sind die Deutschkatholiken den anerkannten christlichen Kirchen gleichgestellt (G. vom 2. Nov. 1848). In Bayern ist für die Angehörigen der griechischen Kirche die Gleichberechtigung in bürgerlicher und politischer Beziehung mit den anerkannten Hauptkirchen ausgesprochen (VerfG vom 1. Juli 1834), eine Verleihung von Korporationsrechten ist hierin jedoch nicht zu finden (Poezl, Bayerisches Verfassungsrecht § 87 N. 8; Roth, Bayerisches Zivilrecht 1 228 N. 4; anderer Ansicht: Thudichum, Deutsches Kirchenrecht § 71).

[29] RStGB § 166, R. Militärgesetz vom 2. Mai 1874 § 65, Preuß. Vereinsgesetz vom 11. März 1850 § 2, Preuß. G., betr. den Austritt aus der Kirche, vom 14. Mai 1873 § 8.

[30] [RVG vom 19. April 1908, § 24. Vgl. Anschütz, Komm. 1 208 ff., 526.]

[31] Der erstere Zustand besteht beispielsweise in Württemberg, Sachsen, Baden, Hannover, dem ehemaligen Kurhessen und Holstein, der letztere in den alten preußischen Provinzen und Bayern. Vgl. J. Heimberger, Die staatskirchliche Stellung der Israeliten in Bayern (1893) S. 48 ff., Freund im WStVR 3 299 ff.

[32] Vgl. z. B. preuß. G. über die Verhältnisse der Juden vom 23. Juli 1847 § 37 und für Bayern: Heimberger a. a. O 133, 170.

II. Das Aufsichtsrecht[1].

1. Die katholische Kirche.

§ 235.

An der Spitze des heiligen römischen Reiches deutscher Nation, welches nach der Auffassung des Mittelalters die gesamte Christenheit umfaßte, stand der Kaiser als weltlicher, der Papst als geistlicher Herrscher. Während bis zum Tode Heinrichs III. (1056) die kaiserliche Autorität das Übergewicht behauptete, ging seit Gregor VII. das Streben der Päpste dahin, die Macht des Kaisers zu brechen und die geistliche Gewalt der weltlichen überzuordnen. Im Bunde mit den italienischen Städten und unterstützt durch die partikularistische Selbstsucht der deutschen Fürsten erreichten sie im zwölften und dreizehnten Jahrhundert ihr Ziel. Unter Innocenz III. befand sich die päpstliche Suprematie auf dem Höhepunkte. Aber die Übertreibung der päpstlichen Ansprüche bewirkte eine um so stärkere Reaktion der staatlichen Elemente, als deren Repräsentant gegen Ende des dreizehnten Jahrhunderts zunächst das französische Königtum auftrat. Seit Verlegung der päpstlichen Residenz nach Avignon ging das Papsttum immer mehr seinem Verfalle entgegen. In den Kämpfen Ludwigs des Bayern mit dem Papst zeigten Kaiser und Kurfürsten das Streben, die Unabhängigkeit der Kaiserwahl gegenüber den Übergriffen des römischen Stuhles zu behaupten. Im fünfzehnten Jahrhundert traten auch die Territorialgewalten, sowohl Städte als Landesherren, den Anmaßungen der Kirche mit Erfolg entgegen, indem sie die übermäßig ausgedehnte kirchliche Gerichtsbarkeit beschränkten und die Publikation päpstlicher Erlasse von ihrer Zustimmung abhängig machten.

Aus diesen Anfängen entwickelte sich seit der Reformation in denjenigen weltlichen Territorien, welche katholisch geblieben waren, ein staatliches Aufsichtsrecht über die katholische Kirche. Zur Ausübung desselben bestellten die Landesherren eigene Behörden nach dem Muster der protestantischen Konsistorien. Während des dreißigjährigen Krieges wurde die Handhabung der Staatshoheitsrechte über die Kirche meist unterbrochen. Nach Beendigung desselben kam sie aber bald wieder in Aufnahme. Während des achtzehnten Jahrhunderts bestand in den größeren katholischen Staaten, namentlich in Österreich, ein System starker Bevormundung der Kirche, das in Präventivmaßregeln der verschiedensten Art seinen Ausdruck fand. Eine ähnliche Regelung des Verhältnisses der Kirche zum Staat enthielt das Preußische Landrecht[2].

Durch die im RDHS von 1803 angeordneten Säkularisationen

---

[1] Kahl, Lehrsystem 1 349 ff.; Giese bei v. Roenne-Zorn 3 174 ff.; Anschütz, Komm. 282 ff.

[2] Preuß. ALR T. II Tit. 11. Vgl. Schoen, Preuß. Kirchenrecht 1 65 ff.; Giese bei v. Roenne-Zorn 3 174.

wurde der kirchlichen Organisation Deutschlands der Boden entzogen. Das Bedürfnis einer neuen Regelung derselben machte sich geltend. Aber es führten weder die Unterhandlungen des Papstes mit dem deutschen Reiche zu einem Resultat, noch kam der Gedanke, ein Konkordat mit dem Rheinbund abzuschließen, zur Ausführung. Dagegen hatte Napoleon I. schon als erster Konsul im Jahre 1801 ein Konkordat mit dem Papste vereinbart, welches die Verhältnisse der französischen Kirche zu regeln bestimmt war. Ein Gesetz vom 18. germinal des Jahres X (8. April 1802) legte demselben die Geltung eines Staatsgesetzes der französischen Republik bei und ergänzte es durch die sogenannten Organischen Artikel[3], in denen die Hoheitsrechte des Staates über die Kirche eine genaue Fixierung erhielten. Diese Bestimmungen behielten in Elsaß-Lothringen auch nach der Vereinigung mit dem Deutschen Reiche gesetzliche Gültigkeit[4].

Nach Gründung des Deutschen Bundes fanden neue Unterhandlungen zwischen der römischen Kurie und den einzelnen deutschen Staaten statt. Mit Bayern wurde am 5. Juni 1817 ein Konkordat vereinbart, das am 24. Oktober und 15. November desselben Jahres seine Ratifikation erhielt. Die Publikation desselben erfolgte gleichzeitig mit der Verfassung am 26. Mai 1818, und zwar als erster Anhang zur zweiten Verfassungsbeilage, dem sogenannten Religionsedikt. In dem letzteren waren die staatlichen Aufsichtsrechte ausführlich geregelt. Die übrigen Staaten verzichteten entweder von vornherein auf den Abschluß von Korkordaten oder die darüber stattgehabten Verhandlungen führten zu keinem Resultat. Die kirchliche Organisation wurde hier auf Grund von Vereinbarungen zwischen Staat und Kirche durch päpstliche Zirkumskriptionsbullen geregelt, welche der Staat als Statut der katholischen Kirche publizierte. Die Frage der Kirchenhoheit blieb damit der staatlichen Gesetzgebung vorbehalten[5].

---

[3] O. Mayer, Portalis und die Organischen Artikel (1902).

[4] Ein vertragsmäßiges Verhältnis mit der römischen Kurie besteht allerdings für das Deutsche Reich nicht, da vertragsmäßige Rechte und Verpflichtungen eines Staates mit der Abtretung einzelner Gebietsteile nicht übergehen. So wird auch übereinstimmend von der Kurie und der deutschen Reichsregierung angenommen (Dove, Zeitschrift für Kirchenrecht 11 91 ff.). Das Konkordat hatte aber für Frankreich nicht bloß die Kraft eines Staatsvertrages, sondern auch die eines Gesetzes. Als solches ist es trotz der Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Deutschen Reiche in Kraft geblieben und bleibt es solange, bis es auf dem Wege der Gesetzgebung aufgehoben wird. Vgl. auch Hinschius in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes 1 278 N. 4.

[5] Für Preußen: Bulle De salute animarum vom 16. Juli 1821, publiziert am 23. August 1821; für Hannover: Bulle Impensa Romanorum pontificum vom 26. März 1824, publiziert am 20. Mai desselben Jahres; für die Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz (Württemberg, Baden, beide Hessen, Nassau, Hohenzollern, Frankfurt): Bullen Provida sollersque vom 16. August 1821 und Ad dominici gregis custodiam vom 11. April 1827. Publikation unter Vorbehalt der landesherrlichen Rechte. Übereinstimmende Verordnung der beteiligten Regierungen, betr. die Ausübung der verfassungs-

Bis zum Ende des vierten Jahrzehntes des neunzehnten Jahrhunderts blieb überall in Deutschland ein System strenger Staatsaufsicht über die katholische Kirche bestehen. Der Wendepunkt trat mit der Thronbesteigung Friedrich Wilhelms IV. ein[6]. Durch verschiedene Anordnungen wurde der Kirche in Preußen eine freiere Bewegung gestattet. Die Ereignisse des Jahres 1848, welche die Kirche selbst geschickt zu benutzen verstand, brachten den Grundsatz der Unabhängigkeit der Kirche vom Staate zur Geltung. Die Grundrechte des deutschen Volkes bestimmten, daß jede Religionsgesellschaft ihre Angelegenheiten selbständig ordne und verwalte[7], eine Fassung, welche beinahe wörtlich in die preußische Verfassungsurkunde überging[8]. Die Art und Weise, in welcher die Vorschriften der letzteren in Preußen praktisch gehandhabt wurden, führte schließlich zu einer fast vollständigen Vernichtung der Kirchenhoheit des Staates.

Nachdem die Kirche auch in Österreich durch das Konkordat vom 18. August 1855 eine völlig unabhängige und dazu höchst privilegierte Stellung errungen hatte, versuchte sie, denselben Zustand in den süddeutschen Staaten durch Vereinbarungen mit den betreffenden Regierungen herzustellen. Schon am 23. April 1854 hatte der Bischof von Mainz eine Übereinkunft mit der großherzoglich hessischen Regierung geschlossen, welche im Jahre 1856 durch fernere Zugeständnisse der letzteren erweitert wurde. Am 8. April 1857 kam ein Konkordat mit Württemberg und am 28. Juni 1859 ein gleiches mit Baden zustande. Die Durchführung des letzteren scheiterte jedoch am Widerstande des Landtages, dasselbe wurde wieder aufgehoben und das Verhältnis des Staates zur Kirche auf einer neuen gesetzlichen Basis geregelt[9]. Auch die württembergische Regierung sah sich nunmehr gezwungen, das von ihr abgeschlossene Konkordat den Ständen vorzulegen, welche dasselbe ebenfalls verwarfen. Die Beziehungen zwischen Staat und Kirche wurden auch hier Gegenstand gesetzlicher Feststellung[10]. Die hessische zweite Kammer erklärte im Jahre 1863 die Konvention mit dem Bischof von Mainz gleichfalls für ungültig; im Jahre 1866 wurde sie mit Übereinstimmung beider Kontrahenten aufgegeben. Zu einer gesetzlichen Regelung kam es jedoch hier vorläufig nicht und die im Einverständnis mit dem Bischof von Mainz festgestellte Verwaltungspraxis erhielt alle wesentlichen Bestimmungen der Konvention aufrecht.

---

mäßigen Schutz- und Aufsichtsrechte des Staates über die katholische Landeskirche, vom 30. Januar 1830. Weitere Verordnung vom 1. März 1853.

[6] v. Treitschke, Deutsche Geschichte 5 276 ff. Schoen, Preuß. Kirchenrecht 1 76 ff.

[7] RVerf von 1849 § 47.

[8] Preuß. Verf. Art. 15. Anschütz, Komm. 1 282 ff.

[9] G., die rechtliche Stellung der Kirchen und kirchlichen Vereine im Staate betr., vom 9. Oktober 1860.

[10] G., betr. die Regelung des Verhältnisses der Staatsgewalt zur katholischen Kirche, vom 30. Januar 1862.

Eine neue Entwicklungsperiode begann mit den siebziger Jahren des neunzehnten Jahrhunderts. In Preußen wurde in der Zeit von 1873 bis 1876 eine Reihe von Gesetzen erlassen, welche das Ziel verfolgten, die seit der Verfassung beinahe vollständig aufgegebenen Hoheitsrechte des Staates über die Kirche wieder herzustellen und letztere einer eingehenden Staatsaufsicht zu unterwerfen[11]. Der Erlaß dieser Gesetze führte zu einem heftigen Streit [„Kulturkampf"] zwischen dem Staate und der katholischen Kirche. Seit dem Jahre 1880 trat ein Rückschlag der preußischen Kirchenpolitik ein, und die Gesetzgebung der Jahre 1880 bis 1887 hat einen großen Teil der 1873 bis 1876 eingeführten gesetzlichen Vorschriften wieder beseitigt[12]. Unter dem Einfluß der preußischen Gesetzgebung wurde im Großherzogtum Hessen eine völlige Neuordnung der Beziehungen zwischen Kirche und Staat vorgenommen[13]. Der Umschlag in der preußischen Kirchenpolitik bewirkte aber, daß auch hier ein Teil der Bestimmungen wieder beseitigt wurde[14]. In Baden haben die kirchenpolitischen Gesetze

---

[11] Preuß. G., betr. die Abänderung der Art. 15 und 18 der Verf.Urk. vom 31. Januar 1850, vom 5. April 1873, G. über die Vorbildung und Anstellnng der Geistlichen vom 11. Mai 1873, G. über die kirchliche Disziplinargewalt und die Errichtung des königlichen Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten vom 12. Mai 1873, G. über die Grenzen des Rechtes zum Gebrauch kirchlicher Straf- und Zuchtmittel vom 13. Mai 1873, G. wegen Deklaration und Ergänzung des G. vom 11. Mai 1873 über die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen vom 21. Mai 1874, G. über die Verwaltung erledigter katholischer Bistümer vom 20. Mai 1874, G., betr. die geistlichen Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche, vom 31. Mai 1875, G. über die Aufhebung der Art. 15, 16 und 18 der Verf.Urk. vom 31. Januar 1850, vom 18. Juni 1875, G. über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden vom 20. Juni 1875, G. über die Aufsichtsrechte des Staates bei der Vermögensverwaltung in den katholischen Diözesen vom 7. Juni 1876; Hinschius, Die preußischen Kirchengesetze des Jahres 1873 (1873), Derselbe, Die preußischen Kirchengesetze der Jahre 1874 u. 1875, (1875); Kloeppel, Dreißig Jahre deutscher Verfassungsgeschichte 1 418 ff; Anschütz, Komm. 1 289 ff.

[12] GG., betr. Abänderung der kirchenpolitischen Gesetze, vom 14. Juli 1880, 31. Mai 1882, 11. Juli 1883, 21. Mai 1886, 29. April 1887, G., betr. den Vorsitz im Kirchenvorstande der katholischen Kirchengemeinden in dem Geltungsgebiete des rheinischen Rechtes, vom 31. März 1893; Hinschius, Das preußische Kirchengesetz vom 14. Juli 1880 nebst den Gesetzen vom 7. Juni 1876 und 13. Februar 1878 (1881); Derselbe, Das preußische Gesetz, betr. Abänderung der kirchenpolitischen Gesetze, vom 31. Mai 1882 in seiner Einwirkung auf die bisherige staatskirchliche Gesetzgebung Preußens, Zeitschrift für Kirchenrecht 18 166 ff.; Derselbe, Das preußische Kirchengesetz vom 21. Mai 1886 (1886), Das preußische Kirchengesetz vom 29. April 1887 (1887).

[13] Hess. GG., die rechtliche Stellung der Kirchen- und Religionsgemeinschaften im Staate betreffend, den Mißbrauch der geistlichen Amtsgewalt betreffend, die Vorbildung und Anstellung von Geistlichen betreffend, die religiösen Orden und ordensähnlichen Kongregationen betreffend, das Besteuerungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften betreffend, sämtlich vom 23. April 1875.

[14] Hess. G., die Vorbildung und Anstellung von Geistlichen betreffend, vom 5. Juli 1887, G., die Abänderung des Gesetzes über den Mißbrauch der geistlichen Amtsgewalt betreffend, vom 7. September 1889, G., die Abändesung des G., die religiösen Orden und Kongregationen betreffend, vom 1. Juni 1895.

in den siebziger und achtziger Jahren ebenfalls verschiedene Modifikationen erfahren[15]. Im Königreich Sachsen ist im Jahre 1876 eine neue kirchenpolitische Gesetzgebung in Kraft getreten[16].

Die Kirchengesetze der kleineren deutschen Staaten sind von geringerer Bedeutung[17].

Als die hauptsächlichsten Hoheitsrechte des Staates über die katholische Kirche erscheinen:

1. das Placet,
2. der sogenannte recursus ab abusu,
3. die Mitwirkung bei der Errichtung, Besetzung und Erledigung von Kirchenämtern,
4. die Aufsicht über die Ausübung gewisser kirchlicher Befugnisse und die Überwachung gewisser kirchlicher Anstalten.

§ 236.

Das Placet[1] (placetum regium) ist das Recht des Staates, von Erlassen der kirchlichen Organe Einsicht zu nehmen und ihre Veröffentlichung zu gestatten. Die rechtliche Bedeutung desselben besteht darin, daß nur diejenigen kirchlichen Erlasse, welche auf Grund des erlangten Placets veröffentlicht sind, verbindliche Kraft für den Staat besitzen. Diejenigen dagegen, deren Veröffentlichung ohne Placet stattgefunden hat, sind für den Staat rechtlich bedeutungslos.

Das Placet hat sich seit dem fünfzehnten Jahrhundert in Frankreich und von deutschen Territorien namentlich in Bayern entwickelt. Eine allgemeine Verbreitung erlangte es in den katholischen Ländern Deutschlands seit dem siebzehnten Jahrhundert.

---

[15] Bad. G., betr. die Änderung einiger Bestimmungen des Gesetzes vom 9. Okt. 1860, die rechtliche Stellung der Kirchen und kirchlichen Vereine im Staate betr., vom 19. Februar 1874, G., die allgemeine wissenschaftliche Vorbildung der Kandidaten des geistlichen Standes betr., vom 5. März 1880. G., Änderung einiger gesetzlicher Bestimmungen über die rechtliche Stellung der Kirchen und kirchlichen Vereine im Staate betr., vom 5. Juli 1888. [Die neueste Novelle zu dem G. vom 9. Okt. 1860 ist vom 4. Juli 1918, auf Grund derselben ist das G. vom 9. Oktober 1860 als „Kirchengesetz" neu verkündigt worden: bad. G. u. VBl. 195].

[16] Sächs. G., die Ausübung des staatlichen Oberaufsichtsrechtes über die katholische Kirche im Königreich Sachsen betr., vom 23. August 1876. Die Bestimmungen über Anwendung desselben auf die Oberlausitz enthält die V. vom 13. Juli 1877.

[17] Zu erwähnen sind: S.-Weim. G. vom 7. Okt. 1823, Abänderung vom 6. Mai 1857, Old. Vertr. vom 5. Januar 1830, Normativ vom 5. April 1831, Braunschw. G. vom 10. Mai 1867, Schw.-Rud. V. vom 10. Nov. 1871, Lipp. Ed. vom 9. März 1854. [Eine vollständige Übersicht der deutschen Landesgesetze kirchenrechtlichen Inhalts gibt Kahl, Lehrsystem 1 191 ff. Zur Ergänzung vgl. die einschlägigen Mitteilungen in der Zeitschrift für Kirchenrecht.]

[1] Vgl. darüber namentlich Friedberg, Grenzen zwischen Staat und Kirche; Hinschius, Kirchenrecht der Katholiken und Protestanten 3 749 ff., 838 ff.; Hübler, Art. „Placet" im WStVR 3 80 ff.; Kahl a. a. O. 377 ff.

In Preußen wurde es 1754 eingeführt[2]. Bis zum Jahre 1840 bestand das Placet in allen deutschen Staaten, seit dieser Zeit ist es in den meisten aufgehoben oder beschränkt worden.

In alter Form existiert es noch in Bayern und Elsaß-Lothringen[3]. Dagegen ist es in Preußen völlig beseitigt[4]. Die anderen Gesetzgebungen nehmen einen vermittelnden Standpunkt ein: es sollen alle kirchlichen Erlasse der Regierung zur Einsicht vorgelegt werden, dagegen bedürfen einer ausdrücklichen Genehmigung nur solche, welche in die bürgerlichen Verhältnisse der Staatsangehörigen eingreifen[5].

§ 237.

Der Staat hat das Recht, Beschwerde wegen Mißbrauches der geistlichen Gewalt anzunehmen und denselben Abhilfe zu verschaffen[1]. Die Berufung des einzelnen, der sich in seinen Rechten durch Verfügungen der kirchlichen Organe beschwert fühlt, an den Staat wird als recursus ab abusu bezeichnet. Der recursus ab abusu (appel comme d'abus) hat sich bei den französischen Parlamenten ausgebildet, unter deren Schutz sowohl die pragmatische Sanktion von 1437 als auch das Konkordat von 1516 gestellt waren. Durch die Ordonnanz von Villers-Cotteret aus dem Jahre 1539 zuerst gesetzlich geregelt, erhielt er sich bis zur französischen Revolution. Eine Zeitlang außer Übung gekommen, wurde er durch die Organischen Artikel wieder hergestellt, die Entscheidung aber nunmehr dem Staatsrate übertragen. Im deutschen Reiche war wegen Mißbrauchs der geistlichen Amtsgewalt eine Beschwerde beim Kaiser zulässig, außerdem bestand beim Reichskammergericht und dem Reichshofrat ebenfalls ein recursus ab abusu, und zwar nicht bloß gegenüber der katholischen, sondern auch gegenüber der protestantischen Kirche. In den einzelnen Ländern erfolgte die Abhilfe infolge von Beschwerden beim Landesherrn oder bei den höheren Verwaltungsbehörden ohne speziellere Regelung des Verfahrens.

In den meisten deutschen Ländern hat sich der recursus ab

---

[2] Friedberg a. a. O. 276; Hinschius a. a. O. 759, ALR Teil II Tit. 11 § 118.

[3] Bayr. Verf. Tit. IV § 9, Rel. Ed. § 58. Organ. Art. 1—3.

[4] Durch Kab.-O. vom 1. Januar 1841 für dogmatische Erlasse, durch Art. 16 der Verf. allgemein. Auch nach Aufhebung des letzteren hat eine Wiederherstellung nicht stattgefunden. Anschütz, Komm. 1 340 ff.

[5] Württ. G. vom 30. Jan. 1862 Art. 1, Bad. G. vom 9. Okt. 1860 §§ 15. u. 16, Hess. G. über die rechtliche Stellung der Kirchen Art. 5, Sächs. G. vom 23. Aug. 1866 §§ 2 u. 3, S.-Weim. G. vom 7. Okt. 1823 § 3, Braunschw. NLO § 215.

[1] Vgl. Friedberg, Grenzen zwischen Staat und Kirche; Hübler, Art. „Staatskirchl. Gerichtsbarkeit" im WStVR 3 494 ff.; Hinschius, Kirchenrecht 6 208 ff., 266 ff.; E. Eichmann, der recursus ab abusu nach deutschem Recht (Gierkes Untersuchungen Heft 66).

abusu in dieser Form erhalten, so namentlich in Bayern[2], Sachsen[3], Württemberg[4], Baden[5], Hessen[6], S.-Weimar[7] und Elsaß-Lothringen[8]. Gewisse Streitigkeiten über kirchliche Rechte und Verbindlichkeiten, namentlich vermögensrechtlicher Natur, sind in neuerer Zeit der Entscheidung der Verwaltungsgerichte überwiesen[9]. Einige Gesetze gestatten ein Einschreiten der Staatsbehörden von Amts wegen gegen den Mißbrauch der Kirchengewalt, wenn ein öffentliches Interesse vorliegt oder Staatsgesetze verletzt sind[10].

In Preußen war der recursus ab abusu durch die an die Verfassung sich anknüpfende Verwaltungspraxis beseitigt worden. Durch die Gesetzgebung des Jahres 1873 fand eine Wiedereinführung desselben in beschränktem Umfange statt, indem bei kirchlichen Disziplinarentscheidungen das Rechtsmittel der Berufung an den Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten gegeben wurde[11]. Im Jahre 1886 ist aber der Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten aufgehoben und damit das Rechtsmittel wieder beseitigt worden. Nur bei Entlassung eines Kirchenvorstehers oder Gemeindevertreters kann eine Beschwerde an den Minister für geistliche Angelegenheiten ergriffen werden[12].

§ 238.

Eine Mitwirkung des Staates bei Errichtung, Besetzung und Erledigung von Kirchenämtern findet in folgendem Umfange statt:

1. Zur Errichtung und Veränderung von Kirchen-

---

[2] Rel. Ed. §§ 52—54. Vgl. Seydel-Graßmann, Bayer. Staatsr. 2 508 ff.

[3] G. vom 23. August 1876 § 9.

[4] Oberrheinische V. v. 30. Januar 1830 § 36. Die Bestimmungen derselben sind, wie sich aus den Motiven des G. vom 30. Januar 1862 ergibt, auch nach Erlaß desselben als fortbestehend anzusehen. Vgl. Friedberg a. a. O. 453; Golther a. a. O. 333 ff.; v. Sarwey, Württembergisches Staatsrecht 2 429 ff.

[5] Auch hier sind die Bestimmungen der N. 4 angeführten oberrheinischen V. niemals aufgehoben und müssen daher als noch in Kraft befindlich angesehen werden. Hinschius, Zeitschrift für Gesetzgebung usw. des deutschen öffentlichen Rechtes a. a. O. 141 N. 1. And. Ansicht: Friedberg a. a. O. 465.

[6] G., den Mißbrauch der geistlichen Amtsgewalt betr., Art. 1.

[7] G. vom 7. Oktober 1823 § 5.

[8] Org.-Art. Art. 6—8. Die Entscheidung erfolgt durch den Bundesrat nach Vernehmung seines Ausschusses für Justizwesen (G., betr., die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Dezember 1871 § 9).

[9] Bayr. G. vom 8. August 1878 Art. 8 Nr. 37, 39, Art. 10 N. 11—14, 22, 23, Württ. G. vom 16. Dez. 1876 Art. 10 Nr. 17, Bad. G. vom 14. Juli 1884 § 2 Nr. 24, § 3 Nr. 7, G. vom 26. Juli 1888 Art. 38, Anh. ZustG. § 30. Vgl. C. Sartorius, Die staatliche Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete des Kirchenrechtes, (1891); Kahl, Lehrsystem 1 368 ff.

[10] Das angeführte hessische und sächsische Gesetz.

[11] Preuß. G. vom 12. Mai 1873 §§ 10—23, 32—34.

[12] Preuß. G. vom 21. Mai 1886 Art. 9, 10.

ämtern ist auch ohne besondere gesetzliche Vorschriften eine Mitwirkung des Staates erforderlich, um für die betreffenden Ämter die Anerkennung desselben zu erlangen. Doch haben die Gesetze bei Veränderungen in der Organisation der Parochien die Staatsgenehmigung meist ausdrücklich vorgeschrieben[1].

2. Auf die Besetzung der Kirchenämter übt der Staat in zweifacher Richtung einen Einfluß: a) indem er gewisse Vorbedingungen für die Übertragung derselben aufstellt. Diese sind: Besitz der Reichsangehörigkeit oder der Staatsangehörigkeit des betreffenden Staates, an deren Stelle jedoch nach Artikel 3 der RVerf. ebenfalls die Reichsangehörigkeit tritt[2], und wissenschaftliche Vorbildung, b) indem er sich das Recht vorbehält, gegen die Anstellung gewisser Personen in Kirchenämtern Widerspruch zu erheben und zum Zwecke der Ausübung dieses Rechtes den geistlichen Obern die Verpflichtung auferlegt, die von ihnen angestellten Geistlichen der Regierung anzuzeigen[3].

Hinsichtlich der Besetzung der Bischofsstühle bestehen besondere Bestimmungen[4]. In Bayern steht dem Könige das

---

[1] Bayr. Rel. Ed. §§ 76 und 77. Konk. Art. 12 Nr. f., Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 17, Bad. Ortskirchensteuergesetz vom 20. Nov. 1906 (Fassung vom 8. Aug. 1910), Art. 1, 11, Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 10, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 19, S.-Weim. G. vom 7. Oktober 1823 § 17. Übereinstimmend: Bockshammer, Indigenat 51 und Hinschius, Kirchenrecht in v. Holtzendorffs Enzyklopädie, 5. Aufl. S. 873, entgegen der Kirchenrecht 2 504 vertretenen Meinung. And. Ans. auch v. Sarwey, Württemb. Staatsrecht 2 425 N. 27.

[3] Preuß. G. vom 11. Mai 1873 §§ 15 u. 16, G. vom 11. Juli 1883 Art. 1, G. vom 29. April 1887 Art. 1 §§ 1—3. Das Einspruchsrecht und die Anzeigepflicht besteht hier jetzt nur noch für dauernd übertragene Pfarrämter und das Amt des Bistumsverwesers (Anschütz, Komm. 1 357 ff.), Bayr. Konk. Art. 11, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 4, Bad. G. vom 9. Oktober 1860 § 9, Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 9, Sächs. G. vom 23. August 1876 §§ 25 bis 26, S.-Weim. G. vom 7. Okt. 1823 § 17, Braunschw. G. vom 10. Mai 1867 § 22, Schw.-Rud. V. vom 10. November 1871 § 2, Lipp. Ed. vom 9. März 1854 Art. 2, Franz. Konk. Art. 10, Org. Art. Art. 19.

[4] Mejer, Das Veto deutsch-protestantischer Staatsregierungen gegen katholische Bischofswahlen, Rostock 1868; v. Ketteler, Das Recht der Domkapitel und das Veto der Regierungen bei den Bischofswahlen in Preußen und der oberrheinischen Kirchenprovinz, Mainz 1868; Herrmann, Das staatliche Veto bei Bischofswahlen nach dem Recht der oberrheinischen Kirchenprovinz, Heidelberg 1869; Friedberg, Das Veto der Regierungen bei Bischofswahlen in Preußen und der oberrheinischen Kirchenprovinz, Halle 1869; Schulte, Die Rechtsfrage des Einflusses der Regierung bei den Bischofswahlen in Preußen mit Rücksicht auf die oberrheinische Kirchenprovinz, Gießen 1869; Hirschel, Das Recht der Regierungen bezüglich der Bischofswahlen in Preußen und der oberrheinischen Kirchenprovinz, Mainz 1870; F. v. Sybel, Das Recht des Staates bei Bischofswahlen in Preußen, Hannover und der oberrheinischen Kirchenprovinz, Bonn 1873; Friedberg, Der Staat und die Bischofswahlen in Deutschland, Leipzig 1874; Der Einfluß der deutschen protestantischen Regierungen bei den Bischofswahlen (von einem Juristen) im Archiv für katholisches Kirchenrecht 78 225 ff., 411 ff., 605 ff.; Stutz, Der neueste Stand des deutschen Bischofswahlrechts (Kirchenrechtl. Abhandl. Heft 58), 1909; Rotenbücher, Über das deutsche Bischofswahlrecht, AnnDR 1910 461 ff.

Nominationsrecht zu[5], in den anderen Staaten wählen die Domkapitel, die Regierung hat aber die Befugnis, personae minus gratae von der Wahl anszuschließen[6]. Auch für die Stellen in den Domkapiteln sind den Regierungen gewisse Ernennungs-, Nominations- oder Ausschließungsrechte eingeräumt[7].

3. Nach der Gesetzgebung der siebziger Jahre des neunzehnten Jahrhunderts hatten die Staaten das Recht, Kirchenbeamte wegen

---

[5] Konk. Art. 9. Die gleichen Bestimmungen des französischen Konkordates Art. 17 haben für Elsaß-Lothringen keine Gültigkeit, da das Nominationsrecht nur dem katholischen Staatsoberhaupte eingeräumt ist. (Übereinstimmend: Stutz a. a. O. 38). Hier fehlt es zurzeit völlig an staatlichen Vorschriften über die Bestellung der Bischöfe (anderer Ansicht: Leoni in Marquardsens Handbuch S. 295 N. 3). In Kraft geblieben ist dagegen die Bestimmung der organischen Artikel (Art. 18), nach welcher jeder Bischof zur Ausübung seiner Funktionen einer Autorisation der Regierung bedarf.

[6] Die Bestimmungen der Zirkumskriptionsbullen über diesen Gegenstand sind verschieden. Für die altpreußischen Provinzen enthält die Bulle De salute animarum (oben 1006 Anm. 5) keine näheren Bestimmungen über den Gegenstand. Dagegen verpflichtet das erläuternde Breve Quod de fidelium die Kapitel, sich vor der Wahl objektive Gewißheit darüber zu verschaffen, daß sie keine persona minus grata wählen. Die Vorlegung einer Liste zu diesem Zwecke ist zulässig, aber nicht notwendig. Wenn eine Liste eingereicht wird, so hat die Regierung, falls sich keine personae gratae auf derselben finden, das Recht, die ganze Liste zu verwerfen. Die Bestimmungen, welche sich anfangs nur auf die westlichen Provinzen und Breslau bezogen, sind durch eine Vereinbarung vom 23. bis 24. November 1841 auf den ganzen Staat in seinem damaligen Bestande ausgedehnt worden. In der Provinz Hannover hat nach der Bulle Impensa Romanorum pontificum das Kapitel der Regierung eine Liste einzureichen, aus welcher diese die Namen aller Kandidaten streichen kann, welche ihr nicht genehm sind; doch muß sie eine zur Auswahl hinreichende Zahl, also mindestens zwei, stehen lassen. Für die oberrheinische Kirchenprovinz hat die Bulle Ad dominici gregis custodiam die Kapitel verpflichtet, eine Kandidatenliste einzureichen, aus welcher die Regierungen streichen können, jedoch so, daß eine hinreichende Zahl übrig bleibt. Das Breve Re sacra verbietet allgemein die Wahl von personae minus gratae. Dadurch ist jede Wahl einer der Regierung nicht genehmen Person ausgeschlossen. Für die Kapitel besteht zwar keine Verpflichtung, sich vor Aufstellung der Liste zu überzeugen, daß auf derselben personae gratae stehen, aber die Regierung hat, wenn sämtliche Kandidaten ihr minder genehm sind, das Recht, die ganze Liste zu verwerfen. — [Einheitliches Recht für die Besetzung aller preußischen (einschließlich der hannöverschen) und oberrheinischen Bischofsstühle ist geschaffen durch den auf Anordnung Papst Leos XIII. an sämtliche preußische und oberrheinische Domkapitel gerichteten Erlaß des Kardinalstaatssekretärs Rampolla vom 20. Juli 1900 (ausführlich erörtert von Stutz a. a. O 13 ff.; Text des Erlasses S. 93 ff. das.), welcher für alle drei Rechtsgebiete (Altpreußen, Hannover, Oberrhein) bezüglich der Genehmheit und ihrer Geltendmachung das vorschreibt, was — auf Grund des Breve Re sacra und der Praxis — in der oberrhein. Kirchenprovinz schon galt: Stutz a. a. O. 54 ff.].

[7] In Bayern ernennt der König den Dechanten und besetzt die Kanonikate in den päpstlichen Monaten (Konk. Art. 9 und 10), für die altpreußischen Provinzen ist dem König bei Besetzungen in den päpstlichen Monaten ein Nominationsrecht eingeräumt worden, in Hannover und der oberrheinischen Kirchenprovinz haben Bischof und Kapitel der Regierung vier Kandidaten vorzuschlagen, von welchen sie die ihr nicht genehmen streichen kann.

Verletzungen der Staatsgesetze ihres Amtes zu entsetzen oder für unfähig zu erklären, dasselbe weiter auszuüben[8]. Durch die neuere Gesetzgebung sind diese Bestimmungen meist wieder beseitigt worden[9]. Dagegen hat die Verurteilung eines Kirchenbeamten zu Zuchthausstrafe, sowie die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter die Unfähigkeit zur Ausübung des Kirchenamtes und den Verlust des Amtseinkommens zur Folge[10].

§ 239.

Die Aufsicht des Staates über kirchliche Handlungen und Anstalten umfaßt folgende Rechte:

1. Beschränkung und Überwachung der kirchlichen Straf- und Disziplinargewalt. Die allgemeinen kirchlichen Straf- und Zuchtmittel dürfen nur dem religiösen Gebiete angehören oder die Entziehung kirchlicher Rechte oder den Ausschluß aus der kirchlichen Gemeinschaft betreffen[1]. Als Disziplinarstrafen gegen Kirchendiener sind nur Geldstrafen, Freiheitsstrafen, welche in bestimmten unter Staatsaufsicht stehenden kirchlichen Anstalten (Demeritenanstalten) verbüßt werden müssen, beide bis zu einem gesetzlich bestimmten Maximalbetrage, und Entfernung aus dem Amte zulässig[2]. Den kirchlichen Disziplinarurteilen, namentlich den auf Entfernung aus dem Amt lautenden, welche einen Verlust oder eine Minderung des Diensteinkommens zur Folge haben, muß ein geordnetes prozessualisches Verfahren vorhergehen[3]. Kirchliche Straf- und Zuchtmittel sind unzulässig wegen solcher Handlungen und Unterlassungen, zu denen die

---

[8] Preuß. G. vom 12. Mai 1873 §§ 24—36, G. vom 22. April 1375 § 12, G. vom 14. Juli 1880 § 1, G. vom 31. Mai 1882 Art. 2, Bad. G. vom 19. Febr. 1874 Art. 3 § 16 d, Hess. G. betr. den Mißbrauch der geistlichen Amtsgewalt, Art. 13—24, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 14.

[9] In Preußen sind die betreffenden Vorschriften zwar nicht förmlich aufgehoben, haben aber durch Beseitigung des Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten (G. vom 21. Mai 1886 Art. 9) ihre Anwendbarkeit verloren. Bad. G. vom 5. Juli 1888 Art. II, Hess. G. vom 7. September 1889 Art. 2. — Nur die N. 9 erwähnte Bestimmung des sächsischen Gesetzes ist bestehen geblieben, aber schwerlich von praktischer Bedeutung.

[10] Preuß. G. vom 11. Mai 1873, G. vom 29. April 1887 Art. 2 § 4, Bad. G. vom 5. Juli 1888 Art. II, Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 13, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 13.

[1] Preuß. G. vom 13. Mai 1873 § 1, G. vom 29. April 1887 Art. 4, Bad. G. vom 5. Juli 1888 Art. III; Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 2, G. vom 7. September 1889 Art. 2, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 7.

[2] Preuß. G. vom 12. Mai 1873 §§ 3—6, G. vom 21. Mai 1886 Art. 8, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 6, Hess. G., den Mißbrauch der geistlichen Amtsgewalt betr., Art. 6 u. 7. Nach der neueren preußischen Gesetzgebung gelten als Kirchendiener nur solche Personen, welche entweder geistliche oder jurisdiktionelle Funktionen ausüben (G. vom 21. Mai 1886 Art. 6).

[3] Preuß. G. vom 12. Mai 1873 § 2, G. vom 21. Mai 1886 Art. 7, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 6, Hess. G. vom 7. September 1889 Art. 3.

Staatsgesetze oder die von der Obrigkeit innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Anordnungen verpflichten, und wegen Ausübung staatsbürgerlicher Rechte, namentlich öffentlicher Wahl- und Stimmrechte[4]. Eine Vollstreckung kirchlicher Entscheidungen durch staatliche Behörden darf nur auf Grund vorgängiger Prüfung stattfinden[5 6].

2. Überwachung der kirchlichen Anstalten zur Ausbildung der Kleriker[7].

3. Genehmigung von Prozessionen und Wallfahrten. [Diese fallen unter die Bestimmungen der Gesetze über Aufzüge auf öffentlichen Straßen und Plätzen, also des Reichsvereinsgesetzes (§ 7), soweit nicht die Landesgesetze (vgl. § 24 RVG) abweichende Bestimmungen enthalten[8]. Meist ist durch die Landesgesetze gestattet, daß Prozessionen und Wallfahrten, wo und soweit sie herkömmlich sind, der für Aufzüge erforderlichen Polizeierlaubnis (§ 7 RVG) nicht bedürfen[9]].

4. Beaufsichtigung der Orden. Einige Gesetzgebungen lassen Orden nur auf Grund einer besonderen Genehmigung der Staatsregierung zu[10]. Andere verbieten grundsätzlich alle Orden oder untersagen wenigstens die Errichtung neuer Niederlassungen und machen davon nur zugunsten gewisser Orden eine Ausnahme[11]. Noch andere lassen Orden, welche bestimmte, gesetzlich

---

[4] Bad. G. vom 19. Februar 1874 Art. 3, §§ 16b, 16c, Hess. G., den Mißbrauch der geistlichen Amtsgewalt betr., vom 23. April 1875 Art. 9, 10, Sächs. G. vom 23. August 1876 Art. 8. Die gleichartigen Bestimmungen der preußischen GG. vom 12. Mai 1873 § 10 und 13. Mai 1873 §§ 2, 3 sind teils aufgehoben (G. vom 29. April 1887 Art. 4), teils durch Beseitigung des Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten (G. vom 21. Mai 1886 Art. 9) gegenstandslos geworden.

[5] Preuß. G. vom 12. Mai 1873 § 9, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 7, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 11.

[6] Die bayrische Gesetzgebung enthält keine nähere Regelung der kirchlichen Gerichtsbarkeit, sondern bestimmt nur, daß keinem kirchlichen Zwangsmittel irgendein Einfluß auf das gesellschaftliche Leben und die bürgerlichen Verhältnisse ohne Einwilligung der Staatsgewalt gestattet ist (Rel. Ed. § 71).

[7] Preuß. G. vom 21. Mai 1886 Art. 2—5, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 11 u. 12, Bad. G. vom 5. Juli 1888 Art. I, Hess. G. vom 5. Juli 1887 Art. 6—8, Org. Art. Art. 11, 23—25.

[8] Vgl. § 232 S. 996.

[9] Preuß. VG. vom 11. März 1850 § 10, Bayr. G. vom 26. Febr. 1850 Art. 4.

[10] Bayr. Rel. Ed. §§ 76c, 77, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 15, Bad. Kirchengesetz (vgl. oben 235 N. 15) § 11.

[11] In Hessen ist den Orden und ordensähnlichen Kongregationen die Errichtung neuer Niederlassungen und die Aufnahme neuer Mitglieder untersagt. Den weiblichen Orden und Kongregationen, welche sich ausschließlich dem Unterricht widmen und Privatunterrichtsanstalten besitzen, den Orden, welche Aushilfe in der Seelsorge leisten, den Orden zum guten Hirten und zur ewigen Anbetung in Mainz kann die Aufnahme neuer Mitglieder, denjenigen Orden und Kongregationen, welche sich ausschließlich der Krankenpflege widmen, auch die Errichtung neuer Niederlassungen und weiblicher Genossenschaften dieser Art die Unterweisung von noch nicht schulpflichtigen

näher fixierte Zwecke verfolgen, zu und schließen die übrigen aus[12]. [Der Jesuitenorden, die ihm verwandten Orden und ordens-

---

Kindern gestattet werden. Die bestehenden Niederlassungen stehen unter Aufsicht des Staates (G., die religiösen Orden und ordensähnlichen Kongregationen betr., vom 23. April 1875, AbändG. vom 1 Juni 1895). In Sachsen dürfen weder neue Klöster errichtet noch geistliche Orden oder Brüderschaften, welche mit Orden oder ordensähnlichen Kongregationen in Verbindung stehen, aufgenommen werden. Mitglieder von Orden und ordensähnlichen Kongregationen dürfen auch als einzelne ihre Ordenstätigkeit innerhalb des Königreiches nicht ausüben. Nur reichsangehörigen Mitgliedern solcher Frauenkongregationen, welche innerhalb des Deutschen Reiches ihre Niederlassung haben und sich ausschließlich der Kranken- und Kinderpflege widmen, kann eine solche Ausübung von der Staatsregierung widerruflich gastattet werden (Verf. § 56, G. vom 23. August 1876 §§ 30 u. 31). Einige Ausnahmen bestehen für die Oberlausitz (V. vom 13. Juli 1877).

[12] Dies ist der Standpunkt der preußischen Gesetzgebung. In Preußen wurden durch G. vom 31. Mai 1875 alle Orden und ordensähnlichen Kongregationen verboten. Orden, welche sich mit dem Unterricht und der Erziehung der Jugend beschäftigten, konnte vom Minister der geistlichen Angelegenheiten die Fortdauer ihrer Niederlassung innerhalb eines Zeitraumes von vier Jahren (bis 31. Mai 1879) gestattet werden, um für deren Ersatz durch anderweite Einrichtungen und Anstalten Zeit zu lassen. Zu gleichem Behufe durfte derselbe auch nach Ablauf dieses Zeitraumes einzelnen Mitgliedern von Orden und ordensähnlichen Kongregationen die Befugnis gewähren, Unterricht zu erteilen. Die Niederlassungen der Orden und ordensähnlichen Kongregationen, welche sich ausschließlich der Krankenpflege widmeten, blieben bestehen, konnten jedoch jederzeit durch königliche Verordnung aufgehoben werden. Später ist der Krankenpflege die Pflege und Unterweisung von Blinden, Tauben, Stummen und Idioten, sowie von gefallenen Frauenspersonen, ferner die Pflege und Leitung in Waisenanstalten, Armen- und Pfründnerhäusern, Rettungsanstalten, Asylen und Schutzanstalten für sittlich gefährdete Personen, Arbeiterkolonien, Verpflegungsanstalten, Arbeiterherbergen, Mägdehäusern gleichgestellt; die Minister des Innern und der geistlichen Angelegenheiten sind ermächtigt worden, die Errichtung von neuen Niederlassungen der Kranke pflegenden und der ihnen gleichstehenden Genossenschaften zu genehmigen, auch zu gestatten, daß dieselben die Pflege und Unterweisung von Kindern in noch nicht schulpflichtigem Alter, sowie die Leitung und Unterweisung in Haushaltungs- und Handarbeitsschulen für derartige Kinder als Nebentätigkeit übernehmen (G. vom 14. Juli 1880 Art. 6, G. vom 21. Mai 1886 Art. 13). Schließlich sind wieder zugelassen worden diejenigen Orden und ordensähnlichen Kongregationen, welche sich der Aushilfe in der Seelsorge, der Übung der christlichen Nächstenliebe, dem Unterrichte und der Erziehung der weiblichen Jugend in höheren Mädchenschulen und gleichartigen Erziehungsanstalten widmen, oder deren Mitglieder ein beschauliches Leben führen (G. vom 29. April 1887 Art. 5 § 1). Auf die wieder zugelassenen Orden und Kongregationen finden die gesetzlichen Bestimmungen Anwendung, welche für die bestehenden Orden und Kongregationen galten (Art. 5 § 2). Dieselben bedürfen also zur Errichtung neuer Niederlassungen der Genehmigung der Minister des Innern und der geistlichen Angelegenheiten, die bestehenden Niederlassungen können jederzeit durch königliche Verordnung aufgehoben werden. Die Minister des Innern und der geistlichen Angelegenheiten sind ferner ermächtigt, den zugelassenen Orden und Kongregationen die Ausbildung von Missionaren für den Dienst im Auslande, sowie zu diesem Behuf die Errichtung von Niederlassungen zu gestatten (Art. 5 § 3). Der Grundsatz, daß Mitglieder von Orden und Kongregationen zur Erteilung von Unterricht der Genehmigung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten bedürfen (G. vom 31. Mai 1875 § 1), ist durch die neuere

ähnlichen Kongregationen waren vom Gebiete des Deutschen Reiches von 1872—1917 ausgeschlossen[a]. Seit dem Reichsgesetz vom 19. April 1917[b] unterliegt der Jesuitenorden den für alle Orden der katholischen Kirche geltenden Landesgesetzen[c].

5. Aufsicht über die Vermögensverwaltung der Kirche. Dieselbe äußert sich in der Erteilung der staatlichen Genehmigung bei wichtigen Akten der Vermögensverwaltung, der Prüfung der Kirchenrechnungen und in der Entscheidung von Berufungen in finanziellen Angelegenheiten[18].

2. Die evangelische Kirche[1].

§ 240.

Die evangelische Kirche hat sich in Deutschland in engster Anlehnung an den Staat entwickelt. Da der Landesherr die Eigenschaften des Staatsoberhauptes und des Trägers des Kirchenregimentes in sich vereinigte, so konnte sich ein staatliches Oberaufsichtsrecht über die evangelische Kirche nicht ausbilden. Weder für das Placet noch für den recursus ab abusu war ein Anwendungsfeld gegeben. In den protestantischen Territorien wurde die Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten geradezu als ein Teil der Staatsverwaltung behandelt. Erst im neunzehnten Jahrhundert ist eine Scheidung zwischen staatlicher und kirchlicher Sphäre eingetreten. Wenn auch beide noch fortdauernd in der Person des Monarchen zusammenfließen, so sind doch die zur Mitwirkung bei dessen Handlungen berufenen Organe für Staat und Kirche verschieden. Die Funktionen der Kirchenhoheit übt der Monarch unter Verantwortung und Gegenzeichnung des Kultusministers aus und bedarf beim Erlaß von Gesetzen der Zustimmung des Landtages. Zu den Akten der Kirchengewalt bedient er sich der Mitwirkung der kirchlichen Behörden (Kon-

---

Gesetzgebung nicht berührt worden. [Vgl. zum Vorstehenden und über das Ordenswesen in Preußen überhaupt Giese, Das kathol. Ordenswesen nach preuß. Staatskirchenrecht, AnnDR 1908 161 ff., 278 ff., 339 ff.].

[a] RG betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872. Der § 2 dieses Gesetzes wurde durch RG vom 8. März 1904, der Rest durch RG vom 19. April 1917 aufgehoben.

[b] Vgl. Anm. a.

[c] Vgl. oben im Text und Anm. 10—12.

[18] Preuß. G. vom 20. Juni 1875 §§ 49, 50—55, G. vom 7. Juni 1876, Bayr. Rel. Ed. §§ 47, 75, Württ. G. vom 30. Januar 1862 Art. 19, Sächs. G. vom 23. August 1876 § 32, Bad. V., die Verwaltung des katholischen Kirchenvermögens betr., vom 20. November 1861, Landeskirchensteuergesetz vom 20. November 1906 (Fassung vom 8. August 1910); Ortskirchensteuergesetz vom 20. November 1906 (Fassung vom 8. August 1910), Hess. G., die rechtliche Stellung der Kirchen- und Religionsgemeinschaften im Staate betr., Art. 4.

[1] E. Friedberg, Die allgemeine rechtliche Stellung der evangelischen Kirche zum Staat (Leipziger Dekanatsprogramm 1887); Schoen, Das evangelische Kirchenrecht in Preußen 1 154 ff.; Zorn, Art. Evangelische Kirche im WStVR; Giese bei v. Roenne-Zorn, Preuß. StR 3 187 ff.

sistorien und Oberkirchenrat), für Kirchengesetze wird da, wo synodale (d. h. repräsentative) Institutionen eingeführt sind, die Zustimmung der Synoden erfordert[2].

Trotzdem hat eine rechtliche Feststellung der Staatshoheitsrechte über die evangelische Kirche in den meisten deutschen Staaten nicht stattgefunden, weil man in der Person des Monarchen eine hinreichende Garantie gegen Übergriffe der kirchlichen Organe in die staatliche Sphäre zu besitzen glaubte. Nur die preußische Gesetzgebung hat bei Gelegenheit der Einführung der Synodalverfassung den Versuch gemacht, die Rechte des Staates gegenüber der evangelischen Kirche genauer zu fixieren[3].

---

[2] Rieker a. a. O. S. 471 ff. behauptet, das Kirchenregiment über die evangelische Kirche sei Staatsregiment, demnach habe der Unterschied von Kirchenhoheit und Kirchengewalt (Kirchenregiment) auf dem Gebiete des evangelischen Kirchenrechtes keine Berechtigung. Diese Auffassung findet allerdings in gewissen Äußerungen der Reformatoren eine Anknüpfung. Sie ignoriert aber die spätere Entwicklung und ist für die jetzigen Verhältnisse unhaltbar. Sie paßt nur für einen konfessionellen, nicht für einen paritätischen Staat, ist unvereinbar mit der allgemein anerkannten Eigenschaft der evangelischen Kirche als selbständiger Korporation und steht in Widerspruch mit der heutigen Verfassung der evangelischen Landeskirchen. Weitere Schriften Riekers über denselben Gegenstand: Das landesherrliche Kirchenregiment in Bayern (1913) und die Krisis des landesherrl. Kirchenregiments in Preußen, Ztschr. f. Kirchenrecht 32 48 ff.

[3] Preuß. G., betr. die evangelische Kirchengemeinde- und Synodalordnung, vom 25. Mai 1874, Abänderung vom 7. April 1891, G., betr. die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie, vom 3. Juni 1876. Nachtrag vom 6. März 1882, Abänderung vom 21. Mai 1887, 19. Mai 1891, 30. August 1892, 28. Mai 1894 und 21. Sept. 1898. G. vom 8. März 1893, G., betr. die evangelische Kirchenverfassung in der Provinz Schleswig-Holstein und in dem Amtsbezirke des Konsistoriums zu Wiesbaden, vom 6. April 1878, AbändG. vom 14. Juli 1895, G., betr. die Kirchenverfassung in der evangelisch-reformierten Kirche der Provinz Hannover, vom 6. August 1883, AbändG. vom 14. Juli 1895, G., betr. die Kirchenverfassung der evangelischen Kirche im Bezirke des Konsistoriums zu Kassel, vom 19. März 1886, AbändG. vom 14. Juli 1895, G., betr. die Bildung von Parochialverbänden vom 22. Juni 1902, G., betr. Abänderungen der Kirchenverfassung der evangelisch-lutherischen Kirche der Provinz Hannover, vom 6. Mai 1885 [abgeändert und ergänzt durch die Kirchengesetze vom 24. Mai und 7. Juni 1900, Staatsgesetze vom 25. Mai und 8. Juni 1900], G., betr. die Kirchengemeindeordnung für die evangelischen Gemeinden der hohenzollernschen Lande vom 1. März 1897, G., betr. die Vertretung der Probstei-(Kreis)-Synodalverbände und des Gesamtverbandes der evangelisch-lutherischen Kirche in der Provinz Schleswig-Holstein und der Kreissynodalverbände des Konsistorialbezirks Wiesbaden in vermögensrechtlichen Angelegenheiten, vom 9. Juni 1898, G., betr. die Bildung von Parochialverbänden in der Provinz Schleswig-Holstein, vom 25. Juni 1898; Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die evangelischen Kirchengemeinschaften des Konsistorialbezirkes Frankfurt a. M. (Kirchengesetz) vom 27. September 1899, dazu Staatsgesetz vom 28. September 1899, G., betr. die Kreissynodalordnung in den hohenzollernschen Landen, vom 2. Juli 1898, [ergänzt durch Kirchengesetz vom 19. September und Staatsgesetz vom 21. September 1898. Über die gesamte vorstehend angeführte Gesetzgebung vgl. Schoen, Evang. Kirch.-R. in Preußen 1 §§ 7—10]. Ähnliche Bestimmungen wie in Preußen sind in Anhalt erlassen worden (G., die Synodalordnung betr., vom 24. März

Die Stellung des Königs als Inhabers der evangelischen Kirchengewalt bedingte jedoch die Anwendung anderer Formen, als sie bei der Ausübung der Staatshoheitsrechte gegenüber der katholischen Kirche üblich sind. Akte des Königs konnten weder einer Aufsicht noch einer Bestätigung der Staatsbehörden unterworfen werden. Dagegen war es mit der staatsrechtlichen Stellung des Königs vollkommen vereinbar, gewisse kirchliche Handlungen desselben an eine Mitwirkung anderer staatlicher Organe zu binden. Diese staatlichen Organe sind der Kultusminister, das Staatsministerium und der Landtag. Die Kontrasignatur des Kultusministers ist nach den für die alten Provinzen und Hohenzollern geltenden Vorschriften bei der Besetzung kirchenregimentlicher Ämter erforderlich[4]. In Schleswig-Holstein und den Konsistorialbezirken Wiesbaden und Kassel stehen in Ermangelung einer vom Staatsorganismus getrennten obersten Kirchenbehörde dem Kultusminister viel weitergehende Befugnisse, auch bei der Erledigung rein kirchlicher Angelegenheiten zu[5]. Eine Mitwirkung des Staatsministeriums tritt ein: 1. insofern dasselbe, bevor ein Kirchengesetz dem Könige zur Sanktion vorgelegt wird, durch eine Erklärung festzustellen hat, ob gegen das Gesetz von Staats wegen etwas zu erinnern ist[6]; 2. insofern gewisse auf die Erhebung von Abgaben bezügliche Kirchengesetze nicht ohne seine Zustimmung zur Sanktion vorgelegt werden dürfen[7]. Eine Genehmigung des Landtages wird erfordert zu der Aufhebung und Änderung gewisser Bestimmungen der kirchlichen Verfassungsgesetze[8], zu Veränderungen der kolle-

---

1879). Außerdem ist noch zu erwähnen das sächs. G. zur Publikation des Kirchengesetzes wegen Errichtung eines evang.-luth. Landeskonsistoriums vom 16. April 1873, welches in § 2 den Kultusminister dafür verantwortlich macht, daß keinerlei kirchliche Akte in die staatliche Sphäre übergreifen.

[4] Preuß. G. vom 3. Juni 1876 Art. 23, G. vom 1. März 1897 Art. 6. [Bei der Besetzung kirchenregimentlicher Ämter, insbes. der Stellen im Oberkirchenrat und den Konsistorien handelt der König, richtiger Ansicht zufolge, nicht als Träger des Kirchenregiments, sondern als Staatsoberhaupt. Dieser Umstand ist wichtig für die Entscheidung der Frage, ob die betreffenden Beamten Kirchen- oder Staatsbeamte sind. Vgl. die Darstellung dieser Streitfrage bei Anschütz, Komm. 1 322 ff.].

[5] Preuß. G. vom 6. April 1878 Art. 29, G. vom 19. März 1886 Art. 15.

[6] Preuß. G. vom 3. Juni 1876 Art. 13, G. vom 28. Mai 1894 § 2 (Anschütz, Komm. 1 345), 6. April 1878 Art. 23, G. vom 14. Juli 1895 für Schleswig-Holstein und Wiesbaden §§ 4, 5, G. vom 6. August 1883 Art. 12, G. vom 14. Juli 1895 für Hannover §§ 2, 3, G. vom 19. März 1886 Art. 10, G. vom 14. Juli 1895 für Kassel §§ 2, 3, G. vom 28. September 1899 für Frankfurt a. M. Art. 15, Anh. G. Art. 3.

[7] Preuß. G. vom 3. Juni 1876 Art. 15 u. 17, G. vom 28. Mai 1894 §§ 3, 5, G. vom 6. April 1878 Art. 24, G. vom 6. August 1883 Art. 13, G. vom 19. März 1886 Art. 11, G. vom 28. Sept. 1899 für Frankfurt a. M. Art. 16, 17.

[8] Preuß. G. vom 25. Mai 1874 Art. 1—4, G. vom 3. Juni 1876 Art. 1, 2, 5—8, 10, 14, Nachtr. vom 6. März 1882, G. vom 28. Mai 1894 § 1, G. vom 21. Sept. 1898, G. vom 6. April 1878 Art. 1—4, 6, 7, 9, 11, 12, 13—16, 18, 21,

gialen Verfassung des Oberkirchenrates, der Konsistorien und sonstigen Kirchenbehörden[9] und zu Kirchengesetzen, welche kirchliche Umlagen auflegen, wenn diese einen gewissen Prozentsatz der Einkommensteuer übersteigen oder eine Belastung der Gemeinden zu Gemeindezwecken anordnen oder zur Folge haben[10].

Anders gestaltet sich die staatliche Mitwirkung bei solchen kirchlichen Akten, welche nicht vom König oder vom Landesherrn, sondern von den Kirchenbehörden oder Kirchenvertretungen ausgehen. Bei diesen findet eine Aufsicht der Staatsbehörden, analog der über die katholische Kirche, statt. Insbesondere steht den Staatsbehörden zu: 1. die Mitwirkung bei der Veränderung bestehender und Bildung neuer Pfarrbezirke[11]; 2. die Bestätigung gewisser statutarischer Bestimmungen[12]; 3. die Beaufsichtigung der kirchlichen Vermögensverwaltung[13]. Außerdem ist den Staatsbehörden verblieben: die Anordnung und Vollstreckung der zur Aufrechterhaltung der äußeren kirchlichen

---

22, 27, 28, G. vom 14. Juli 1895 für Schleswig-Holstein und Wiesbaden §§ 1 bis 3, G. vom 6. August 1883 Art. 1—4, 6, 7, 10, 11, G. vom 14. Juli 1895 für Hannover § 1, G. vom 19. März 1886 Art. 1—4, 6, 8, 9, 14, G. vom 14. Juli 1895 für Kassel § 1, G. vom 2. Juni 1890 Art. 1—3, G. vom 9. Juni 1898 Art. 1, 3, G. vom 25. Juni 1898 §§ 2, 3, G., betr. das Diensteinkommen evangelischer Pfarrer, vom 2. Juli 1898 Art. 1, 2, G. vom 1. März 1897 Art. 5, G. vom 2. Juli 1898 Art. 8, G. vom 28. Sept. 1899 für Frankfurt a. M. Art. 5, 6, 8, 9, 11, 19, 27, Anh. G. Art. 2, 7—10.

[9] Preuß. G. vom 3. Juni 1876 Art. 21, G. vom 6. April 1878 Art. 29, G. vom 6. August 1883 Art. 18, G. vom 19. März 1886 Art. 15, G. vom 28. Sept. 1899 für Frankfurt a. M. Art. 20.

[10] Preuß. G. vom 3. Juni 1876 Art. 16, G. vom 28. Mai 1894 § 5, G. vom 6. April 1878 Art. 26, G. vom 14. Juli 1895 für Schleswig-Holstein und Wiesbaden § 6, G. vom 6. August 1883 Art. 14, G. vom 14. Juli 1895 für Hannover § 4, G. vom 19. März 1886 Art. 13, G. vom 14. Juli 1895 für Kassel § 4, G. vom 28. Sept. 1899 für Frankfurt a. M. Art. 18, Anh. G. Art. 4 u. 5, Wald. G., betr. die Synodalordnung für die vereinigte evangelische Kirche, vom 31. Jan. 1873, AbändG. vom 9. Jan. 1899.

[11] Preuß. G. vom 3. Juni 1876 Art. 23, G. vom 6. April 1878 Art. 31, G. vom 6. August 1883 Art. 20, G. vom 19. März 1886 Art. 17, G. vom 6. Mai 1885 § 2, G. vom 25. Juni 1898 § 4, G. vom 1. März 1897 Art. 6, G. vom 28. Sept. 1899 Art. 22. Eine Mitwirkung der Staatsbehörden bei Errichtung und Veränderung von Kirchenämtern findet auch noch in einzelnen anderen Staaten statt. Vgl. Hinschius in Marquardsens Handbuch S. 345 ff.

[12] Preuß. G. vom 25. Mai 1874 Art. 5, G. vom 3. Juni 1876 Art. 4, 7, G. vom 6. April 1878 Art. 5, 10, 17, 20, 27, G. vom 6. August 1883 Art. 5, 9, G. vom 19. März 1886 Art. 5, 7, G. vom 2. Juni 1890 Art. 4, G. vom 8. Juli 1898 Art. 3, G. vom 28. Sept. 1899 Art. 4, 7.

[13] Preuß. G vom 25. Mai 1874 Art. 3, G. vom 3. Juni 1876 Art. 3, 11, 15, 17, 24, 27, G. vom 6. April 1878 Art. 3, 6, 8, 15, 19, 24, 25, 27, 31, 32, 35, G. vom 6. August 1883 Art. 3, 6, 8, 14, 16, 21—24, G. vom 19. März 1886 Art. 3, 12, 14, 18—21, G. vom 6. Mai 1885 §§ 3, 5, G. vom 2. Juni 1890 Art. 5—8, G. vom 1. März 1897 Art. 6, G. vom 9. Juni 1898 Art. 5, G. vom 25. Juni 1898 § 5, 6, G. betr. die Erhebung von Kirchensteuern vom 14. Juli 1905, Art. I—IV; badisches Landeskirchensteuergesetz vom 20. Nov. 1906, Art. 8, Ortskirchensteuergesetz vom 20. Nov. 1906, Art. 8; Anh. G. Art. 11, Wald. G., die Pfarrkassen betr., vom 9. Jan. 1899.

Ordnung erforderlichen polizeilichen Vorschriften, die Regelung der streitigen Kirchen, Pfarr- und Küstereibausachen, sowie die Vollstreckung der einstweiligen Entscheidungen in diesen Sachen, die Beitreibung kirchlicher Abgaben, die Leitung der Kirchenbuchführung, soweit die Kirchenbücher noch zur Beurkundung des Personenstandes dienen, die Ausstellung von Attesten über das Vorhandensein derjenigen Tatsachen, welche den Anspruch auf Kostenfreiheit begründen[14].

Von den preußischen Gesetzen über das Verhältnis des Staates zur Kirche (oben 1008 und N. 11) finden auf die evangelische Kirche Anwendung: 1. die Bestimmungen über die Vorbildung und Anstellung von Geistlichen. Es besteht aber kein Einspruchsrecht der Staatsbehörden bei Anstellungen evangelischer Geistlichen[15]. 2. Die Vorschriften über die Grenzen der kirchlichen Disziplinar- und Strafgewalt. — Ebenso wie die preußischen erstrecken sich die badischen und hessischen Gesetze über Vorbildung und Anstellung von Geistlichen und kirchliche Disziplinar- und Strafgewalt auf die evangelische Kirche[16]. Das in einzelnen Staaten (Bayern, Württemberg, Baden) für die evangelische Kirche festgehaltene Placet ist praktisch ohne Bedeutung[17]. Die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit in bezug auf Streitigkeiten über kirchliche Rechte und Verbindlichkeiten besteht auch für den Bereich der evangelischen Kirche[18].

Im Gegensatz zu Deutschland hat sich die protestantische Kirche Frankreichs unabhängig vom Staate entwickelt. Infolgedessen besteht in Elsaß-Lothringen kein landesherrliches Kirchenregiment. Dagegen sind im französischen Rechte besondere Hoheitsrechte über die protestantische Kirche ähnlich denen über die katholische entwickelt[19], welche auch im Reichslande Geltung besitzen.

3. Die übrigen Religionsgesellschaften.

§ 241.

Für die kleineren christlichen Religionsgesellschaften hat sich das Bedürfnis einer besonderen staatlichen Aufsicht nicht herausgestellt, so daß es in dieser Beziehung an

---

[14] Preuß. G. vom 3. Juni 1876 Art. 23, G. vom 6. April 1878 Art. 31, G. vom 6. August 1883 Art. 20, G. vom 19. März 1886 Art. 17, G. vom 1. März 1897 Art. 6, G. vom 28. Sept. 1899 Art. 22.

[15] G. vom 11. Mai 1873 § 28. Über einzelne Ausnahmefälle vgl. Hinschius, Kirchengesetze des Jahres 1873 S. 155 u. 156.

[16] Besondere staatsgesetzliche Bestimmungen über das Disziplinarverfahren gegen evangelische Kirchendiener bestehen in Braunschweig (G. vom 15. Juni 1890).

[17] Vgl. Hinschius in Marquardsens Handbuch 343 ff.

[18] Vgl. § 237 S. 1011 N. 9.

[19] Die organischen Artikel für die protestantische Kirche beruhen auf dem G. vom 18. germinal des Jahres X.

gesetzlichen Vorschriften fehlt[1]. Auch die Bestimmungen der neueren Kirchengesetze finden auf sie keine Anwendung[2].

Dagegen besteht in den meisten Staaten eine geordnete Aufsicht der Staatsbehörden über die jüdischen Synagogengemeinden[3]. Diese äußert sich sowohl in einer Mitwirkung bei Bildung und Veränderung der Gemeinden als in der Bestätigung der Wahlen der Vorstände und Kultusbeamten, als endlich in einer Kontrolle der Vermögensverwaltung. Auch können Mitglieder der Synagogengemeinden wegen Verletzung der ihnen als solchen zustehenden Rechte einen Rekurs an den Staat ergreifen, über den in Preußen im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens entschieden wird[4].

---

[1] Eine Ausnahme machen die deutsch-katholischen Gemeinden in Sachsen, über welche eine ganz ähnliche Staatsaufsicht wie über die katholische Kirche besteht. G. über die Rechtsverhältnisse der deutsch-katholischen Glaubensgenossen vom 2. November 1848.

[2] Nur die preußischen und hessischen Vorschriften über Straf- und Zuchtmittel beziehen sich auch auf die kleineren Religionsgesellschaften.

[3] Preuß. G. über die Verhältnisse der Juden vom 23. Juli 1847, Bayr. Ed. vom 10. Juni 1813, Sächs. G. betr. die israelitischen Religionsgemeinden vom 10. Juni 1904; Württ. G. betr. die israelitische Religionsgemeinschaft vom 8. Juli 1912. Vgl. Freund, Art. Die israelit. Religionsgesellschaft im WStVR 3 299 ff.; S. Engelbert, Das Recht der israelit. Religionsgemeinschaft in Kurhessen (Arbeiten aus dem jurist.-staatswiss. Seminar a. d. Universität Marburg), Heft 17, 1913).

[4] G., betr. die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden, vom 1. August 1883 § 54. Vermögensrechtliche Ansprüche und Verbindlichkeiten unterliegen auch in Baden (G. vom 14. Juni 1884 § 2 Nr. 25) und Bayern (G. vom 8. August 1878 Art. 8 Nr. 36) der Entscheidung der Verwaltungsgerichte, in Baden außerdem Streitigkeiten über Wahlrecht und Wählbarkeit zu den Synagogen- und Schatzungsräten (G. vom 14. Juni 1884 § 3 N. 23).

Nachtrag.

I. Staatsrechtliche Reformen und Reformbestrebungen während der Kriegszeit.

Der Ausbruch des nicht von uns, sondern nur durch die Einkreisungspolitik unserer Feinde verschuldeten Weltkrieges hatte das ganze deutsche Volk, ohne Unterschied der Parteistellung, Klassenzugehörigkeit und Weltanschauung, zur Verteidigung des Vaterlandes bereit gefunden. Es war in jenen tiefbewegten und bewegenden Tagen, als gäbe es keine Parteien mehr, nur noch Deutsche; und der Erste der Nation, Kaiser Wilhelm II., war auch der Erste, der dies, in weithin hallenden Worten, aussprach. Es begab sich vor allem, daß die Arbeiterklasse und ihre politische Organisation, bis dahin nahezu ein Gegenstaat im Staate, sich entschloß, den Boden der grundsätzlichen Staatsfeindlichkeit zu verlassen. Die Sozialdemokratie hat diese innere Einkehr und Umkehr — zunächst einmütig, bald freilich nur mehr in ihrer Mehrheit, indes eine radikale Minderheit sich unter dem Namen der „Unabhängigen" nach links abtrennte, in die alte Oppositionsstellung zurückkehrte und in schneller Weiterentwicklung zu einer immer entschiedener revolutionären Partei wurde — auch äußerlich, insbesondere durch Bewilligung der Kriegskredite und durch vielfaches Zusammenarbeiten mit den bürgerlichen Parteien und der Regierung betätigt, und letztere zögerte nicht, diese Wandlung durch Gegenleistungen anzuerkennen: so wurden die Führer der sozialdemokratischen Partei und der Gewerkschaftsbewegung, zuerst mehr außeramtlich, dann auch amtlich, zu den Staatsgeschäften herangezogen und die Gewerkschaften durch eine Änderung des Vereinsgesetzes[1] von lästigen Beschränkungen befreit. Aber nicht nur durch das veränderte Verhältnis zur Sozialdemokratie, auch sonst erwuchs aus dem Kriege die Notwendigkeit innerpolitischer Reformen. Schon in den ersten Kriegswochen hatte die Reichsleitung sich zu dieser Notwendigkeit bekannt, und der Staatssekretär des Innern, Dr. Delbrück, hatte für die geplanten Reformen den zusammenfassenden Ausdruck „Neuorientierung" geprägt, ein Wort, welches alsbald in aller Munde war und programmatische Bedeutung erlangte.

Es handelte sich darum, in stärkerem Maße, als es bis dahin

[1] RGes. vom 26. Juni 1916, oben § 230 N. 11.

für nötig und nützlich erachtet worden war, demokratische Gedanken in den Organismus unseres Staatswesens einströmen zu lassen. Deutschlands Erneuerung sollte Demokratisierung bedeuten. Verstärkung der politischen Rechte in Reich, Staat und Gemeinde, volle Durchführung der Gleichberechtigung aller Staatsbürger, Verbreiterung insbesondere des Wahlrechts da, wo dies nötig war (namentlich in Preußen), Beseitigung aller unverdienten Bevorzugungen und aller Ausnahmegesetze, Herstellung der Einheit von Staat und Volk, das waren die neuen Richtlinien. Und das Bekenntnis zu ihnen entsprang der Einsicht, daß Ansehen und Festigkeit, ja letzten Endes das Dasein des Staates auf dem Vertrauen beruht, welches das Volk dem Staate entgegenbringt, daß dieses Vertrauen aber nicht allein durch gute Leistungen des Staates für das Volk, durch eine fürsorgliche und lautere Gesetzgebung und Verwaltung, kurz, nicht bloß dadurch erworben wird, daß vieles für das Volk geschieht, sondern nur dadurch, daß, was immer für das Volk getan wird, möglichst auch durch das Volk geschieht. Und so erschien die Abkehr von der obrigkeitlich-autoritären zur demokratischen Staatsauffassung als ein Gebot nicht sowohl der Gerechtigkeit als der Staatsklugheit, ja der Staatsnotwendigkeit. Das ist, in mannigfacher Abwandlung des großen Grundgedankens, von politisch Einsichtigen, und keineswegs nur von solchen, die von vornherein auf den Boden der Demokratie standen, oftmals ausgesprochen worden, in der Literatur[2], in der Tagespresse, in den Parlamenten und, wenn auch mit gewisser Zurückhaltung, von Männern der Regierung: so hat insbesondere der Reichskanzler Dr. v. Bethmann-Hollweg sich zu öfteren Malen für die Notwendigkeit der Neuorientierung eingesetzt[3].

Die Reformbestrebungen richteten sich sowohl auf die Verhältnisse im Reich wie auf die in den Einzelstaaten, namentlich aber auf Preußen. Hier war es vor allem das Wahlrecht zum Abgeordnetenhause, was verbesserungsbedürftig erschien, während es sich im Reiche vorzugsweise um eine Erweiterung der Rechte des Reichstags im Sinne des parlamentarischen Regierungssystems, um die „Parlamentarisierung" der Reichsverfassung gehandelt hat.

---

[2] Ich nenne, ohne im einzelnen zu zitieren, zunächst Namen wie Friedrich Naumann, Max Weber, Hans Delbrück, Friedrich Meinecke, Friedrich Thimme. Vgl. dann etwa folgende Bücher und Schriften: Thimme und Legien, Die Arbeiterschaft im neuen Deutschland (1915); Bozi und Heinemann, Recht, Verwaltung und Politik im neuen Deutschland (1916), beides Sammelwerke mit vielen Einzelbeiträgen; Hugo Preuß, Das deutsche Volk und die Politik (1915, dazu Anschütz in den Preuß. Jahrbüchern 164 339 ff.); F. Naumann, Der Kaiser im Volksstaat (1917); M. Weber, Wahlrecht und Demokratie in Deutschland (1917); Wolfgang Heine, Zu Deutschlands Erneuerung (1916); G. Anschütz, Zukunftsprobleme deutscher Staatskunst (1915) S. 27 ff.; F. Stier-Somlo, Grund- und Zukunftsfragen deutscher Politik (1917); zahlreiche, hier nicht aufzählbare Artikel in der Zeitschrift „Die Hilfe", 1914—1918, von F. Naumann, W. Heile, Gertrud Bäumer und anderen.

[3] Vgl. namentlich seine Reichstagsrede vom 27. Februar 1916.

1. Das Ziel der preußischen Wahlreform[4] war die Beseitigung des auf der Verordnung vom 30. Mai 1849 beruhenden Wahlrechts (oben § 100 S. 352, § 101 S. 354), welches formell ein allgemeines, tatsächlich aber ein eng beschränktes war und für die den ärmeren und besitzlosen Volksklassen angehörigen, also die meisten Wähler nicht mehr bedeutete als ein wertloses Scheinrecht. Dieses Wahlsystem („Dreiklassensystem") war, in schroffem Gegensatz zu den gleichen, direkten und geheimen Reichstagswahlrecht (oben § 129) weder gleich (denn es stufte das Stimmgewicht des Wählers nach Besitz und Einkommen, gemessen an der Höhe der von ihm gezahlten direkten Steuern ab), noch direkt (denn es ließ die Abgeordneten durch Wahlmänner wählen, die ihrerseits durch die „Urwähler" bezeichnet wurden), noch geheim (denn es schrieb öffentliche und mündliche Abstimmung sowohl bei den Ur- wie bei den Abgeordnetenwahlen vor). Es waren gewichtige Gründe, welche den Gegnern dieses Systems zur Seite standen. Man bekämpfte die roh materialistische Auffassung, welche den Umfang des wichtigsten der staatsbürgerlichen Rechte einseitig und ohne jedes Korrektiv nach der Wohlhabenheit bestimmt. Man wies darauf hin, wie das Dreiklassenwahlrecht, indem es die der dritten „Klasse" zugewiesenen, also die überwiegende Mehrzahl aller Wähler tatsächlich von der aktiven Teilnahme am Staate ausschloß, diese Massen dem Staate in gefährlicher Weise entfremdet. Man machte geltend, daß die Heterogenität des Wahlrechts im Reich und in Preußen, und damit die parteipolitische Zusammensetzung der beiden Parlamente, geeignet und erfahrungsgemäß auch vielfach schon imstande gewesen sei, die unentbehrliche Homogenität der preußischen Staatspolitik und der Politik der Reichsleitung (vgl. oben § 135 S. 525, 526) in Frage zu stellen.

Den immer dringender erhobenen Forderungen der öffentlichen Meinung — insbesondere auch des Reichstags, der die Wahlreform für eine nicht nur preußische, sondern deutsche Frage erklärte und daraufhin für sich das Recht zum Mitreden in Anspruch nahm — folgend, entschloß sich die preußische Staatsregierung schon 1916 zu einem, vorerst freilich nur etwas unbestimmt gehaltenen, Bekenntnis zu den Ideen der Reform: Thronrede vom 13. Januar 1916. Im nächsten Jahre geschahen dann entscheidendere Schritte. Eine Botschaft des Kaisers und Königs vom 7. April 1917 sprach die Meinung der Krone dahin aus, daß „nach den gewaltigen Leistungen des ganzen Volkes in diesem furchtbaren Kriege für das Klassenwahlrecht in Preußen

[4] Aus der Literatur: Meinecke, Die Reform des preuß. Wahlrechts, Annalen für soziale Pol. u. Gesetzgeb. 5 1 ff.; Anschütz, Die preuß. Wahlreform, das. 273 ff. (auch besonders erschienen); Thimme, Die Reform des preuß. Landtags, das. 519 ff.; Holtz, Zur Wahlreform in Preußen, Schmollers Jahrbuch 41 333 ff.; Damme in der DJZ 1917 353 ff.; Laband, das. 449 ff.; E. Kaufmann, das 1918 12 ff.

kein Raum mehr sei", und verhieß zudem die Einführung der unmittelbaren und geheimen Wahl. Eine ergänzende Botschaft vom 11. Juli 1917 ordnete an, daß ein Gesetzentwurf über die Wahlen zum Hause der Abgeordneten auf der Grundlage des gleichen Wahlrechts aufzustellen sei. Und im Vollzug dieser Versprechungen wurde im November 1917 ein Gesetzentwurf des vorbezeichneten Inhalts (zusammen mit einem andern, welcher eine umfassende Reorganisation des Herrenhauses, und einem dritten, welcher gewisse Abänderungen des Budgetrechts brachte) dem Landtage vorgelegt[5]. Er war auf dem Grundsatz des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrechts aufgebaut und von einer Begründung begleitet, die in ihrer starken Überzeugungskraft, ihrem ruhigen Ernst und ihrem inneren Schwung zu dem besten gehört, was an amtlichen Denkschriften über innere Staatsreformen bisher bekannt geworden ist.

Trotz seiner vorzüglichen Begründung war dem Reformentwurf kein Glück beschieden. Er ist nicht Gesetz geworden. Die Verantwortung für diesen Mißerfolg, der ein Unglück für ganz Deutschland bedeutete und unter den inneren Ursachen der Revolution nicht an letzter Stelle steht, trifft nicht die Regierung, sondern den Landtag, oder richtiger die rechtsstehenden Parteien des Abgeordnetenhauses, welche im Mai 1918 den Kern der Regierungsvorlage, das gleiche Wahlrecht, unter Annahme eines stark reaktionär gestalteten Mehrstimmenrechts ablehnten und dadurch die Wahlreform zu Falle brachten. Wohl hat sich dann das Herrenhaus noch lange mit der Reform beschäftigt, es hat sogar, als inmittelst die militärische und mit ihr die allgemeine politische Lage immer unheildrohender geworden war, das gleiche Wahlrecht, zunächst noch mit einer Zusatzstimme für Wähler höheren Lebensalters, dann (11. Okt. 1918) ohne eine solche Zusatzstimme in die Vorlage wieder eingesetzt, und endlich hat dann auch die konservative Fraktion des Abgeordnetenhauses ihren Widerstand gegen die Gleichheit des Wahlrechts aufgegeben (15. Okt.); die Wahlreform schien gesichert. Allein es war zu spät. Das Rad der Bewegung, welche Preußen und ganz Deutschland umwälzen und damit auch die Reformbestrebungen der alten Gewalten überholen sollte, war bereits im Rollen. Das alte Preußen hat sein Dreiklassensystem mit sich ins Grab genommen.

2. Besser als in Preußen gelang, was im Reiche an verfassungspolitischen Reformen geplant war; doch kann, da alsbald nach dem Gelingen die Umwälzung auch über die Reichsverfassung hereinbrach, dieses Gelingen nur die Bedeutung einer kurzen Episode in Anspruch nehmen.

Der Sitz der Reichsreformbestrebungen war der Reichstag, welcher (bei der Beratung des Haushaltplanes für 1917/18) zur Beratung der einschlägigen Fragen einen eigenen Ausschuß, den

[5] Haus der Abg. 1916/18 Drucksache Nr. 698.

„Verfassungsausschuß" eingesetzt hat. Dieser Ausschuß kam nach mehrmonatlichen Verhandlungen zu einer Reihe von Beschlüssen[6], welche eine Abänderung bzw. Ergänzung der Reichsverfassung nach folgenden Richtungen forderten: Verstärkung der Immunität der Reichstagsmitglieder, Recht und Pflicht des Reichskanzlers sowie seiner Stellvertreter, als solche (nicht nur in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Bundesrates) im Reichstage jederzeit das Wort zu ergreifen, nähere Regelung der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, Erstreckung der ministeriellen Verantwortlichkeit auf militärische Angelegenheiten, insbesondere Notwendigkeit der Gegenzeichnung der Kriegsminister bzw. des Reichskanzlers bei Offiziersernennungen im Bereiche des Landheeres und der Marine, endlich Vermehrung der Mitgliederzahl des Reichstags unter vorzugsweiser Berücksichtigung der Wahlkreise mit starkem Bevölkerungszuwachs, insbesondere der Großstädte, und unter Einführung der Verhältniswahl für diese Wahlkreise.

Neben den Arbeiten des Verfassungsausschusses her und teilweise über sie hinaus ging, mit stärkerem Druck seit Juli 1917 einsetzend, eine Bewegung, welche darauf abzielte, das parlamentarische Regierungssystem in irgend einer Form im Deutschen Reiche einzuführen. Diese Bewegung ist nicht nur im Reichstage und seinen Parteien zum Ausdruck gekommen, sie hat auch in der Literatur lebhafte Erörterungen hervorgerufen[7], wobei das Wesen des parlamentarischen Systems (Parlamentarismus) untersucht und die Möglichkeit und Zweckmäßigkeit seiner Einführung im Deutschen Reich vielseitig und gründlich untersucht wurde. Was denen, welche die Parlamentarisierung befürworteten, vor allem verbesserungsbedürftig erschien, war die allzu dualistische, unverbundene Gegensätzlichkeit von Parlament und Regierung, wie sie dem deutschen Konstitutionalismus eigentümlich war. Man stellte die Frage: Wie kann der Regierungskörper des Reichs mit dem Reichstag in eine organische Verbindung gebracht werden, zu dem Zwecke, um unnötige Reibungen und Hemmungen zwischen Parlament und Regierung zu verhüten, um eine stetige Beeinflussung der Regierung durch das Parlament, aber auch des

---

[6] Die Verhandlungen des Verfassungsausschusses sind in den Drucksachen des Reichstags veröffentlicht. Vgl. auch Schiffer, Der Verf.-Ausschuß und seine Arbeit (1917).

[7] Max Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918); Anschütz, Parlament und Regierung im Deutschen Reich (1918); Derselbe, DJZ 22 697 ff.; Arndt. DJZ 22 537 ff., 769 ff.; Wittmayer, Deutscher Reichstag und Reichsregierung (1918); Th. Heuß, Die Bundesstaaten und das Reich (1918); Gmelin, Zur Frage der Einführung parlam. Regierung im Reiche, Ztschr. f. Politik 11 294 ff.; Piloty, Das parlam. System (1917); Löwenstein im ArchÖffR 38 378 ff.; R. Redslob, Die parlam. Regierung in ihrer wahren und unechten Form (1918). Die Vorstehenden alle der Parlamentarisierung mehr oder minder geneigt. Ein scharfer Gegner: E. Kaufmann, Bismarcks Erbe in der Reichsverfassung (1917). Über und gegen ihn: Rosenthal in der deutschen Literaturzeitung, 1918, Nr. 23 u. 24.

Parlaments durch die Regierung zu ermöglichen und um die Voraussetzungen zu schaffen für ein auf gegenseitigem Verständnis, gegenseitigem Vertrauen beruhendes Zusammenarbeiten? (Anschütz, Parlament und Regierung S. 31, 32.)

Ein erster praktischer Erfolg der Parlamentarisierungsbestrebungen zeigte sich bei dem Regierungswechsel im Spätherbst 1917. Die leitenden Ministerposten im Reiche und in Preußen, die Ämter des Reichskanzlers und seiner beiden nächsten Stellvertreter im Reiche und in Preußen (Generalstellvertreter des Reichskanzlers, Vizepräsident des preußischen Staatsministeriums) wurden damals mit Männern besetzt, die nicht als Beamte, sondern als Parlamentarier groß geworden waren und der zur Zeit im Reichstage herrschenden Parteienkoalition in führende Stellung angehörten (Graf Hertling, v. Payer, Friedberg). Und der Reichskanzler Graf Hertling hat sein Amt erst übernommen, nachdem er sich mit jener Parteikoalition über sein Regierungsprogramm verständigt und sich des Vertrauens der Reichstagsmehrheit versichert hatte. Viel stärker noch äußerte sich der Einfluß des parlamentarischen Systems, als am 30. Sept. 1918 Graf Hertling zurücktrat. Auf das Entlassungsgesuch des Zurücktretenden antwortete der Kaiser (Erlaß vom 30. Sept. 1918, gegengezeichnet: Graf Hertling): „Ich wünsche, daß das deutsche Volk wirksamer als bisher an der Bestimmung der Geschicke des Vaterlandes mitarbeite. Es ist daher mein Wille, daß Männer, die vom Vertrauen des Volkes getragen sind, in weitem Umfange teilnehmen an den Rechten und Pflichten der Regierung. Ich bitte Sie, Ihr Werk damit abzuschließen, daß Sie die Geschäfte weiterführen und die von mir gewollten Maßnahmen in die Wege zu leiten.“ Der zum Nachfolger Hertlings in Aussicht genommene Prinz Max von Baden trat zunächst mit den Führern der Mehrheitsparteien in Verbindung und wurde zum Reichskanzler ernannt, nachdem zwischen ihm und den Parteien ein Einverständnis über den Eintritt führender Mitglieder der Parteien in die Reichsleitung und über die Richtlinien der Reichspolitik erzielt war. Und der neue Reichskanzler eröffnete seine Amtstätigkeit mit einer Rede im Reichstag (5. Okt. 1918), worin er sein Programm entwickelte und die Vertrauensfrage stellte.

Als sich dieser Kanzlerwechsel vollzog, lag eine Änderung im Verfassungsrecht des Reiches schon um einige Monate zurück, eine andere stand nahe bevor.

I. Durch das Gesetz vom 24. August 1918 (RGBl 1079) wurde die Zahl der Mitglieder des Reichstags um 44, also von 397 (vgl. oben § 129 S. 506) auf 441 erhöht. Die neuen Mandate wurden, entsprechend den Anträgen des Verfassungsausschusses (oben 1027) durchweg dichtbevölkerten, bis dahin im Reichstage verhältnismäßig zu schwach vertretenen Orten, nämlich einerseits den größten Städten, andererseits gewissen Industriebezirken zugeteilt (worin zugleich, eingestandenermaßen, eine Begünstigung der linksstehenden

Parteien lag), so zwar, daß aus diesen Städten und Bezirken „große", durch eine Mehrzahl von Abgeordneten (2—10) zu repräsentierende Wahlkreise gebildet wurden, für welche, wiederum nach dem Antrage des Verfassungsausschusses, das System der Verhältniswahl eingeführt wurde.

II. Von viel einschneidenderer Bedeutung waren die Reformen, welche, unter der Kanzlerschaft des Prinzen Max von Baden, durch die beiden Gesetze vom 28. Oktober 1918 (RGBl. 1273, 1274) vorgenommen wurden[8]. Auch für diese Gesetze waren die Arbeiten des Verfassungsausschusses richtunggebend.

Das erste der beiden Gesetze hebt Art. 21 Abs. 2 RVerf, wonach Mitglieder des Reichstags, welche ein besoldetes Reichs- oder Staatsamt übernehmen, Sitz und Stimme im Reichstag verlieren (oben § 130 S. 510), auf (um, im Sinne des parlamentarischen Systems, den Reichstagsmitgliedern den Eintritt in die Regierung ohne Preisgabe ihres Mandats zu ermöglichen). Es schreibt ferner vor, daß nicht nur der Reichskanzler, sondern auch seine Stellvertreter im Reichstage auf Verlangen jederzeit gehört werden müssen (ausgehend von dem Gedanken, daß die Stellvertreter, auch wenn sie nicht Mitglieder des Bundesrates sind und als solche sich auf Art. 9 RVerf berufen können, auf Grund ihrer ministeriellen Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstage so berechtigt wie, gegebenenfalls, verpflichtet sind, im Reichstage das Wort zu ergreifen).

Das zweite Gesetz vom 28. Oktober 1918 bringt folgende Änderungen der RVerf:

1. Im Art. 11 werden Abs. 2, 3 durch folgende Bestimmungen ersetzt[9]:

> Zur Erklärung des Krieges im Namen des Reiches ist die Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags erforderlich. Friedensverträge sowie diejenigen Verträge mit fremden Staaten, welche sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags.

2. Dem Art. 15 wird hinzugefügt:

> Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Der Reichskanzler trägt die Verantwortung für alle Handlungen von politischer Bedeutung[10], die der Kaiser in Ausübung der ihm nach der RVerf zustehenden Befugnisse vornimmt. Der Reichskanzler und seine Stellvertreter sind für ihre Amtsführung dem Bundesrat und dem Reichstag verantwortlich.

3. Im Art. 17 werden die Worte gestrichen: „welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt."

---

[8] Über diese Reformen vgl. Piloty, DJZ 23 (1918), 649 ff., 716 ff.

[9] Vgl. oben § 190 S. 818.

[10] Einschließlich derer, welche als Ausübung der militärischen Kommandogewalt erscheinen.

4. Dem Art. 53 Abs. 1 wird hinzugefügt:

Die Ernennung, Versetzung, Beförderung und Verabschiedung der Offiziere und Beamten der Marine erfolgt unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers[11].

5. Im Art. 64 Abs. 2 werden im ersten Satze hinter „Kaiser" die Worte eingeschaltet: „unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers."[11]

6. Dem Art. 66 wird beigefügt:

Die Ernennung, Versetzung, Beförderung und Verabschiedung der Offiziere und Militärbeamten eines Kontingents erfolgt unter Gegenzeichnung des Kriegsministers des Kontingents. Die Kriegsminister sind dem Bundesrat und dem Reichstag für die Verwaltung ihres Kontingents verantwortlich[11]

Von diesen Verfassungsänderungen sind zwei Gruppen besonders wichtig, einmal die, welche sich auf Art. 15, sodann die, welche sich auf Art. 53, 64 und 66 beziehen. Die erste Gruppe, vor allem der Satz, daß der Reichskanzler zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags bedarf, bedeutet die Einführung der parlamentarischen Regierungsform. Die zweite aber bewirkt, indem sie das gesamte Kriegswesen, und zwar nicht nur die Militärverwaltung, soudern auch die Heeresleitung (oben 842, 847) ministerieller Verantwortlichkeit, und damit dem Einfluß des Reichstags, unterstellt, die Unterordnung der Militärgewalt unter die Zivilgewalt und beseitigt damit ein Stück „Militarismus", welches zu den Besonderheiten des preußisch-deutschen Staatsrechts gehört und mit den Grundsätzen des konstitutionellen Staates unzweifelhaft im Widerspruch gestanden hatte.

II. Ursachen und Ausbruch der Revolution.

Eine eindringende Darstellung der Ursachen der deutschen Revolution von 1918 wird man in einem Lehrbuch des deutschen Staatsrechts nicht suchen wollen[12], und um so weniger, wenn dieses sich planmäßig nur mit dem Rechtszustand vor der Umwälzung beschäftigt. Doch kann an den Hauptpunkten wenigstens hier nicht ganz vorbeigegangen werden.

Es wäre einseitig und daher wahrheitswidrig, wenn man die Revolution allein aus der besonderen Struktur unseres bisherigen Staatswesens herleiten wollte. Der Aufbau dieses von Preußen geeinigten und geführten Deutschlands war, der geschichtlichen Prägung des Führerstaates entsprechend, im Vergleich mit anderen Ländern sehr autoritär, undemokratisch, militaristisch, er zeigte das Bild eines von einer starkem Monarchie und ihrem Beamten-

---

[11] Vgl. oben § 196 Anm. 20 a. E.

[12] Die Literatur hierüber ist jetzt — Frühjahr 1919 — begreiflicherweise noch sehr spärlich. Zur ersten Orientierung vgl. etwa H. Delbrück, Preuß. Jahrb. 174 425 ff.; H. Oncken, Die inneren Ursachen der Revolution, Annalen für soziale Politik u. Gesetzgebung 6 228 ff.

tum geleiteten, auf ein nicht minder starkes Heer als letzte Machtgrundlage gestützten Obrigkeitsstaates. Das ist zuzugeben, nicht aber, daß wir allein schon deshalb revolutionsreif gewesen wären. Richtig ist nur, daß diese Eigenart unseres Staatswesens dem Einswerden von Staat und Volk, welches Ausgangs- und Zielpunkt aller vorausschauenden Staatskunst sein muß, nachhaltig entgegenstand, daß sie Staat und Volk dauernd auseinanderhielt, die unteren Klassen und damit die Massen des Volkes dem Staate entfremdete. Richtig ist ferner, daß das von einem streng monarchistisch-aristokratischen Offizierkorps geführte Heer letztlich doch das nicht war, was es sein sollte und auch wollte, „das Volk in Waffen", sondern eine selbständige Macht im Staate darstellte, die in sich — insbesondere in einem grundlegenden Punkte: der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Offizier und Mannschaft — noch viel autoritärer, weit undemokratischer verfaßt war als das Staatsganze, und mit dieser ihrer altüberlieferten Heeresverfassung zu der nicht demokratischen, immerhin doch konstitutionellen Staatsverfassung in unverhülltem Gegensatz stand.

Aber alle diese inneren Spannungen waren doch nur loca minoris resistentiae, schwache Stellen im Staatsorganismus, wo revolutionäre Infektionen leicht eindringen, der innere Feind Fuß fassen konnte. Die eigentlichen oder gar alleinigen Ursachen des Zusammenbruchs bedeuteten sie nicht. Was die Revolution erst ermöglicht, dann herbeigeführt hat, ist der Verlauf und Ausgang des Krieges.

Das deutsche Volk ist einig, zuerst noch unbelastet durch umstürzlerische Bestrebungen auch nur einer Minderheit, in den Krieg gegangen, einig vor allem, weil es in dem Kriege eine Lebensnotwendigkeit, einen reinen Verteidigungskrieg sah. Keine Partei lehnte diesen Krieg oder gar die Staatsgewalt, die ihn führte, zunächst ab — zunächst. Es blieb nicht dabei. Ein kleiner, aber an Einfluß auf die Massen stetig wachsender Teil der Sozialdemokratie sonderte sich als „Unabhängige sozialdemokratische Partei" ab, verweigerte von da ab die Bewilligung der Kriegskredite und machte sich in ungehemmtem Radikalismus an sein Werk, Volk und Heer zu revolutionieren. Und auch in anderen, an sich weder revolutionär noch antimilitaristisch gesinnten Kreisen wuchs, wenn nicht die Feindschaft gegen den Krieg, so doch die Unlust an ihm, als eine von der Reichsleitung nicht geförderte, aber geduldete und ihr deshalb vom Volke zur Last gelegte Propaganda auf den Plan trat, die, in ihren Zielen rein aggressiv und imperialistisch, in ihren Mitteln nicht immer wählerisch, den Verteidigungskrieg in einen Eroberungskrieg umwandeln wollte. Auch im Heer (nicht freilich bei den Offizieren, aber bei den Mannschaften) fand diese Stimmung allmählich Boden: Sie wurde — genährt durch das Bewußtsein, in einem ungleichen und, trotz aller glänzenden Einzelerfolge, doch ergebnis- und aussichtslosem Kampfe gegen eine wachsende Übermacht zu stehen — zur Kampfunfreudigkeit,

zur Kriegsmüdigkeit, und drang langsam fressend vor an die Wurzeln der Disziplin und damit an die Grundlagen aller Leistungsfähigkeit, ja der Lebensfähigkeit des Heeres. Die bereits angedeutete Gestaltung des Verhältnisses zwischen Offizierkorps und Mannschaft, die kastenmäßige Trennung zwischen jenem und dieser hat ihren Zweck, den Geist der Unterordnung und des Gehorsams wachzuhalten, nicht nur nicht erreicht, sondern sogar vereitelt. Solange das Heer siegreich war, blieb die Entfremdung zwischen Führern und Truppe noch im Verborgenen, als das Glück unsere Fahnen verließ, trat sie hervor. Die Entfremdung wurde zur Einflußlosigkeit der Führer, die Einflußlosigkeit zuletzt zur Ohnmacht.

In gleichem Schritt mit der Zersetzung des einst so festen Gefüges der Armee ging eine nicht minder verhängnisvolle Zermürbung der moralischen Widerstandskraft der „Heimat", des Volkes im Ganzen, verursacht durch den immer drückenderen Lebensmittelmangel und andere wirtschaftliche Nöte, Folgen der vom Feinde über unser Land verhängten Absperrung. Durch diese Zermürbung, nicht zu mindest auch durch innerpolitische Unzufriedenheit[18] und durch das aufreizende Treiben einer Händlerschaft, die sich an der Not des Vaterlandes und dem Hunger ihrer Mitbürger schranken- und straflos bereichern durfte, sind die Massen reif geworden zur Revolution, nicht so, daß sie sich einmütig zu einem gewaltsamen Angriff gegen die bestehende Staatsordnung entschlossen hätten, aber doch im Sinne einer steigenden Empfänglichkeit gegenüber revolutionären Einflüssen und Einflüsterungen. Und an solchen Einflüssen hat es nicht gefehlt. Namentlich nicht seit der Staatsumwälzung in Rußland (Frühjahr und Herbst 1917), welche die revolutionären Richtungen des deutschen Sozialismus ermutigte, sie über die Technik und Taktik des Umsturzes belehrte und bald auch als Spenderin reicher Geldmittel für die Propaganda des Wortes und der Tat auftrat.

Die Ereignisse nahmen weiter ihren Lauf. Wir gewannen manche Schlacht, der Feind aber den Krieg. Einmal noch schien unsern Waffen Erfolg beschieden — Frühjahrsoffensive 1918 in Frankreich —, aber bald wendete sich auch dieses Blatt. Unser Angriff ward zur Abwehr, zum Rückzug, schließlich zur Niederlage. Im August und September 1918 entschieden sich auf den Schlachtfeldern Nordfrankreichs unsere Geschicke. Ende September gab die Heeresleitung, nachdem sie noch bis dahin immer wieder zum Glauben an den Sieg aufgerufen und den Sieg selbst als sicher hingestellt hatte, das Spiel verloren, erklärte plötzlich, daß die Front gegen feindliche Durchbrüche nicht mehr zu halten

[18] — vor allem über die mit dem Kriegszustand verbundenen Militärdiktatur, über zahlreiche Mißgriffe und Mißerfolge der Kriegswirtschaft, dann namentlich auch über das Scheitern versprochener Reformen, wie der preußischen Wahlreform.

sei und forderte von der politischen Leitung die sofortige Anbahnung eines Waffenstillstandes. Ob diese Erklärung tatsächlich begründet und politisch geboten war, darüber wird die Geschichte einst richten; sicher ist, daß sie den Zusammenbruch unseres Staates nach außen und — wie sich bald zeigen sollte — auch im Innern besiegelt hat.

Der nach dem Rücktritt des Grafen Hertling (30. Sept. 1918, s. oben) zum Reichskanzler ernannte Prinz Max von Baden wurde sogleich bei seinem Amtsantritt von der Heeresleitung mit der Aufgabe belastet, unverzüglich (verlangt wurde: binnen 24 Stunden) bei den feindlichen Mächten Waffenstillstand nachzusuchen[14]; er erfüllte diese Forderung durch eine an den Präsidenten der Vereinigten Staaten gerichtete Note. Das Waffenstillstandsangebot, welches von dem Präsidenten Wilson mit wohlberechnetem Zögern und zunächst nur ausweichend beantwortet wurde, hatte die schlimmsten Wirkungen. Es steigerte die Siegeszuversicht, den Übermut der Feinde ins Ungemessene. Unser Heer wollte, eine verlorene Sache und den Frieden um jeden Preis vor Augen, nicht mehr kämpfen, auch nicht, als einige Tage nach dem Angebot die Heeresleitung erklärte, daß sie sich in ihrer pessimistischen Beurteilung der Lage an der Front getäuscht habe. Die Führer der revolutionären Aktion sahen ihre Zeit gekommen und rüsteten zum Losbruch. Und weite Kreise, welche die Revolution nicht wollten, unter ihnen die alte sozialdemokratische Partei (die in der Regierung des Prinzen Max durch mehrere ihrer Mitglieder vertreten war), forderten radikale Verfassungsreformen und verlangten — mit veranlaßt durch Kundgebungen des Präsidenten Wilson, wonach dieser zum Frieden mit dem deutschen Volke, nicht aber mit dem deutschen Kaiser bereit schien — die Abdankung des Kaisers sowie des Kronprinzen. Der Ruf nach Abdankung blieb vorerst erfolglos, im übrigen suchten die oben (S. 1029, 1030) geschilderten Reformgesetze vom 28. Oktober 1918 einen Teil der erhobenen Forderungen zu erfüllen.

Wenige Tage nach der Verkündung dieser Gesetze brach der Aufruhr los. Zuerst (3. Nov.) in Kiel: nicht unter der Zivilbevölkerung, sondern unter dem Militär, der Bemannung der Kriegsschiffe. Dort erfolgreich, wanderte die Bewegung, durch revolutionäre Matrosen, Soldaten und Arbeiter getragen, nach Hamburg und viele andere Städte. In München wurde am 8. November die Dynastie für abgesetzt und das Land zur Republik erklärt. Zu eigentlichen Kämpfen kam es nirgends. Die Mannschaften des Heeres und der Marine waren sich in dem Willen zur Revolution oder doch in der Nachgiebigkeit gegen sie schlechthin einig; damit hat die einzige Macht, welche stark genug war, die bestehenden Gewalten zu schützen, nicht sowohl versagt als sich

[14] Vgl. die eigene Darstellung des Prinzen in den Preuß. Jahrb. 174 301 ff. (Dezember 1918).

in den Dienst der Revolution gestellt. Die deutsche Revolution von 1918 ist von einem meuternden Heer und einer radikalsozialistischen Arbeiterschaft gemacht worden; dementsprechend wuchsen, als Exponenten und örtliche Organisationen der siegreichen Klassen, allenthalben, in jeder Stadt, bei jedem größeren Truppenteil, „Arbeiter- und Soldatenräte (im Namen wie der Sache nach russischen Ursprungs) wie Pilze aus dem Boden.

Am 9. November kam die Revolution nach Berlin. Hier war inzwischen die Frage der Abdankung des Kaisers brennend geworden. Die Führer der sozialdemokratischen Partei verlangten, gedrängt von den ihrer Leitung entgleitenden Massen, am 7. November von dem Reichskanzler Prinzen Max die Herbeiführung des Thronverzichts, auch seitens des Kronprinzen, binnen 24 Stunden, widrigenfalls sie sich von der Regierung trennen würden. Dies Ultimatum hatte, wenn auch nicht genau innerhalb der gestellten Frist, Erfolg, bewirkte freilich auch den Rücktritt des Kanzlers. Am 9. November entsagte der Deutsche Kaiser und König von Preußen und auch — wie allgemein angenommen wurde — der Thronfolger der Krone. Letztere ging damit auf den ältesten, minderjährigen Sohn des Kronprinzen über. Aber diese Thronfolge trat tatsächlich nicht ein, auch nicht die mit ihr notwendig (oben § 92 S. 311) verbundene Regentschaft. Vielmehr verwandelten sich das Reich und Preußen (dem die übrigen Einzelstaaten in dieser Hinsicht teils schon vorangegangen waren, teils unmittelbar nachfolgten) in demokratische Republiken. Der am 9. November aus seinem Amte scheidende Reichskanzler Prinz Max ließ unmittelbar vor seinem Rücktritt bekanntgeben, daß er beabsichtige, „dem Regenten die Ernennung des Abgeordneten Ebert zum Reichskanzler und die Vorlage eines Gesetzentwurfes wegen der sofortigen Ausschreibung allgemeiner Wahlen für eine verfassunggebende deutsche Nationalversammlung vorzuschlagen, der es obliegen würde, die künftige Staatsform des deutschen Volkes endgültig festzustellen". Noch am gleichen Tage setzte er aber selbst, ohne daß von der Einleitung einer Regentschaft die Rede war oder später noch die Rede gewesen wäre, den sozialdemokratischen Führer und Abgeordneten Ebert zu seinem Nachfolger ein. Der so Eingesetzte betrachtete sich jedoch nicht als Reichskanzler im Sinne der RVerf, umgab sich vielmehr mit noch fünf Genossen im Besitz der Macht: zwei aus den Reihen seiner, der alten sozialdemokratischen Partei („Mehrheitssozialisten") und drei aus denen der „Unabhängigen", wodurch ein aus sechs Mitgliedern bestehender „Rat der Volksbeauftragten" entstand, der, am nächsten Tage, dem 10. November, von der obersten revolutionären Instanz der Reichshauptstadt, dem Vollzugsausschuß des Berliner Arbeiter- und Soldatenrats, anerkannt und bestätigt, die oberste Regierungsgewalt des Reiches, einschließlich der gesetzgebenden Gewalt, bis auf weiteres an sich nahm.

Das Kaisertum war zusammengebrochen, zweiundzwanzig

Dynastien waren vertrieben. Behörden, Beamtentum, Offizierkorps verzichteten auf jeden Widerstand gegen die neuen Gewalten. Die Revolution hatte wie in der Hauptstadt so überall sonst restlos und kampflos gesiegt.

III. Die Anfänge des neuen Staatsrechts.

Es können hier lediglich Tatsachen — die wichtigsten verfassungspolitischen Ereignisse und Wendungen ans der Zeit vom November 1918 bis März 1919 — aneinandergereiht werden. Die staatsrechtliche und politische Würdigung dieser Tatsachen muß künftiger wissenschaftlicher Arbeit vorbehalten bleiben[15].

1. Am 12. November 1918 erließ der durch die Revolution an die Spitze des Deutschen Reichs gebrachte „Rat der Volksbeauftragten" (s. oben) einen Aufruf an das deutsche Volk[16], der zugleich die Bedeutung eines Regierungsprogramms hat. Er beginnt mit der Feststellung des sozialrevolutionären Ursprungs und im Zusammenhang damit, der Grundrichtung der neuen Regierung: „Die aus der Revolution hervorgegangene Regierung, deren politische Leitung rein sozialistisch ist, setzt sich die Aufgabe, das sozialistische Programm zu verwirklichen." Am Schluß des Aufrufs finden sich mehrere Erklärungen und Verheißungen (versprochen wird u. a. die Einführung des achtstündigen Arbeitstages, Fürsorge für Erwerbslose, Maßregeln gegen die Wohnungsnot, Sicherung der Volksernährung, radikale Demokratisierung des Wahlrechts zu allen öffentlichen Körperschaften). Zwischen Anfang und Schluß erscheinen dispositive Anordnungen, denen ausdrücklich „Gesetzeskraft" beigelegt wird, und die teils die Aufhebung der mit dem Kriegszustand verbundenen Freiheitsbeschränkungen bezwecken, teils weitergehende befreiende Maßnahmen (Koalitionsrecht der Beamten und Staatsarbeiter, Amnestie für alle politischen Straftaten, Aufhebung der Gesindeordnungen) zum Gegenstand haben.

2. Am 12. November übernahm ein von dem Vollzugsrat des Berliner Arbeiter- und Soldatenrats (s. oben) gewähltes Kollegium von fünf Mitgliedern der beiden sozialistischen Parteien als „Preußische Regierung" im Auftrage des Vollzugsrats die Geschäfte der obersten Staatsleitung in Preußen[17] und erließ in den nächstfolgenden Tagen eine Reihe eingreifender Anordnungen, von denen die über die Beschlagnahme des Vermögens des königlichen Hauses (13., 30. Nov., GS 189, 193) und über die Auflösung bezw. Beseitigung des Abgeordneten- und Herrenhauses (15. Nov., GS 191) zu erwähnen sind.

---

[15] Vgl. einstweilen Waldecker, Zur augenblicklichen staatsrechtlichen Lage, JW 47 745 ff., 48, 130 ff.

[16] Verkündigt im RGBl 1303, besprochen von Anschütz, JW 47 751 ff. und Braun, das. 752 ff.

[17] Preuß. G. S. 187.

3. Eine Verordnung des Rates der Volksbeauftragten vom 14. November (RGBl 1311) ermächtigte den Bundesrat, die ihm nach dem bisherigen Recht zustehenden Verwaltungs- (Gegensatz: Gesetzgebungs-) Befugnisse auch fernerhin auszuüben. Im Gegensatz zu dieser beschränkten Aufrechterhaltung der Stellung des Bundesrats wurde die Einberufung des Reichstags entgegen dem Verlangen des letzten Reichstagspräsidenten seitens der Reichsregierung (d. h. des Rates der Volksbeauftragten) verweigert mit der Begründung: „Infolge der politischen Umwälzung, die sowohl die Institution des Kaisertums als auch den Bundesrat in seiner Eigenschaft als gesetzgebende Körperschaft beseitigt hat, kann auch der 1912 gewählte Reichstag nicht mehr zusammentreten“ [18].

4. Im Gegensatz zu der Haltung der Reichsregierung, welche seit ihrem Antritt entschlossen an dem (aus der letzten Kundgebung der alten Regierung [19] übernommenen) Gedanken festhielt, so bald als möglich eine deutsche Nationalversammlung auf breitester demokratischer Grundlage wählen und die neue Verfassung des Reichs von ihr beschließen zu lassen, machte sich in den Arbeiter- und Soldatenräten, namentlich in dem Berliner A.- und S.-Rat, der sich eigenmächtig die Stellung einer zentralen proletarischen Organisation für ganz Deutschland beigelegt hatte, eine Strömung geltend, welche darauf hinausging, den Gedanken der Nationalversammlung wenn nicht aufzugeben, so doch zurückzustellen und die oberste Entscheidungsgewalt den A.- und S.-Räten bezw. einer von ihnen zu delegierenden Zentralinstanz zu übertragen („Rätesystem“), um auf diesem Wege die Diktatur des Proletariats institutionell zu sichern und das Bürgertum von der politischen Macht auszuschließen. In diesem Sinne sprach sich der Berliner Vollzugsrat am 18. November dahin aus, daß eine Nationalversammlung nicht nötig sei, da die Räte allein das Recht der Entscheidung über die Zukunft Deutschlands hätten, und am folgenden Tage beschloß eine Vollversammlung des Berliner A.- und S.-Rats eine Resolution, in der es hieß: „Das Bestreben der bürgerlichen Kreise, so schnell als möglich eine Nationalversammlung einzuberufen, soll die Arbeiter um die Früchte der Revolution bringen. Der Vollzugsrat der A.- und S.-Räte Groß-Berlins verlangt daher die Einberufung einer Delegiertenversammlung der A.- und S.-Räte Deutschlands. Diese hat auf Grund eines von ihr aufzustellenden Wahlsystems einen Zentralrat der deutschen A.- und S.-Räte zu wählen, der eine neue, den Grundsätzen der proletarischen Demokratie entsprechende Verfassung zu entwerfen hat [20].“ In seiner Begründung dieser Resolution hatte der Vorsitzende der Versammlung u. a. das bezeichnende Schlagwort geprägt: „Wir wollen keine demokratische Republik, sondern eine proletarische.“

---

[18] Tageszeitungen vom 16. November.
[19] Vgl. oben S. 1034. [20] Der Tagespresse entnommen.

5. Diese Beschlüsse „führten zwar nicht den beabsichtigten Rücktritt der Reichsregierung herbei, wohl aber deren Kapitulation“ [21]. In einer mit dem Berliner Vollzugsrat abgeschlossenen, am 22. November amtlich und durch die Tagespresse veröffentlichten „Vereinbarung“ erklärte die Regierung sich mit folgenden Grundsätzen einverstanden:

1. „Die politische Gewalt liegt in den Händen der A.- und S.-Räte der deutschen sozialistischen Republik. Ihre Aufgabe ist es, die Errungenschaften der Revolution zu behaupten und auszubauen sowie die Gegenrevolution niederzuhalten.

2. Bis eine Delegiertenversammlung der A.- und S.-Räte einen Vollzugsrat der deutschen Republik gewählt hat, übt der Berliner Vollzugsrat die Funktionen der A.- und S.-Räte der deutschen Republik im Einverständnis mit den A.- und S.-Räten von Groß-Berlin aus.

3. Die Bestellung des Rates der Volksbeauftragten durch den A.- und S.-Rat von Groß-Berlin bedeutet die Übertragung der Exekutive der Republik.

4. Die Berufung und Abberufung der Mitglieder des entscheidenden Kabinetts der Republik und — bis zur endgültigen Regelung der staatlichen Verhältnisse — auch Preußens erfolgt durch den zentralen Vollzugsrat, dem auch das Recht der Kontrolle zusteht.

5. Vor der Berufung der Fachminister durch das Kabinett ist der Vollzugsrat zu hören.“

Die Nationalversammlung ist in dieser Vereinbarung nirgends erwähnt.

6. Die Eigenmächtigkeit, mit der der Berliner A.- und S.-Rat sich, wenn auch nur provisorisch, zur obersten revolutionären Instanz für ganz Deutschland aufgeworfen hatte, rief in den preußischen Provinzen und mehr noch in den andern Einzelstaaten eine scharfe Opposition hervor, die sich in Süddeutschland, namentlich in Bayern, bis zu offen separatistischen Kundgebungen, ja bis zu Verhandlungen mit den feindlichen Mächten steigerte. Um dieser auf den Kampfruf „Los von Berlin“ gestimmten Bewegung zu begegnen, veranlaßte die Reichsregierung eine Konferenz mit den Vertretern der einzelstaatlichen Regierungen. Diese Konferenz fand am 25. November in Berlin statt. In Sachen der Frage, ob Nationalversammlung oder Rätesystem, einigte man sich dahin, daß an dem Plane, eine Nationalversammlung einzuberufen, festzuhalten sei, bis zum Zusammentritt der NatVers aber die A.- und S.-Räte, ihrem Machtanspruch gemäß, als Träger der Staatsgewalt anzuerkennen seien.

7. Der vorübergehend zurückgedrängte Nationalversammlungsgedanke begann wieder in den Vordergrund zu treten. Am 30. No-

[21] Waldecker a. a. O. 750.

vember beschloß und verkündigte der Rat der Volksbeauftragten (unter Gegenzeichnung des neuernannten Staatssekretärs des Innern Dr. Preuß) eine Verordnung über die Wahlen zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung („Reichswahlgesetz"), welcher eine vom Staatssekretär des Innern erlassenen Ausführungsverordnung („Wahlordnung") beigegeben war[22]. Danach werden die Mitglieder der Nationalversammlung in allgemeinen, unmittelbaren und geheimen Wahlen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt; wahlberechtigt sind alle deutschen Männer (einschließlich aller Personen des Soldatenstandes) und Frauen, die am Wahltag das 20. Lebensjahr vollendet haben, wählbar alle Wahlberechtigten, die am Wahltag seit mindestens einem Jahre Deutsche sind.

8. Die in der Vereinbarung vom 22. November (oben 1037) Nr. 2 vorgesehene allgemeine deutsche Delegiertenversammlung trat als „Reichskonferenz der A.- und S.-Räte" am 16. Dezember in Berlin zusammen und tagte bis zum 19. Dezember. Sie stand — im Gegensatz zu dem Standpunkt der lokalen Berliner Organisationen — durchaus unter dem Zeichen des Nationalversammlungsgedankens. Sie beschloß am 19. Dezember: 1. „Dem Rat der Volksbeauftragten wird bis zum Zusammentritt der National-Versammlung die vollziehende und gesetzgebende Gewalt übertragen; 2. es wird ein Ausschuß der Reichskonferenz als „Zentralrat der A.- und S.-Räte" eingesetzt, dem die Ernennung und Entlassung der Mitglieder der Reichs- und der preußischen Regierung sowie die Kontrolle beider Regierungen zusteht; 3. die Wahlen zur Nationalversammlung sollen am 19. Januar 1919 stattfinden." Diese Beschlüsse wurden mit 400 gegen 50 Stimmen gefaßt. Durch die Einsetzung des Zentralrates wurde dem Berliner Vollzugsrat die ihm lediglich gebührende Stellung einer lokalen Instanz angewiesen.

9. Dem Beschluß der Reichskonferenz der Räte entsprechend bestimmte die Reichsregierung den 19. Januar als Wahltag: V. v. 19. Dezember 1918 (RGBl 1441). Am 21. Dezember erging für Preußen eine V. über die Wahlen zur verfassunggebenden preußischen Landesversammlung (GS 201), deren Bestimmungen sich eng an das Reichswahlgesetz vom 30. November (s. oben) anschließen. Auch die in den andern Einzelstaaten erlassenen Verordnungen für die Wahlen zu den dortigen verfassunggebenden Landesversammlungen folgen ohne wesentliche Abweichungen dem Vorbild des Reichswahlgesetzes.

10. Am 19. Januar 1919 wurde die verfassunggebende deutsche Nationalversammlung gewählt. Ihre 421 Mandate, welche nach dem Reichswahlgesetz in 37 Wahlkreisen zu besetzen sind, verteilten sich auf die einzelnen politischen Parteien wie folgt: Deutschnationale Volkspartei (aus den ehemaligen konservativen Parteien

[22] RGBl 1345, 1353.

hervorgegangen): 34, christliche Volkspartei (Zentrum): 88, deutsche Volkspartei (Nationalliberale): 23, deutsche demokratische Partei (bürgerliche Linke): 77, Mehrheitssozialdemokraten: 164, unabhängige Sozialdemokraten: 24, Fraktionslose: 11. Das politisch Wesentliche an diesem Wahlergebnis war, daß der gemäßigte Sozialismus sehr stark, der radikale auffallend schwach vertreten war, und daß beide sozialistische Parteien zusammengenommen nicht über die Mehrheit in der Versammlung verfügten: 188 sozialistische Abgeordnete gegenüber 233 Abgeordneten der bürgerlichen Parteien.

11. Kurz vor den Wahlen zur NatVers wurde ein erster Entwurf der künftigen Reichsverfassung, ausgearbeitet im Reichsamt des Innern unter persönlichster Leitung des Staatssekretärs Dr. Preuß, veröffentlicht. Er ist, wie dies durch die politische Lage vorgezeichnet war, selbstverständlich rein demokratisch, im übrigen aber, in scharfer Stellungnahme gegen gewisse, sich „föderalistisch" nennende, in Wahrheit partikularistische Strömungen, welche seit der Revolution überhandnahmen, ausgeprägt unitarisch angelegt. Die gesetzgeberische, namentlich aber auch die verwaltende Zuständigkeit des Reichs erstreckt sich nach ihm viel weiter als nach dem bisherigen Recht. Die den Einzelstaaten belassene Tätigkeit bezeichnet die dem Entwurf beigegebene Denkschrift selbst als „höchstpotenzierte Selbstverwaltung". Der Entwurf sieht — ohne in dieser Richtung von Reichswegen zwangsweise eingreifen zu wollen — eine Neuordnung des partikularen Staatenbestandes vor, insbesondere die Zusammenlegung der kleinsten Einzelstaaten zu leistungsfähigeren Gebilden und die Zerlegung des für ein wirkliches Aufgehen in Deutschland zu großen Preußens in mehrere Staaten mittlerer Größe. Die Reichsgewalt soll ausgeübt werden als gesetzgebende durch einen aus zwei Kammern, Staatenhaus und Volkshaus nach dem Vorbilde der Frankfurter Verfassung von 1849[23], zusammengesetzten Reichstag, als vollziehende durch ein als „Reichspräsident" bezeichnetes, unmittelbar vom Volke auf 7 Jahre gewähltes Oberhaupt, welches die ihm übertragenen Befugnisse unter Mitwirkung verantwortlicher Minister nach den Grundsätzen der parlamentarischen Regierungsform auübt[24].

12. Die Nationalversammlung wurde vom Rate der Volksbeauftragten nach Weimar berufen und trat dort am 6. Februar 1919 zusammen. Der von der Reichskonferenz der deutschen A.- und S.-Räte eingesetzte Zentralrat (s. o. 1038) sah hiermit seine

[23] Oben § 59 S. 175.

[24] Literatur zu diesem Entwurf: Aufsätze von Friedberg, Anschütz, Apelt im Märzheft 1919 der DJZ; Thoma, Deutsche Verfassungsprobleme, Annalen f. soz. Politik u. Gesetzgebung 6 409 ff.; Binding, Die staatsrechtliche Verwandlung des Deutschen Reichs 35 ff.; Meinecke, Bemerkungen zum Entwurf der RVerf., Februarhefte der „Deutschen Politik"; Gmelin, Warum ist der Reichsverfassungsentwurf für uns Süddeutsche unannehmbar?; Hübner, Was verlangt Deutschlands Zukunft von der neuen Reichsverfassung?

Mission als beendet an. Er erließ einen Aufruf an die NatVers, dessen einschlägige Sätze folgendermaßen lauten: „Der Reichsnationalversammlung liegt es ob, den Neuaufbau Deutschlands in politischer und wirtschaftlicher Beziehung vorzubereiten sowie eine territoriale Neugliederung des Gebietes vorzunehmen. Sie darf darin von keiner anderen Körperschaft, insbesondere nicht von den Landesnationalversammlungen beschränkt werden. In der Erwartung, daß die NatVers ihre volle Souveränetät durchführt, legt der Zentralrat die ihm vom Reichskongreß der A.- und S.-Räte übertragene Gewalt in die Hände der deutschen Nationalversammlung und wünscht ihren Arbeiten jeglichen Erfolg zum Glück und Heil des gesamten deutschen Volkes und aller im neuen Deutschen Reiche vereinigten Volksstämme."

13. Am 10. Februar 1919 beschloß die NatVers. ein Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt, welches am gleichen Tage von ihrem Präsidenten verkündigt wurde[25]. Danach hat die NatVers die Aufgabe, die künftige Reichsverfassung sowie auch sonstige dringende Reichsgesetze zu beschließen. Die Einbringung von Vorlagen der Reichsregierung an die NatVers. bedarf der Zustimmung eines Staatenausschusses, welcher, ähnlich dem bisherigen Bundesrate, aus Vertretern der Regierungen der Einzelstaaten zusammengesetzt ist. Über die Reichsverfassung beschließt die NatVers allein, andere Reichsgesetze bedürfen der Zustimmung des Staatenausschusses. Ist die Zustimmung nicht zu erzielen, so kann der Reichspräsident die Entscheidung durch Volksabstimmung herbeiführen. Dieser — einstweilige — Reichspräsident führt die Geschäfte des Reichs durch ein von ihm berufenes, der NatVers. verantwortliches Ministerium. Er wird von der NatVers gewählt; sein Amt dauert bis zum Amtsantritt des neuen Reichspräsidenten, der auf Grund der künftigen Reichsverfassung gewählt wird.

14. Auf Grund des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt wurde der bisherige Volksbeauftragte Ebert zum Reichspräsidenten gewählt. Er bildete ein Reichsministerium, zusammengesetzt aus Mitgliedern der drei Mehrheitsparteien (Mehrheitssozialisten, Demokraten, Zentrum). Die einzelnen Fachministerien erscheinen mit wenigen utenden Ausnahmen als unveränderte Fortsetzungen der bisherigen obersten Reichsämter (oben § 136).

15. Unter dem 21. Februar 1918 legte die Reichsregierung der NatVers den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs vor, mit dem Bemerken, daß der Staatenausschuß diesem Entwurfe zugestimmt, jedoch zu einigen Artikeln abweichende Beschlüsse gefaßt habe[26]. Eine Denkschrift oder sonstige schrift-

---

[25] RGBl 169.

[26] Die Einbringung des Entwurfs bei der NatVers. war trotz dieser Abweichungen gemäß § 2 Abs. 4 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt zulässig. Es heißt dort: „Kommt eine Übereinstimmung zwischen

liche Begründung ist diesem Entwurf nicht beigegeben, stattdessen wurde er von dem inzwischen zum Reichsminister des Innern ernannten vormaligen Staatssekretär Dr. Preuß in der Sitzung der NatVers. vom 24. Februar 1919 in eingehenden Ausführungen mündlich begründet.

Dieser Regierungsentwurf — die Geschichte der künftigen Reichsverfassung wird ihn, von dem Preußschen Entwurf (oben Nr. 11) als den Entwurf I ausgehend, einst als Entwurf II der Verfassung zu bezeichnen haben — unterscheidet sich von seinem Vorgänger, auf dem er im allgemeinen aufgebaut ist, in nicht wenigen, zum Teil grundsätzlich bedeutsamen Punkten. Er ist vor allem, unter dem Einflusse einer Gegnerschaft, die sich bei den Regierungen mancher Einzelstaaten, voran der süddeutschen, in der Literatur und in der Presse wider den Preußschen Entwurf erhoben hatte, weit föderalistischer, um nicht zu sagen partikularistischer, gestaltet als dieser Entwurf. Er gibt, was die Zuständigkeitsverteilung anlangt, dem Reiche weniger als der erste Entwurf. So sind nach dem letzteren das Militärwesen, das Zollwesen, das Eisenbahnwesen in bezug nicht nur auf die Gesetzgebung, sondern auch auf die Verwaltung Reichssache: alle Militärverwaltung ist Reichsverwaltung, die Zölle werden von Reichsbehörden erhoben, die Staatseisenbahnen von den Einzelstaaten auf das Reich übertragen. Dagegen geht der Entwurf II, was das Militärwesen anlangt, im wesentlichen wieder auf die bisherige Kontingentsverfassung zurück[27], er beläßt es im Zollwesen in einem großen Teile des Reichs (Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Bremen, Hamburg) bei dem System der Erhebung der Zölle durch die Landesbehörden[28] und bezeichnet es lediglich als „Aufgabe" des Reichs, die Eisenbahnen (im Wege des Vertrags gegen Entschädigung) in seine Verwaltung zu übernehmen[29]. Die Reservatrechte Bayerns, der andern süddeutschen Staaten, Bremen und Hamburgs (oben 701, 702), welche der erste Entwurf stillschweigend beseitigt hatte, stellt der zweite in vollem Umfange wieder her. Die Aufsichtsgewalt des Reichs gegenüber den Einzelstaaten ist abgeschwächt, dagegen die Beteiligung der Einzelstaaten (Entwurf II nennt sie „Gliedstaaten") bei der Bildung des Reichswillens erheblich verstärkt. Letzteres ist insbesondere dadurch geschehen, daß an Stelle des im Entwurf I vorgesehenen Staatenhauses ein den Willen und die Interessen der einzelnen Gliedstaaten stärker und sicherer zur Geltung bringendes föderalistisches Organ, ein Reichsrat, gesetzt wurde, der, in seiner Formation den bisherigen Bundesrat bzw. Staatenausschuß (s. oben)

---

der Reichsregierung und dem Staatenausschusse nicht zustande, so darf jeder Teil seinen Entwurf der NatVers. zur Beschlußfassung vorlegen.

[27] Entw. II Art. 5 Abs. 4. Vgl. oben § 195a, 196.

[28] Art. 115.

[29] Art. 90.

nachgebildet, aus Vertretern der einzelnen Gliedstaatsregierungen besteht und nicht nur bei der Gesetzgebung, sondern auch bei der Verwaltung des Reiches beteiligt ist[30].

Der Entwurf wurde am 4. März 1919 einem Ausschuß von 28 Mitgliedern überwiesen, der zu der Zeit, da diese Zeilen geschrieben werden (15. April), seine Arbeit noch nicht vollendet hat.

---

[30] Der Entw. II adoptiert also nicht das „Staatenhaussystem", sondern das „Bundesratssystem". Über den Unterschied der beiden Systeme vgl. Anschütz, DJZ 1919 118, 119, 202, 203 und Deutsche Politik, 1919 Heft 4 S. 111 ff.; Max Weber, Deutschlands künftige Staatsform (1919) 19 ff.; Thoma, Annalen für soziale Politik u. Gesetzgebung 6 423 ff. — Zum Entwurf II im allgemeinen: Gmelin, Entspricht der zweite Reichsverfassungsentwurf unseren Entartungen? (1919); E. Kaufmann, Grundfragen der künftigen RVerf (1919), Derselbe im „Tag" (Ausgabe B) 1919 Nr. 43, 49, 50.

Kleine Nachträge und Berichtigungen.

Zu § 2 Anm. 2: Von Meineckes Werk erschien die 3. Aufl. 1915. Kjellén, Der Staat als Lebensform (1917); J. Seipel, Nation und Staat (1916).

Zu § 12 Anm. d (Schwarzburg): Francke, ArchÖffR 35 462 ff.

Zu § 31 Anm. a: Tezner, Das ständisch-monarchische Staatsrecht, Grünhuts Ztschr. 41; v. Below, Der deutsche Staat des Mittelalters (1914). Zu S. 96 (Widerstandsrecht): Kern, Gottesgnadentum und Widerstandskraft im früheren Mittelalter (1914); Wolzendorff, Staatsrecht und Naturrecht in der Lehre vom Widerstandsrecht des Volkes gegen rechtswidrige Ausübung der Staatsgewalt (1916).

Zu § 58 Anm. 1 noch: Brandenburg, Die Reichsgründung, 2 Bde. (1916).

Zu § 59 Anm. 10: Bergsträsser, Das schwarzrotgoldene Parlament 1848/49 und sein Verfassungswerk (1919).

Zu § 59 S. 175, 176 (preußische Unionspolitik): F. Meinecke, Radowitz und die deutsche Revolution (1913).

Zu § 74, 74a: Giese, Verfügungen über deutsches Staatsgebiet, ArchÖffR 37 165 ff.

Zu § 75 S. 245 ff.: Kommentare zum Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 sind verfaßt u. a. von v. Keller und Trautmann (1914), Magnus (1917).

Zu § 80 Anm. 11: Triepel, Reichsaufsicht 173 ff., 261 ff.

Zu § 80 Anm. 32: Der Satz „In Bayern hat es keine Geltung erlangt" ist zu ersetzen durch: In Bayern ist es eingeführt durch RG vom 30. Juni 1913. Vgl. S. 265 Anm. 2 a. E., S. 429 Anm. 18.

Zu § 84 Anm. a; R. Bezzenberger, Über die Verleihung und Entziehung von Orden und Ehrentiteln durch den König von Preußen (Breslauer Diss., 1914); Braun im ArchÖffR 34 287 ff.

Zu § 89 S. 302. Zugehörigkeit zu einem fremden, insbes. feindlichen Staat ist kein Sukzessionshindernis: Schoen, DJZ 23 (1918) 209 ff.

Zu § 97 Anm. 6, Zeile 5 v. u. Das Zitat muß lauten: WStVR 2 728 ff.

Zu § 99 S. 346, 347. Der Satz „Aufgehoben sind" bis „eintreten lassen" beruht auf einem Irrtum und entspricht nicht der Ansicht des Bearbeiters. StrGB § 34 sagt nicht, daß nur in dem von ihm bezeichneten Falle (Verlust der bürgerl. Ehrenrechte) die Unfähigkeit, zu wählen und gewählt zu werden als Straffolge eintreten soll, sondern nur, daß sie in diesem Falle eintreten soll. Die Anm. 6, 7 angegebenen Landesgesetze sind demnach nicht aufgehoben, sondern unberührt geblieben. S. 347 Z. 4 v. o. ist folgerichtig „dagegen" zu ersetzen durch „Ebenso".

Zu § 99 S. 349. Die Fassung des Satzes „Die letztere Bestimmung" bis „angehört haben" beruht auf einem Versehen. Der Satz muß lauten: „Die letztere Bestimmung findet nicht nur Anwendung auf solche Personen, welche vor Erwerb der betreffenden Staatsangehörigkeit einem außerdeutschen, sondern auch auf solche, welche bisher einem deutschen Staat angehört haben."

Zu § 101 S. 354 (geheime Wahl): J. Rosenthal, Über den reichsrechtlichen Schutz des Wahlgeheimnisses (Abhandlung von Zorn und Stier-Somlo, XIV 2, 1918).

Zu § 102 S. 358 (Ausschluß zur Strafe): Loening, Die Ausschließung aus der Volksvertretung, VerwArch 26 367 ff.

Zu § 113 S. 437: F. X. Pfeiffer, Das kommunale Wahlrecht in den deutschen Bundesstaaten (1918).

Zu § 120 S. 474 Z. 9 v. o. ist statt „eine Gesamtheit" zu setzen: „die Gesamtheit".

Zu § 122 (allgemeine Charakteristik der Reichsverfassung): E. Kaufmann, Bismarcks Erbe in der RVerf. (1917).

Zu § 129 S. 504: W. Kalischek, Der Ausschluß des Reichstagswahlrechts (Frankfurter Diss. 1918).

Zu § 129 S. 507, (Wahlgeheimnis): vgl. die oben zu § 101 S. 354 angeführte Schrift von Rosenthal.

Zu § 135 S. 526 (Reichskanzler und preußische Regierung): Anschütz, Die preußische Wahlreform (1917) 8 ff., 13 ff.; E. Kaufmann a. a. O. 85 ff.; Triepel, Reichsaufsicht 714.

Zu § 136 S. 535. Vom Reichsamt des Innern wurde 1917 das Reichswirtschaftsamt und von diesem 1918 das Reichsarbeitsamt abgetrennt: Kaiserl. Erlasse v. 21. Okt. 1917 (RGBl 963) und v. 4. Okt. 1918 (RGBl 1231).

Zu § 148 S. 603. Die Arreststrafe ist in Preußen durch G. vom 25. März 1917 (G. S. 49) aufgehoben worden.

Zu § 155 S. 639. In der letzten Zeile des Textes muß es statt „formellen" heißen: „materiellen".

Zu § 158 Anm. 11: W. Hildesheimer, Über die Revision moderner Staatsverfassungen (Zorn u. Stier-Somlos Abhandlungen XIV 1, 1918).

Zu § 164 S. 694 ff. („vertragsmäßige Grundlagen"): Wenzel, Zur Lehre der vertragsmäßigen Elemente der Reichsverfassung (Zorn u. Stier-Somlos Abhandlungen, V 1, 1909); E. Kaufmann a. a. O. 30 ff.

Zu § 164 S. 695 ff.: E. Jacobi, Der Rechtsbestand der deutschen Bundesstaaten (1917); Oeschey, Wandlungen der Bundesstaaten und Art. 6 der RVerf., ArchÖffR 38 185.

Zu § 212 Anm. e: Durch das RGes. vom 26. Juli 1918 (RGBl 959) wurde eine oberste Spruch- und Beschlußbehörde für Reichsabgabensachen unter dem Namen „Reichsfinanzhof" errichtet. Der Sitz dieser Behörde ist in München. Der Reichsfinanzhof ist oberste Spruchbehörde zunächst für folgende Reichsabgaben: Wehrbeitrag, Besitzsteuer, Kriegsabgaben, Erbschaftssteuer, Umsatzsteuer, Reichsstempelabgaben, Wechselstempel, Abgaben von Personen- und Güterverkehr, Kohlensteuer. Der Reichsfinanzhof kann mittels Rechtsbeschwerde nach Erschöpfung des landesrechtlich geordneten Rechtsmittelzuges angerufen werden. Alsdann entscheidet der Reichsfinanzhof im „Spruchverfahren". Im „Beschlußverfahren" („als Beschlußbehörde") entscheidet der Reichsfinanzhof über Beschwerden nach § 6 des Doppelsteuergesetzes vom 22. März 1909 und über die Verteilung des Besteuerungsrechts zur Beseitigung einer durch das Doppelsteuergesetz nicht verwehrten Doppelbesteuerung bei der Heranziehung zu direkten Steuern in verschiedenen Bundesstaaten oder in Gemeinden verschiedener Bundesstaaten. Die Reichsregierung und die obersten Landesfinanzbehörden können Fragen der Auslegung von Vorschriften der Reichsabgabengesetze dem Reichsfinanzhof zur Begutachtung vorlegen.

Sachverzeichnis.

Die großen Zahlen bezeichnen die Seiten, die kleinen die Noten.

Abdankung des Kaisers im alten deutschen Reich 77; des Monarchen im heutigen Staatsrecht 305.
Abfahrtsgeld 959.
Abgeordnete, rechtliche Stellung derselben. Landtagsabgeordnete 369 ff.; Reichstagsabgeordnete 516 ff.; Abgeordnete zum elsaß-lothringischen Landtag 554.
Abgeorneten, Kammer der, in Bayern 336[1], 344[1].
Abgeordnetenhaus, preußisches 336[1]; Wahlen zu demselben 352[4].
Ablösungen der Reallasten 826; der Servituten 827.
Ablösungsstreitigkeiten, Gerichte zur Entscheidung derselben 466, 732.
Abolition 747.
Absetzung des Monarchen 305; der Beamten 626 ff.; der Kirchendiener 1113.
Abstimmung bei Landtagswahlen 354; bei Reichstagswahlen 507; bei Wahlen zum elsaß-lothringischen Landtag 553; bei Gemeindewahlen 437; im Reichstage des ehemaligen deutschen Reiches 82; in den Landtagen 368; im Bundesrat 490; im jetzigen deutschen Reichstage 515.
Abteilungen der Landtage 364, 366; des Reichstages 512, 513; bei der Artillerie 860.
Abtretung von Gebiet s. Gebietsabtretung.
Abzugsgeld 959.
Akzise 871, 872.
Adel 982, 991, 992.
Administrativsachen s. Verwaltungssachen.
Admiralität, kaiserliche 533.
Admiralstab 863.
Adoption, Bedeutung für die Thronfolge 294.
Adresse der Landtage 332, 364; des Reichstages 502.
Agnaten, Zustimmung bei Änderungen der Thronfolge 283 ff., 288; bei Zulassung unebenbürtiger Deszendenz 300; Entscheidungen über Regentschaft 312; Führung der Regentschaft 312, 318.
Akademien der Wissenschaften und Künste 825.
Aktiengesellschaften 995; Besteuerung derselben s. Erwerbsgesellschaften.
Aktive Formationen der Flotte 861 ff.
Allgemeines Recht 235.
Allgemeines Staatsrecht 60.
Alliancen 41.
Allmendgut 419.
Altersversicherung 834, 835.
Altkatholiken 1003.
Amendierung der Gesetze im Landtag 661; im Reichstag 685; im elsaß-lothringischen Landesausschuß 713.
Amnestie 747.
Amt, Begriff 381; Ämter als Verwaltungseinteilung in Westfalen 451; in Oldenburg 461; in Lippe und Schaumburg-Lippe 462; Ämter mit Gehalt können nur auf Grund etatmäßiger Bewilligung errichtet werden 670[5], 863, 893.
Amtmänner, landesherrliche in älterer Zeit 393, 395; in Westfalen 451.
Amtsausschuß in den östlichen preußischen Provinzen und Schleswig-Holstein 450; in Hohenzollern 456.
Amtsbezirk, Begriff 382; als Verwaltungseinteilung in den östlichen preußischen Provinzen und Schleswig-Holstein 450.
Amtsdelikt 601.
Amtsgeheimnis s. Dienstgeheimnis.
Amtsgemeinderat in Lippe 462.
Amtsgericht 465.
Amtshauptmann in Sachsen 457; in Oldenburg 461; in Lippe und Schaumburg-Lippe 462.
Amtskammer 394, 398.
Amtskörperschaft in Württemberg 458.

Amtsrat in Oldenburg 461.
Amtsverbrechen s. Amtsdelikt.
Amtsversammlung in Westfalen 451; in Hohenzollern 456; in Württemberg 458; in Schaumburg-Lippe 462.
Amtsvorsteher in den östlichen Provinzen Preußens und Schleswig-Holstein 450; in Sachsen-Altenburg 460; in Anhalt 462.
Anfall, Verzicht auf den ledigen Anfall 293.
Angefälle des Lehnsherrn 310.
Angehörigkeit 242 ff., 822; zu den Kommunalverbänden 384; zu einem Kommunalverbande höherer Ordnung 463; s. außerdem Gemeindeangehörigkeit, Reichsangehörigkeit, Staatsangehörigkeit.
Anhalt, Mitglied des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 164; Verwaltungsorganisation 461.
Anleihen 896, 923, 926.
Annahme an Kindesstatt kein Erwerbsgrund der Staatsangehörigkeit 247; der Wahl zum Landtage 356; der Wahl zum Reichstage 509.
Anordnungen, gemeinnützige im deutschen Bunde 128.
Anschläge 92.
Anstellung der Beamten 575 ff.; 582 ff.; der Post- und Telegraphenbeamten 833; der Offiziere 842 ff.; Anstellung als Erwerbsgrund der Staatsangehörigkeit 251.
Anträge im Bundesrat 489.
Anwartschaften für Ämter 584.
Anzeige von Versammlungen 996; der Anstellung von Geistlichen 1012.
Apanagen 327 ff.
Apotheken 824.
Appel comme d'abus 1010.
Appropriationsklauseln in England 879.
Arbeiterkoalitionen 994.
Arbeiterversicherung 265.
Aremberg, Herzog von, Mitglied des Rheinbundes 106; wird mediatisiert 108 und bleibt es bei Gründung des deutschen Bundes 117; jetziger Rechtszustand 987 [6].
Aristokratie 33.
Armeekorps 859, 860.
Armeeinspektion 860.
Armenpflege 421, 822.
Armenunterstützung 822, 949, 951, 952 [1]; Einfluß auf das Wahlrecht zum Landtag 347 u. Reichstag 504.
Armenverbände 822; Streitigkeiten derselben 265 s. auch Bundesamt für Heimatwesen.
Arrest bei Beamten 603.
Arrondissements in Frankreich 390; in Elsaß-Lothringen 542, 554.
Artillerie 860.
Arzt 824.
Aufenthalt im Staatsgebiet 948 ff.
Aufenthaltsbeschränkungen 961 ff.
Auflauf 823.
Auflösung der Landtage 357, 361; des Reichstages 509; des elsaß-lothringischen Landtages 553; der Gemeindevertretungen 440; der Vertretungen der Kommunalverbände höherer Ordnung 463; der Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte in Elsaß-Lothringen 557.
Aufnahme 249, 823; in den Gemeindeverband 423 ff.; neuer Gebietsteile in das Reich 241. 242. 695. 696.
Aufnahmegebühr bei Gemeinden 426, 431.
Aufsicht des Reiches über die Einzelstaaten 260, 265, 931, 938 ff., 941; des Staates über die Kommunalverbände höherer Ordnung 384, 463; des Staates über die Gemeinden 384, 438; des Staates über die Kirche 998, 1005 ff.; über die Gerichte 746; in der Verwaltung 757.
Aufwandsentsschädigung der Reichstagsmitglieder 521.
Aufzüge, öffentliche 996, 1015.
Augsburg bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschluß Freie Stadt 100; wird später an Bayern abgetreten 108 [1].
Ausfertigung der Gesetze 665 [2], 687.
Ausführungsverordnungen in den Einzelstaaten 672; im Reiche 707; in Elsaß-Lothringen 714.
Ausfuhrverbote 831.
Ausgaben im allgemeinen 870; der Einzelstaaten 877; des Reiches 907, 908.
Ausgabenbewilligungsrecht der Landtage 891, 892; von Bundesrat und Reichstag 919 ff.
Aushebung 835, 836.
Ausländer, Rechtsstellung im allgemeinen 242, 947; Anstellung im Staatsdienst 589; Ausweisung und Auslieferung 949, 950; kein Anspruch derselben auf völkerrecht-

lichen Schutz 952; Anspruch auf Rechtsschutz 953; Schutz gegen Verhaftung 957; Niederlassung 962; Gewerbebetrieb 962; Eheschließung 963; Recht der Petition und Beschwerde 973; Pflicht zum Gehorsam gegen Gesetze und Behörden 974; Heranziehung zum Militärdienst 976; Steuerpflicht 979.
Ausmärker 426, 430.
Ausnahmegerichte 734.
Ausschluß von Landtagsmitgliedern 358.
Ausschüsse des Bundesrates 492 ff.; der Landtage 362; städtische 432.
Aussteuer der Prinzessinnen 328.
Austräge, Austrägalgerichte im ehemaligen deutschen Reiche 90; im deutschen Bunde 137 ff.; für Streitigkeiten der jetzigen Bundesstaaten 933; für die Standesherren 733, 990.
Auswanderung 254 ff., 258, 959; Kommissare für Auswanderungswesen 535.
Auswärtige Angelegenheiten 262 ff., 751, 809 ff.; Bundesratsausschuß für dieselben 493, 817.
Auswärtiges Amt des Deutschen Reiches 533, 535.
Ausweisungen 822, 823, 948 ff.
Authentische Interpretation 641.
Autonomie, Begriff und Wesen 235, 641; der Gemeinden 422, 431 ff., 439; der standesherrlichen Familien 986, 989; der reichsritterschaftlichen Familien 992.

Baden, Kurwürde 100; Mitglied des Rheinbundes 106; des deutschen Bundes 119; Vertrag mit dem norddeutschen Bunde über militärische Freizügigkeit 204; Eintritt in den norddeutschen Bund 206; Mitglied des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 159; Verwaltungsorganisation 458; Bier- und Branntweinbesteuerung 267, 912, 916 ff.; Militärgesetzgebung 867.
Baken 261.
Banken 831 ff.
Banknoten 831, 832.
Bannrechte 830.
Bataillone 860.
Batterien 860.
Bauermeister, Bauerrichter 412.
Bauernstand 982.
Baupolizei 824.
Bayern, Kurwürde 79; Mitglied des Rheinbundes 106; des deutschen Bundes 119; Eintritt in den norddeutschen Bund 206; Mitglied des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 109, 156; Verwaltungsorganisation 456, 457; stellvertretender Vorsitz im Bundesrat 489; Vertretung im Bundesratsausschuß für Landheer 492; Vorsitz im Bundesratsausschuß für auswärtige Angelegenheiten 493; Vertretung der Reichsgesandten 817; Sonderrechte 266 ff.; Gesetze über Unterstützungswohnsitz und Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung haben daselbst keine Geltung 822^{3}, 963; selbständige Post- und Telegraphenverwaltung 833; Besitz eigener Postwertzeichen 909; Selbständigkeit des Militärwesens 855; Militärgesetzgebung 867; Militärstrafgerichtsbarkeit 868^{10}; Bier- und Branntweinsteuer 267, 916.
Beamte, Begriff 384, 573 ff.; Rechtsverhältnisse derselben 563 ff.; Wahl derselben zum Landtage 350; zum Reichstag 506; Kommunalbesteuerung 981.
Beaufsichtigung 260 ff., 931, 938 ff., 941.
Beden 95.
Beendigung der Regierung 305 ff.; der Eigenschaft als Landtagsmitglied 357 ff.; als Reichstagsmitglied 510 ff.; des Beamtenverhältnisses 620 ff.
Befehle der Verwaltung 758.
Befehlsgewalt 843, 847.
Beginn der Eigenschaft als Landtagsmitglied 356; als Reichstagsmitglied 509; des Beamtenverhältnisses 589.
Begnadigung 747 ff.; bei Ministeranklagen 805; bei militärgerichtlichen Erkenntnissen 853; Verantwortlichkeit dafür 278^{24}.
Begräbnispolizei 824.
Behörden 269, 381 ff., 391 ff., 522 ff.
Beigeordneter 434, 554.
Bekenntnisfreiheit 131, 963 ff., 1000 ff.
Belagerungszustand 264, 823, 843.
Belgien, Verfassungsentwicklung 149.
Bentinck, Grafen von, Stellung im deutschen Bunde 118; hoher Adel der Familie 988^{8}.
Berg, Großherzogtum 106, 117.
Bergbau 829.
Berichte, wahrheitsgetreue über

Landtagsverhandlungen 376, über Reichstagsverhandlungen 517.
Berlin, Stadt, Stellung außerhalb des Provinzialverbandes 448, 454.
Berufung der Landtage 359, des Bundesrates 486; des Reichstages 511; des elsaß-lothringischen Landtages 553. — Berufung als prozessualisches Rechtsmittel 728 ff., 971 ff.
Besatzungsstämme bei der Flotte 863.
Besatzungstruppen 860.
Beschlagnahme 959.
Beschlußfähigkeit der Landtage 368, 661; des Bundesrates 490; des Reichstages 515.
Beschlußfassung in den Landtagen 368, 661; im Bundesrate 490; im Reichstage 515.
Beschlußsachen 787.
Beschwerden 728 ff., 947, 971; wegen Mißbrauchs der geistlichen Gewalt 1010.
Besitzsteuer 912.
Besoldung der Beamten 577, 614 ff.
Besonderes Staatsrecht 60.
Bestätigung der Gemeindebeamten 439; der Statuten der Kommunalverbände höherer Ordnung 463; der Beamten der Kommunalverbände höherer Ordnung 464; der Todesurteile 734, 735; der militärgerichtlichen Erkenntnisse 853.
Betriebsfonds der Reichskasse 907.
Bettler 824.
Beurkundungen 759.
Bevollmächtigte zum Bundesrat s. Bundesratsmitglieder.
Bewässerungen 828.
Bezirke des Staates 35, 440 ff.; der Städte 437; in Preußen s. Regierungsbezirke; in Baden 459; in Sachsen-Weimar 460; in Schwarzburg-Sondershausen 462; in Reuß j. L. 462; in Elsaß-Lothringen 542, 554; in den Schutzgebieten 562.
Bezirksamt in Bayern 456; in Baden 459.
Bezirksausschuß in Preußen 449, 455, 673; in Sachsen-Weimar 460; in Schwarzburg-Sondershausen 462; in Reuß j. L. 462.
Bezirksdirektor in Sachsen-Weimar 462.
Bezirkspräsident 542, 554.
Bezirksräte in der neuen preußischen Verwaltungsorganisation 446, 447, 786; in Baden 459, 674; in Elsaß-Lothringen 543, 554, 791; in den Schutzgebieten 562.
Bezirksregierungen in Preußen 443, 449.
Bezirkstage in Elsaß-Lothringen 544.
Bezirksverbände der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden 454.
Bezirksversammlungen in der Provinz Hessen-Nassau 454; in Sachsen 458.
Bezirksverwaltungsgerichte in Preußen 446, 447.
Bezirksvorsteher in den Städten 435.
Bibliotheken 825.
Biersteuer 267, 876, 912.
Bischöfe 1012 ff.
Bismarck-Archipel 211.
Böhmen 79, 80, 93.
Börsen 831.
Brandenburg, Kurwürde 79, 80.
Braunschweig, Herzogtum, Eroberung durch Frankreich 107; Wiederherstellung und Mitglied des deutschen Bundes 117, 119; Mitglied des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 163; Verwaltungsorganisation 461; Bestimmungen über Regentschaft 310^{6}, 312^{20}.
Braunschweig-Lüneburg, Kurwürde 80.
Branntweinsteuer 267, 916 ff., 912; Gesetzgebung über dieselbe 683.
Bremen bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschluß Freie Stadt 100; wird in der Rheinbundszeit Frankreich einverleibt 108; später wieder hergestellt und Mitglied des deutschen Bundes 117, 119; Mitglied des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 167; Zollverhältnisse 267, 701, 702, 909 ff.
Brigade 860.
Brown-Inseln 211.
Bücherkommissariat, kaiserliches in Frankfurt 91.
Budget s. Etat.
Bulle, goldene, 69.
Bund 45 ff.; deutscher 113 ff., 189; norddeutscher 189 ff.
Bundesakte 116.
Bundesamt für Heimatwesen 265, 535, 536, 604^{9}, 792.
Bundesangehörige des deutschen Bundes 131.
Bundesbeamte des deutschen Bundes 131.
Bundesbeschlüsse des deutschen Bundes 116.

Bundesexekution 142.
Bundesfeldherr des norddeutschen Bundes 196, 203, 496.
Bundesfestungen 141, 202.
Bundesheer des deutschen Bundes 140.
Bundeskanzleikasse 142.
Bundeskanzleramt des norddeutschen Bundes 533.
Bundeskommissionen 130.
Bundesmatrikularkasse 142.
Bundespräsidium im norddeutschen Bunde 196, 495.
Bundesprotokolle 130.
Bundesrat 447, 482 ff.; Mitwirkung bei Anstellung von Beamten 583; bei der Gesetzgebung 680 ff.; bei Ausübung des Verordnungsrechtes 705 ff.; bei der Kriegserklärung 818; bei völkerrechtlichen Verträgen 818 ff.; bei Aufstellung des Reichshaushaltsetats 919 ff.; Entscheidung von Streitigkeiten der Bundesstaaten untereinander 933 ff.; Entscheidung über recursus ab abusu in Elsaß-Lothringen 1011 [8].
Bundesratsausschüsse 492 ff.; für Landheer und Festungen 492, 854, 855; für auswärtige Angelegenheiten 493, 818.
Bundesratsmitglieder. Rechtliche Stellung 493, 494; Wählbarkeit zum Reichstage 505; Recht im Reichstag gehört zu werden 514.
Bundesschiedsgericht 136, 137.
Bundesstaat 45, 48 ff., 224.
Bundesstaaten im Deutschen Reiche 224; Streitigkeiten derselben untereinander 933.
Bundestag 125 ff.
Bundestagskommissionen 130.
Bundestagsgesandte 131.
Bundesverfassung, norddeutsche 193 ff.
Bundesverhältnisse 45 ff.
Bundesversammlung 125 ff.
Bündnisse des norddeutschen Bundes mit den süddeutschen Staaten 203 ff.
Bündnisverträge vom 18. und 21. August 1866 187.
Bureaukratie 384.
Bürger s. Gemeindebürger.
Bürgeramt 470.
Bürgerausschuß 435, 470.
Bürgerliche Rechte 948 ff.
Bürgermeister 433, 434, 435, 436, 437, 438 [17], 554; in den Freien Städten 468; in der Rheinprovinz 451.
Bürgermeisterei 451.
Bürgermeisfereiversammlung 451.
Bürgerrechtsgeld 426, 431.
Bürgerschaft in den Freien Städten 468, 469.
Bürgerstand 982.
Bürgervorsteher 432.

Charte, französische 148.
Chausseegeld, Bestimmungen der Zollvereinsverträge 911.
Chinesen in Kiautschou 720.
Contentieux in Frankreich 781; in Elsaß-Lothringen 555.

Dänemark 118, 119, 181.
Décharge s. Entlastung.
Dezentralisierter Staat 35.
Defekte 609.
Deiche 828.
Demokratie 33.
Departements in Frankreich 390; in Elsaß-Lothringen 554.
Deputationen, städtische 435; in den Freien Städten 471.
Deutsches Staatsrecht 60.
Diäten der Landtagsmitglieder 380; der Reichstagsmitglieder 521; der Mitglieder des elsaß-lothringischen Landtages 546, 554 [2].
Dienstaufwand der Beamten 614, 617.
Diensteid 590.
Dienstentlassung der Beamten 605, 627.
Dienstentsetzung der Beamten 627.
Dienstgeheimnis 592.
Dienstvergehen der Beamten 601 ff.
Dienstwohnung 616.
Diktatur in Elsaß-Lothringen 542.
Direkte Steuern 874 ff.
Direkte Wahl 353, 507.
Disziplin über Beamte 600 ff., 627 ff.; über zur Disposition gestellte Beamte 633; über pensionierte Beamte 600; über die Senatsmitglieder in den Freien Städten 470; in den Landtagen 367, 376; im Reichstage 513, 514.
Disziplinarbehörden 537, 628.
Disziplinargewalt, kirchliche 1014, 1021.
Disziplinarverfahren 628.
Diskontinuität der Sitzungsperioden in den Landtagen 360; im Reichstage 511.
Dispensation 763.

Dispositionsstellung der Beamten 631.
Dissidenten 1021.
Distrikte in Bayern 456; in den Städten 435; in England 390.
Distriktsausschuß in Bayern 457.
Distriktsrat in Bayern 457.
Division 860; bei der Flotte 863.
Domänen 319 ff., s. auch Kammergut.
Domänenkammer 394, 398.
Domkapisel 1013.
Doppelbesteuerung 929.
Dreiklassenwahl in Preußen 155, 353[7].
Dreikönigsbündnis 175.
Droste 393.

Ebenbürtigkeit in den fürstlichen Familien 296 ff.; der Standesherren 986.
Eheschließungen der Mitglieder fürstlicher Familien 295; der Beamten 599; der Reichsangehörigen 428, 821, 822, 963.
Ehrenämter 384[6].
Ehrenrechte des Monarchen 273; des Kaisers 501.
Ehrenrechte, bürgerliche, Entziehung derselben hat Verlust des Wahlrechtes zur Folge 346, 505.
Ehrenzeichen, Annahme durch Beamte 598.
Eichung 264, 831.
Eid des Monarchen 308; des Regenten 316; der Landtagsmitglieder 364; der Beamten 590; der Untertanen 975.
Eigentum, Unverletzlichkeit desselben 968 ff.
Einbürgerung 248, 249.
Einfuhrverbote 831.
Eingeborene in den Schutzgebieten 560, 561, 720.
Einheitsstaat 4, 11 ff.
Einkammersystem 336 ff.
Einkaufsgeld 426, 431.
Einkommensteuer 874.
Einnahmen im allgemeinen 869; der Einzelstaaten 873 ff.; des Reiches 908 ff.; Elsaß-Lothringen 926 ff.; der Gemeinden und höheren Kommunalverbände 929 ff.
Einnahmebewilligungsrecht der Landtage 893; von Bundesrat und Reichstag 919 ff.
Einquartierungslast. Befreiung der Mitglieder regierender Fürstenhäuser 984; der Standesherren 990.
Einrichtungen, organische, des deutschen Bundes 125 ff.
Einwanderung 247 ff.
Einzugsgeld 426, 431.
Eisenbahnen 261, 264, 266, 832, 873.
Elbzollgerichte 466, 732.
Elsaß-Lothringen, Vereinigung mit Deutschland 209; Stellung im Reiche 224, 227, 246; Verfassung und Verwaltung 540 ff.; Landtag 552 ff.; Einführung der Reichsgesetze 231; Geltung der französischen Gesetze und der Verordnungen des Generalgouverneurs 232; Vertretung im Bundesrate 484; Beamte 580; Gesetzgebung 712 ff.; Verwaltungsgerichtsbarkeit 790; Militärgesetzgebung 867; Finanzen 926 ff.; Biersteuer 267[5], 928; evangelische Kirche 1021.
Engerer Rat im deutschen Bunde 126, 127 ff.
England, Verfassungsentwicklung 143 ff.; Verwaltungsorganisation 389 ff.
Enqueterecht 333[14].
Enregistrement in Elsaß-Lothringen 928.
Enteignung 826, 968 ff., 981.
Entlassung der Beamten s. Dienstentlassung.
Entlastung 502, 807, 899.
Entsagung des Monarchen s. Abdankung.
Entschädigung s. Haftung, Vermögensbeschädigungen.
Entscheidungen 759.
Entsetzung der Beamten s. Dienstentsetzung.
Entwährung 826.
Entwässerungen 828.
Erbämter 80.
Erbschaft, privatrechtliche des Monarchen 308.
Erbschaftssteuer 874.
Erbschulze 412, 438.
Erbtochter 293.
Erbschaftssteuer 913.
Erbverbrüderungen, Erbverträge 303.
Eriaubnis 758.
Ernennung der Beamten und Offiziere s. Anstellung.
Eröffnung der Landtage 364; des Reichstags 511.
Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäßige Handhabung der Staatsgewalt 969 ff.
Ersatztruppen 860.
Erstgeburtsrecht 280, 290.

Ertragssteuern 844.
Erwerbsgesellschaften. Eintritt von Beamten in den Vorstand oder Verwaltungsrat 598; Steuerpflicht derselben 980.
Erworbene Rechte 645.
Erzämter 80.
Eskadrons 860.
Etat der Einzelstaaten 878 ff.; des Reiches 919 ff.; Elsaß-Lothringens 928; der Gemeinden 930.
Etatsüberschreitungen 900, 924[21].
Evangelische Kirche 1003, 1017.
Eventualbelehnung 304.
Exekution im deutschen Bunde 142; im Reiche 265, 937; in Verwaltungssachen s. Verwaltungsexekution.
Exemtion von der Reichskompetenz 266, 267.
Expropriation s. Enteignung.
Exterritorialität 237; der Bundesratsmitglieder 494.

Fahneneid 843, 850, 853, 863.
Familienfideikommisse der regierenden Fürstenhäuser 323; Recht zur Errichtung derselben 992.
Eldartillerie 860.
Feldpolizei 828.
Feldtruppen 860.
Festnahme, vorläufige 958.
Feststellung von Tatsachen 758.
Festungen des Deutschen Bundes s. Bundesfestungen; jetzige Festungen 850, 855; in Bayern 856.
Festungskommandanten, Ernennungsrecht 850, in Württemberg 855, in Bayern 855[10].
Feuerpolizei 823.
Finanzen, Begriff und allgemeine Grundsätze 751, 869 ff.; des ehemaligen Deutschen Reiches 91, 92; des Deutschen Bundes 142; der Einzelstaaten 873 ff.; des Reiches 906 ff.; von Elsaß-Lothringen 926 ff.; der Kommunalverbände 929 ff.
Finanzgesetze 336, 660.
Finanzperiode s. Etatsperiode.
Finanzschulden 877, 878, 913.
Finanzvermögen 873, 907.
Finanzverwaltung 873 ff., 906 ff.
Fischerei 828.
Fiskus, fiskalische Rechte 870, 906.
Flagge 261, 833, 952.
Flößerei 261.
Flotte 836, 860 ff.
Flottenflaggenschiff 861.
Flurbereinigung 827.
Flurgenossen 426, 430.
Flurpolizei 828.
Flüsse 828, 830.
Flußzölle 261.
Forensen 426, 430.
Formationen des Landheeres 859, 860; der Flotte 861 ff.
Forstwirtschaft 828.
Frankfurt am Main bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschluß Freie Stadt 100; Stellung zur Rheinbundszeit 108; im Deutschen Bunde 117, 119, 125, 135; Verfassungsentwicklung 166; Einverleibung in Preußen 189; Stellung zur Provinz Hessen-Nassau 454; Bestellung des ersten Bürgermeisters 438[17].
Frankreich, Verfassungsentwicklung 146 ff.; Verwaltungsorganisation 390.
Freie Herren 65.
Freie Städte 166 ff., 466 ff.
Freihäfen 267.
Freiwillige, einjährig 978.
Freiwillige Gerichtsbarkeit 725, 731.
Freizügigkeit 132, 260, 428, 961; militärische zwischen dem Norddeutschen Bunde und Baden 204.
Fremdenpolizei 823.
Friede, Westfälischer 70; Pariser 114, 117; Wiener 182; zu Nikolsburg, Prag und Berlin 187 ff.; zu Versailles und Frankfurt 206.
Friedensformation des Heeres 859, 860.
Friedensleistungen für die bewaffnete Macht 982.
Friedenspräsenzstärke 857 ff.
Friedensrichter in England 389.
Friedensverträge des Deutschen Reiches 262, 819, 820; Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag 820.
Funktionen des Staates 27 ff.
Fürsten 64.
Fürstenhäuser, regierende 983 ff.
Fürstenrat 80, 100.
Fürst Primas 106, 108, 110.
Fürstentag zu Frankfurt 180.
Fußartillerie 860.

Gabella emigrationis 959.
Garantien 331, 502, 878, 896.
Garnisonen 843, 853.
Gasteiner Konvention 182.
Gebäudesteuer 876[n], 874.
Gebiet 11, 236 ff.
Gebietsabtretungen an außerdeutsche und deutsche Staaten 239, 242, 816.
Gebietshoheit 237.

Gebietskörperschaften 3.
Gebietsteile, Aufnahme neuer in den Reichsverband 241, 242.
Gebietsveränderungen 239 ff., 816.
Gebote der Verwaltung 758.
Gebühren 869, 874, 877, 908.
Geburten, Beurkundung 821.
Gegenzeichnung s. Kontrasignatur.
Gehalte s. Besoldung.
Geheime Räte 394.
Geheime Sitzungen der Landtage 369; des Reichstages 515.
Gehorsam der Beamten 593; des Militärs 843, 853; der Untertanen 973 ff.
Geld 831.
Geldstrafen gegen Beamte 602 ff.
Gemarkung 423.
Gemeinde 3 ff., 35, 408 ff., 419 ff., 554, 555.
Gemeindeämter, Pflicht zur Übernahme 436, 557, 975, 976; Übernahme durch Beamte 598.
Gemeindeangehörigkeit 423 ff., 557, 821.
Gemeindeausschuß 433, 557.
Gemeindebeamte 436, 570, 577.
Gemeindebürger 430 ff.
Gemeindedienste 975, 976.
Gemeindefinanzen 929 ff.
Gemeindegerichte 466, 733.
Gemeindehaushaltsetat 931.
Gemeindemitglieder 430 ff., 557, 821.
Gemeindenutzen 419.
Gemeindeordnungen 414 ff.
Gemeinderat 432, 554, 556.
Gemeinderechnung 930.
Gemeindesteuern 930, 981.
Gemeindeverfassung 431, 554 ff.
Gemeindevermögen 929 ff.
Gemeindeversammlung 433.
Gemeindevorsteher 432 ff.
Gemeiner Pfennig 92.
Gemeines Recht 230, 235.
Gemeinheitsteilung 827.
Gemeinnützige Anordnungen s. Anordnungen.
Gemeinwesen 3 ff., 13.
Generaldirektorium 398.
Generalgouvernement in Elsaß-Lothringen 232, 540 a.
Generalräte in Frankreich 390; in Elsaß-Lothringen 556.
Genossenschaftsrecht 49 ff.
Gerichte 382, 464 ff., 726 ff.; Besetzung derselben und Aufsicht 745 ff.; Gerichte in den Schutzgebieten 563, 732.
Gerichtsbarkeit 725 ff., 733 ff.
Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten 1011.
Gerichtsstand, privilegierter, der fürstlichen Familien 984; der Standesherren 986, 990.
Gesamtbelehnung 290 4, 304.
Gesandte 263, 535, 810, 817, 952.
Geschäftsordnung des Bundestages 129 ff.; der Landtage 363 ff.; des Bundesrats 486; des Reichstages 612.
Geschenke, Annahme seitens der Beamten 598.
Geschwader 862.
Geschworene 466, 572, 598 a, 601, 975.
Gesellschaft 12.
Gesetz, Begriff 27 ff., 637 ff.; Bedeutung als Rechtsquelle 58, 230 ff.; im engeren Sinne 641; im formellen Sinne 638, 642 ff.; im materiellen Sinne 639 ff.; provisorisches 646 ff.
Gesetzblatt, Gesetzsammlung 666, 688, 713.
Gesetzgebung im allgemeinen 27 ff., 637 ff.; des deutschen Bundes 132 ff.; der Einzelstaaten 331, 648 ff.; in den Freien Städten 469, 679; des Deutschen Reiches 260 ff., 502, 680 ff.; in Elsaß-Lothringen 544, 548, 553, 712 ff.; in den Schutzgebieten 719 ff.
Gesetzmäßigkeit der Beamtenhandlungen 593 ff.
Gesindewesen 831.
Gesundheitswesen 824.
Gewaltenteilung 27, 146 ff.
Gewässer 824, 828.
Gewerbebetrieb 425, 429, 829 ff., 962; der Beamten 597.
Gewerbefreiheit 962.
Gewerbegerichte 466, 733.
Gewerbesteuer 981.
Gewerbewesen 829 ff.
Gewichtswesen 831.
Gewissensfreiheit 963 ff., 999 ff.
Gewohnheitsrecht 58, 117, 235.
Glaubensfreiheit 963 ff., 1000 ff.
Gleichheit vor dem Gesetz 983.
Gnade bei der Strafrechtspflege 827 ff.; im Gebiete der Verwaltung 763 m; s. auch Begnadigung.
Gnadenvierteljahr 620.
Goldene Bulle 69.
Gothaer Konvention 949.
Gottesgnaden 10, 75.
Gouvernementsräte 561.

Gouverneure in den Schutzgebieten 561.
Grafenbänke 80, 100.
Grafschaften 62, 391 ff.; in England 389.
Großjährigkeitserklärung 821.
Grundbuchbeamte, Haftung des Staates für denselben 612.
Grundeigentum, Erwerb desselben durch Reichsangehörige 428, 962; durch Beamte 598 [3].
Grundentlastung 826.
Grundgesetz 29, 231, 642, 658.
Grundrechte, Begriff 946, 953 ff.; des deutschen Volkes 173, 178.
Grundsteuer 874, 980 ff.
Gymnasien 825.

Häfen, Hafenpolizei 833.
Haftbefehl, richterlicher 958.
Haftung, vermögensrechtliche der Beamten 608 ff.; des Staates für die Beamten 609 ff.
Hamburg bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschluß Freie Stadt 100; wird während des Rheinbundes Frankreich einverleibt 108; später wiederhergestellt und Mitglied des deutschen Bundes 117, 119; Mitglied des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 167; Zollverhältnisse 267, 701, 702, 909 ff.
Handel 830, 831.
Handwerkskammern 830.
Hannover, zur Zeit des Rheinbundes 107; Mitglied des deutschen Bundes 117, 118; Verfassungsentwicklung 157; Einverleibung in Preußen 189.
Hansestädte, Zollverhältnisse 701, 702, 909; s. Bremen, Hamburg, Lübeck.
Hauptverwaltung der preußischen Staatsschulden 538.
Hausgesetze der regierenden Fürstenhäuser 235, 281 ff.
Haushaltsetat s. Etat.
Haussuchung 958.
Hebammen 824.
Heer des alten deutschen Reiches 91; des deutschen Bundes 140 ff.; des jetzigen deutschen Reiches 835 ff.; Ausgaben für dasselbe 929 ff.
Heeresdienst 976 ff., 977; Befreiung der Mitglieder regierender Fürstenhäuser 984; der Standesherren 977, 990.
Hegemonie 495 ff.
Heilanstalten, Heilpersonal 824.
Heiligkeit des Monarchen 274.
Heimatsrecht 260, 266, 424, 822.
Heimatwesen, Bundesamt für, s. Bundesamt.
Helgoland, Vereinigung mit Deutschland 213; Gemeindeverfassung 417; Verwaltungsorganisation 447, 450 [31], 451 [33], 452 [41]; Wahlen zum Reichstage 507 [11]; Zollverhältnisse 909.
Herrenhaus, preußisches 339 ff.
Herrschaftsbereich 236 ff.
Herzogtümer 64.
Hessen, Großherzogtum, Mitglied des Rheinbundes 106; des deutschen Bundes 117, 119; Verfassungsentwicklung 160; Verwaltungsorganisation 459; Militärgesetzgebung 866.
Hessen-Kassel s. Kurhessen.
Hessen-Homburg, Mitglied des deutschen Bundes 119; Anfall an Darmstadt 129; Verfassungsentwicklung 166; Einverleibung in Preußen 189.
Hessen-Nassau, Provinzialverfassung 453, 454.
Hinterbliebenenversicherung 834; s. auch Arbeiterversicherung.
Hochschulen s. Universitäten; technische 825.
Hochverrat u. Landesverrat gegen Kaiser und Reich, Jurisdiktion 538, 728.
Hofdomänenkammergut in Württemberg 324 [13].
Hofgericht, königliches 83; Hof- und Landgerichte, königliche 91; landesherrliche 393.
Hofrat, Reichshofrat 88; landesherrlicher 394.
Hofkammer 394.
Hofrichter s. Hofgericht.
Hofstaat des Monarchen 273.
Hohenzollern, Fürstentümer, Mitglieder des Rheinbundes 106; des deutschen Bundes und Abtretung an Preußen 120; Verfassungsentwicklung 166; Verwaltungsorganisation 456; Stellung des fürstlichen Hauses in Preußen 985.
Holland, Mitglied des deutschen Bundes 118, 119, 120.
Holstein zur Zeit des Rheinbundes 107; im deutschen Bunde 118, 119; Verfassungsentwicklung 160; Entwicklung seit 1863 181 ff.; Einverleibung in Preußen 189.
Homagium, Homagialeid 975.

Huldigung, Huldigungseid 975.
Hilfskassen, eingeschriebene 834.
Hilfsrichter, Zulässigkeit 735, 746.

Ideokratie 34[3].
Immobiliarversicherungswesen 267, 834.
Immunität 63; der Landtagsabgeordneten 371 ff.; der Reichstagsabgeordneten 516 ff.; in Elsaß-Lothringen 554.
Impeachment in England 800.
Impfung 824.
Indienststellung der Schiffe 862.
Indigenat, gemeinsames im Deutschen Reiche 349[c], 947; s. auch Staatsangehörigkeit.
Indirekte Steuern 874 ff., 909 ff.; in den Gemeinden 929 ff.
Indirekte Wahl 353, 354.
Individualgesetz 640.
Individualsukzession 280, 289.
Industrie 830.
Infanterie 860.
Initiative der Landtage 659; von Senat und Bürgerschaft in den Freien Städten 679; von Bundesrat und Reichstag 684; des elsaß-lothringischen Landesausschusses 713; im Bundesrat 489.
Inländer, s. Reichsangehörige, Staatsangehörige.
Innere Verwaltung 751, 820 ff.
Innungen 830.
Insignien des Monarchen 273.
Inspektion, militärische 844; in Bayern 856.
Instruktionen für die Beamten 757; für Landtagsabgeordnete 370; für die Bundesratsmitglieder 485, 493, 525, 807; für Reichstagsabgeordnete 516.
Integralerneuerung 356.
Interessensphäre 211, 229, 722.
Interim 177.
Interpellation in den Landtagen 333; im Reichstage 502.
Interpretation der Gesetze 232; authentische 641.
Invaliditätsversicherung 835, s. auch Arbeiterversicherung.
Isenburg-Birstein, Fürst von, Mitglied des Rheinbundes 106; später mediatisiert 117.
Itio in partes im alten deutschen Reiche 82, 86.
Iura singulorum im alten deutschen Reiche 82; im deutschen Bunde 123.
Ius eminens 30[5], 904.
Ius maiestaticum circa sacra und in sacra 998.
Ius reformandi 964, 998 ff.

Jahdehafen ist Reichskriegshafen 863.
Jahdegebiet, Abtretung an Preußen 120.
Jagd, Jagdrecht, Jagdregal 828.
Jesuitenorden 1016.
Juden 994 ff., 1004, 1022.
Jungholz, Gemeinde, gehört zum deutschen Zollgebiet 910.
Juristische Personen als Gegenstand der Verwaltung 821; Anwendung des Art. 3 der RVerf auf dieselben 948; Steuerpflicht derselben 980, 981.
Justifikation der Etatsüberschreitungen in den Einzelstaaten 900; im Reiche 924[31].
Justiz, Begriff und Wesen 28 ff., 637 ff., 723 ff.; Trennung von der Verwaltung 399, 401, 766 ff.; Ausübung durch die Gerichte 733 ff.
Justizbehörden 464, 726 ff.
Justizsache 766.
Justizverwaltung 745 ff.
Justizverweigerung 135, 265, 746, 932.

Kabinett in England 146; landesherrliches 395.
Kabinettjustiz 733.
Kaiser, römisch-deutscher 74 ff.; Errichtung der jetzigen Kaiserwürde 206; Rechtsstellung des Kaisers 477, 494 ff.; Kaiser stellt Reichsbeamte an 494 ff.; publiziert Reichsgesetze 682, 687; hat völkerrechtliche Vertretung des Reiches 817; militärischen Oberbefehl über das Landheer 839 ff. und die Kriegsmarine 860; ihm steht die Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen zu 548, 549; Berufung, Eröffnung und Schließung des Bundesrats 486 und Reichstags 511; Begnadigungsrecht 747; Rechte in den Schutzgebieten 559.
Kaiser-Wilhelmsland 211.
Kamerun 210.
Kamern als Abteilungen der Landtage 335 ff.; Verhältnis beider Kammern zueinander 335 ff.; Zusammensetzung der ersten Kammer 338 ff.; der zweiten Kammer 344 ff.; Behörden für die landesherrliche Do-

manialverwaltung 394; Abteilungen der Gerichte 465, 727 ff.
Kammern für Handelssachen 465, 727.
Kämmereivermögen 419.
Kammergerichts. Reichskammergericht, Hofgericht.
Kammergericht, königliches 83.
Kammergut 319 ff., 870, 897; Steuerpflicht desselben 981.
Kammerzieler 85, 93.
Kanäle 833.
Kantone in Elsaß-Lothringen 554.
Kantonpflicht in Preußen 836, 976.
Kanzleien 394.
Kanzler 393; s. auch Reichskanzler.
Kapitalsteuer 927.
Karolinen 212.
Kassation der Beamten 626.
Kassenscheine 831, 913.
Katholische Kirche 1003, 1005 ff.
Kaufmannsgerichte 466, 733.
Kautionen der Beamten 587.
Kavallerie 860.
Kehl, Reichsfestung des ehemaligen deutschen Reiches 92.
Kiautschou 212, 561, 562.
Kiel, Reichskriegshafen 863.
Kirchen 826, 997; Gesetzgebung derselben 641.
Kirchenämter 1011 ff., 1017.
Kirchengewalt 998.
Kirchenhoheit 998.
Kirchenrecht 57.
Kniphausen, Grafschaft 118.
Kognaten 292.
Kokarden 847.
Kollegialbehörden 381.
Kollegien, reichsständische 79 ff.
Köln, Erzbischof von 79, 80, 100.
Kolonien s. Schutzgebiete.
Kolonialbeamtengesetz 560.
Komitialrechte 76.
Kommandogewalt 497, 843, 847.
Kommissar, Kommissariat 397; für Auswanderungswesen 535; Kommissarische Verwaltung der Gemeinden 440; s. auch Regierungskommissare.
Kommissionen der Landtage 366; des Reichstages 513; zur Untersuchung von Tatsachen 333.
Kommunalämter, Pflicht zur Übernahme 436, 587.
Kommunalbeamte 570 ff., 577 ff., 584.
Kommunalfinanzen 929 ff.
Kommunallandtag 454.
Kommunalsteuer 929 ff., 979; der Beamten 569[8], 620, 981; der Militärpersonen 867, 868, 981.
Kommunalverbände 3, 7 ff., 35, 228, 383, 408; höherer Ordnung 440.
Kompagnie 860.
Kompetenz der Behörden 383; des Deutschen Reiches 260; Exemption v. d. Kompetenz 266; s. auch Zuständigkeit.
Kompetenzerweiterung des Deutschen Reiches 262[11], 690 ff.
Kompetenzkonflikt 773 ff.
Kondominate 273.
Konfessionen, Gleichberechtigung derselben 963 ff.
Konflikt 613, 797.
Kongregationen 1015 ff.
Kongreß zu Wien 114; Kongreßakte 114, 115.
König, deutscher 74.
Konkordate 1006, 1007.
Konsistorien 394.
Konskription, militärische 836, 976.
Konsulargerichtsbarkeitsgesetz 539; Einführung in den Schutzgebieten 560, 719, 731.
Konsuln, Konsulargerichte 264, 265, 535, 731 ff., 817.
Kontingente, Kontingentherrlichkeit 837, 839 ff.
Kontingentierte Steuern 894.
Kontinuität der Sitzungsperioden des Bundesrats 490.
Kontrasignatur der Minister 276; des Reichskanzlers 500, 527 ff.; der Stellvertreter des Reichskanzlers 528 ff.; in elsaß-lothringischen Angelegenheiten 543.
Kontribution 872.
Konventionen s. Militärkonventionen.
Konzessionen 758, 830.
Korporation, Korporationsrechte 992, 995; der Religionsgesellschaften 1003.
Krankenanstalten s. Heilanstalten.
Krankenversicherung 421, 834.
Kreditwesen 832.
Kreise des alten deutschen Reiches 93 ff., 99; als Einteilung d. Staaten 35, 443 ff.; in Preußen 397, 440 ff., 443 ff.; in Bayern 456 ff.; in Württemberg 458; in Baden 458; in Hessen 459, 460; in Sachsen-Meiningen 460; in Braunschweig 461; in Anhalt 461; in Waldeck 462; in Bremen 471; in Elsaß-Lothringen 442, 555.

Kreisamtmänner in Waldeck 462.
Kreisausschuß in Preußen 450, 452, 787; in Sachsen 457; in Baden 459; in Hessen 459; in Sachsen-Meiningen 460; in Braunschweig 461; in Anhalt 461; in Bremen 471.
Kreisdeputierte in Preußen 450.
Kreisdirektor in Braunschweig 461; in Anhalt 461; in Elsaß-Lothringen 554.
Kreishauptmann, Kreishauptmannschaft in Sachsen 457.
Kreiskommissionen in Preußen 452.
Kreisrat in Hessen 459.
Kreisregierung in Bayern 456; in Württemberg 458.
Kreisstände in Preußen 444.
Kreistage in Preußen 451; in Hessen 459; in Anhalt 461; in Bremen 472; in Elsaß-Lothringen 543, 555.
Kreisversammlungen in Preussen 451; in Baden 459; in Braunschweig 461.
Kreisverwaltungsgerichte 787.
Kreisvorstand in Waldeck 463.
Kreuzer 861.
Kriegserklärung des deutschen Bundes 139; des Deutschen Reiches 262, 818.
Kriegsformation des Heeres 860.
Kriegsgerichte 731; in Straßburg 555[7].
Kriegshäfen 863.
Kriegsleistungen für die bewaffnete Macht 982.
Kriegsmarine 261, 264, 860 ff.; Gesetzgebung über dieselbe 683.
Kriegsministerien 403, 537, 840, 849, 853, 856.
Kriegsräte 394.
Kriegsschäden 971, 982.
Kriegs- u. Domänenkammern 398.
Kriegssteuern 913.
Kriegszustand 823, 843.
Kronfideikommißfonds, Kronfideikommißrente in Preußen 323[10].
Krontresor in Preußen 324[13].
Krönung 74.
Kurfürsten 74 ff., 79 ff., 100.
Kurfürstenkollegium 79 ff., 100.
Kurhessen, Kurwürde 100; Vernichtung während des Rheinbundes 107; Wiederherstellung und Mitglied des deutschen Bundes 117, 118, 119; Verfassungsentwicklung 159; Einverleibung in Preußen 172.
Kurien im Deutschen Reiche 80, 81; im Deutschen Bunde 126.
Küstengewässer 833.
Küstenpanzerschiffe 861 ff.

Land 12, 36[4].
Landesangehörigkeit von Elsaß-Lothringen 246.
Landarmenverband 822.
Landesausschuß in Hessen-Nassau 454; in Hohenzollern 456; in Reuß ä. L. 462; in Elsaß-Lothringen 544 ff.
Landesfiskus 870; Elsaß-Lothringen 926.
Landesdirektor in Preußen 452, 464[4].
Landesgesetzgebung, Begriff 648; in den monarchisch regierten Einzelstaaten 648 ff.; in den Freien Städten 679; in Elsaß-Lothringen 544 ff., 712 ff.; Verhältnis zur Reichsgesetzgebung 415.
Landesgesetze 231; s. auch Landesgesetzgebung.
Landesgerichte 465, 726, 727 ff.
Landesgerichtshof, oberster 465, 729.
Landeshaushaltsetat s. Etat.
Landeshauptmann 393, 452; in den Schutzgebieten 454.
Landesherren 64 ff., 94 ff., 268 ff.
Landeshoheit 65 ff., 93 ff., 268 ff.
Landesrat 561.
Landesschulden 877.
Landestrauer 273[12].
Landesverfassung 93 ff.
Landesvermögen 871.
Landesverrat s. Hochverrat.
Landesverwaltungsgericht 787.
Landesverweisung 959 ff.
Landfriede 649; ewiger 66, 69.
Landgebiet der Freien Städte 471, 472.
Landgemeinden 411 ff., 434 ff., 472.
Landgerichte, königliche, 88, 91; jetzige 465, 727 ff.
Landheer 839 ff.; Ausgaben für dasselbe 921 ff.
Landräte in Preußen 398, 400, 499; in Bayern 457; in Sachsen-Meiningen 460; in Sachsen-Altenburg 460; in Sachsen-Koburg-Gotha 460; in Schwarzburg-Sondershausen 462; in Schwarzburg-Rudolstadt 462; in Reuß ä. L. 462; in Reuß j. L. 462.
Landratsausschuß in Bayern 457.
Landschaftskollegium 396.
Landschaften in Hannover 453[44].
Landstände s. Landtage.

Landstandschaft der Mitglieder der Fürstenhäuser 985; der Standesherren 990; des Adels 992.
Landstraßen 832.
Landstreicher s. Bettler.
Landsturm 836, 979.
Landsyndikus 366.
Landtage 93ff., 268, 329 ff.; Zusammensetzung 335 ff.; Beteiligung bei der Gesetzgebung 659 ff.; Entscheidungen über die Regentschaft 312; Ministeranklage 804 ff.; Genehmigung völkerrechtlicher Verträge 813 ff.; Steuerbewilligung und Budgetrecht 878 ff., 897 ff.; in Elsaß-Lothringen 552 ff.
Landtagsbeamte 572[3], 583.
Landtagsmitglieder, persönliche Stellung 369 ff.; in Elsaß-Lothringen 554.
Landvogt 393.
Landwehr 836, 978.
Landwirtschaft 828.
Lauenburg, Stellung zur Zeit des Rheinbundes 108; zur Zeit des Deutschen Bundes 118, 119; Verfassungsentwicklung 160; Abtretung an Preußen 182; Vereinigung mit Preußen 189.
Lebensversicherung 834.
Legislaturperiode s. Wahlperiode.
Legitimation der Bundesratsvertreter 486; der Landtagsmitglieder 364; der Reichstagsmitglieder 512.
Legitimation unehelicher Kinder durch Verwaltungsakt 821; Einfluß auf Staatsangehörigkeit 247, 253; Bedeutung für die Thronfolge 294.
Legitimität 26.
Lehnsherrlichkeit 110 ff., 304.
Lehnsschulze 412, 438.
Lehnswesen 63, 835.
Lehranstalten 824 ff.; Überwachung der kirchlichen durch den Staat 1015.
Lehrer, Rechtliche Stellung 573[3], 824.
Leuchtfeuer 261.
Leyen, von der, Graf bzw. Fürst 106, 117.
Lichtenberg 120.
Liechtenstein im Rheinbunde und im Deutschen Bunde 106, 119.
Limburg im Deutschen Bunde 120.
Linealerbfolge 292.
Linienschiffe 861 ff.
Lippe, Mitglied des Rheinbundes 107; des Deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 166; Verwaltungsorganisation 462.
Literatur des deutschen Staatsrechtes 101 ff., 112, 214 ff.
Lohn- und Besoldungssteuer 927.
Lotsenwesen 828.
Lübeck bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschluß Freie Stadt 100; wird zur Zeit des Rheinbundes Frankreich einverleibt 108; später wieder hergestellt und Mitglied des Deutschen Bundes 117, 119; Mitglied des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 167; Zollanschluß 909 ff.
Lutherische Kirche 1003, 1017 ff.
Luxemburg, Mitglied des Deutschen Bundes 118; Ordnung seiner Rechtsverhältnisse durch den Londoner Vertrag 202; gehört zum deutschen Zollgebiet 265, 909.

Magistrat 432.
Majestätsrechte 273, 501.
Mainz, Erzbischof von 74, 76, 79, 80; Bundesfestung des Deutschen Bundes 151; Besatzungsrecht Preußens 203.
Majorität bei Landtagswahlen 355; bei Reichstagswahlen 507; im Bundesrate 490 ff.; im Landtage 368, 661; im Reichstage 515.
Maire 390.
Makler 831.
Mandatsniederlegung der Landtagsabgeordneten 357; der Reichstagsabgeordneten 510.
Mannsstamm 292.
Mantelkinder, Sukzessionsberechtigung 294[2].
Marine 261, 264, 836, 860 ff.
Marineamt s. Reichsmarineamt.
Marinebehörden 533, 534.
Marinedienstpflicht 978, 979.
Marinestrafgerichte 732.
Marschallinseln 211.
Maß und Gewicht 261, 264, 831.
Matrikularbeiträge 91, 92, 152, 914 ff.
Mecklenburg, Großherzogtümer, Mitglieder des Rheinbundes 107; des Deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 162.
Medizinalwesen 824.
Meinungsäußerung, freie, s. Preßfreiheit, Unverantwortlichkeit.
Meldewesen 823.
Meliorisation 828.

Menschen- und Bürgerrechte 954.
Militär s. Heer.
Militärdienst s. Heeresdienst.
Militäretat 929 ff.
Militärgerichte 466, 731.
Militärgesetzgebung 683, 865 ff.
Militärkonvention 851 ff.
Militärpersonen, Wahlrecht derselben zu den Landtagen 348; zum Reichstage 505; Verhältnis zu den Beamten 581; Besteuerung 867, 868, 931; Teilnahme an den politischen Vereinen und Versammlungen 995, 996.
Militärstrafgerichtsordnung 868.
Militärverwaltung 751, 845 ff., 853, 856.
Minister 402 ff.; Kontrasignatur 276; Anwesenheit im Landtag und Recht gehört zu werden 367; Entlassung und Pensionierung 625, 631, 632.
Ministerien 402 ff., 544.
Ministerverantwortlichkeit 798 ff.
Mißheirat 296 ff.
Mitglieder des Rheinbundes 106 ff.; des Deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224.
Mitregentschaft 319.
Mittelberg, Gemeinde, gehört zum deutschen Zollgebiet 910.
Mobiliarsteuer in Elsaß-Lothringen 926.
Mobilmachung 141, 842, 855.
Monarch 268, 270 ff.; Staatsangehörigkeit desselben 252.
Monarchie 33.
Monopol 875, 912.
Montesquieu 146 ff.
Moratorien 749, 750.
Morganatische Ehe 299, 301.
Munizipalrat 390.
Münzwesen 260, 264, 831.
Museen 825.

Nachsteuer 132, 959.
Nahrungsmittel, Überwachung des Verkehrs mit denselben 824.
Namensänderung 821.
Nassau im Rheinbunde 106; Mitglied des Deutschen Bundes 119, 120; Verfassungsentwicklung 163; Einverleibung in Preußen 189.
Nationalverein 179.
Nationalversammlung 171 ff.
Naturalisation s. Einbürgerung.
Naturalleistungen für die bewaffnete Macht 982.
Nebenaufträge an Beamte 592.
Nebenbeschäftigung von Beamten 597; von Senatsmitgliedern in den Freien Städten 470.
Neu-Guinea 211.
Niederlande s. Holland.
Niederlassung 260, 266, 429, 821, 961 ff.
Niederlegung eines Landtagsmandates 357; eines Reichstagsmandates 510.
Niederschlagung 747.
Norddeutscher Bund s. Bund.
Nominationsrecht für Bischofsstühle 1012, 1013.
Normaleichungskommission 264, 535.
Notenbanken 832.
Notverordnungen in den Einzelstaaten 676 ff.; im Reiche 708; in Elsaß-Lothringen 714.
Nürnberg bleibt nach dem Reichsdeputationshauptschluß Freie Stadt 100; wird später an Bayern abgetreten 108.
Nutzungsgemeinden 412, 413, 419.

Oberämter in Hohenzollern 456; in Württemberg 458.
Oberappellationsgerichte 395; Jurisdiktion des Oberappellationsgerichtes zu Lübeck bei Hoch- und Landesverrat gegen Kaiser und Reich 538[5], 727.
Oberaufsicht s. Aufsicht.
Oberbefehl, militärischer, des K. 479; über das Landheer 843; in Bayern 855; über die Marine 860; Kontrasignatur 528[4].
Oberhandelsgericht s. Reichsoberhandelsgericht.
Oberkommando der Marine 535.
Oberkriegsgerichte 732.
Oberlandesgericht 465, 727 ff., 804.
Oberpostdirektion 536.
Oberpräsident in Preußen 443, 448; in Elsaß-Lothringen 542.
Oberrechnungskammer 538, 900, 925.
Oberreichsanwalt 539, 583.
Oberseeamt 537.
Oberverwaltungsgericht 405, 604[9], 786.
Objekte staatlicher Herrschaft 236.
Octroi 930.
Öffentliches Recht 57.

Öffentlichkeit der Landtagsverhandlungen 369; der Reichstagsverhandlungen 515.
Offiziere, Ernennung 842, 843, 845, 853: Wahlrecht zum Landtage 348; zum Reichstage 505; Notwendigkeit des Urlaubes zum Eintritt in den Landtag und Reichstag 351, 506.
Oldenburg, Mitglied des Rheinbundes 107; Frankreich einverleibt 108; Mitglied des Deutschen Bundes 117, 118, 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 163; Verwaltungsorganisation 461; Befreiung von den Zollvereinsbestimmungen über Chausseegeld 911.
Österreich, Stellung im Deutschen Reiche 93; im Deutschen Bunde 119 ff., 125, 126; Ausscheiden aus Deutschland 187.
Orden 274; Annahme von fremden Regierungen durch Beamte 598; Orden der katholischen Kirche 1015 ff.
Ordnungsruf 376, 513.
Ordnungsstrafen gegen Beamte 602 ff.
Organe der Staaten überhaupt 18 ff.; der deutschen Einzelstaaten 268 ff.; des Deutschen Reiches 447 ff.
Organisationsgewalt des Monarchen 670[5]; des Kaisers 705.
Organschaft, Recht auf 269.
Ortsarmenverbände 822.
Ortspolizei 420, 446.
Ortsstatuten 422, 432; Bestätigung derselben 439.
Ostafrika 210, 562.

Papiergeld 260, 831, 913.
Paragien 327.
Parlament, englisches 144 ff.
Parlamentarische Regierung 146, 335.
Partialerneuerung der Landtage 356.
Partikularrecht 230, 235.
Paßwesen 260, 823.
Patentamt 537, 539, 583, 792.
Patentsteuer in Elsaß-Lothringen 927.
Patentwesen 260, 264, 831.
Patrimonialgerichtsbarkeit 396, 400, 986, 989, 992.
Patrimonialpolizei 396, 400, 989, 992.
Pauschsummen für das Heer 921.
Pensionen 623, 626, 631 ff.
Personallisten, reichsständische 79.
Personalsteuer 874, 926.
Personalunion 42.
Personalversicherung 834.
Personenstand 821.
Petitionen an den Landtag 332; an den Reichstag 502.
Petitionsrecht 332, 971.
Pfalz 79, 80.
Pfennig, gemeiner 92.
Pfleger 393.
Pflichten der Beamten 591; der Untertanen 946, 973 ff.
Philippsburg 92.
Pioniere 860.
Placet 1009, 1021.
Plenum des Deutschen Bundes 126.
Politik 55.
Politische Rechte 946.
Politische Vereine 995.
Politische Versammlungen 996 ff.
Politisches Gemeinwesen 3 ff.
Polizei 420, 446, 452 ff., 759 ff.
Polizeibehörden, Straffestsetzungsrecht 770 ff.; Zwangsmittel 809.
Polizeistrafgesetzbücher 674.
Polizeistrafrecht 676.
Polizeiverordnungen 674 ff., 708, 721.
Pommern 107, 118.
Posen, Verwaltungsorganisation 455.
Post 91, 100, 132, 261, 264, 833, 834.
Postämter 533, 536.
Posteinnahmen 908, 909.
Postwertzeichen 909.
Präfekten in Frankreich 390; in Elsaß-Lothringen 542.
Prälatenbänke 80, 100.
Prägung der Münzen 264, 831.
Präsenzstand der Kontingente 844, 857 ff.
Präsident der Landtage 365, 367; des Reichstages 513, 515; des elsaß-lothringischen Landtages 553.
Präsidium im Deutschen Bunde 125; im Norddeutschen Bunde 196; im Deutschen Reiche 494 ff.; im Bundesrate 487.
Präventivsystem 967.
Presse 261, 823, 967 ff.
Preßfreiheit 967 ff.
Preußen, Verhältnisse zur Rheinbundszeit 107; Mitglied des Deutschen Bundes 117, 119; Mitglied des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 153 ff.; Verwaltungsorganisation 396 ff., 414 ff., 443 ff.; Präsidialmacht des Norddeutschen Bundes 196; des Deut-

schen Reiches 494 ff.; Präsidium im Bundesrate 487 ff.; Veto bei Gesetzen und Verordnungen über Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und Verbrauchssteuern 683, 708; Kontingent 851 ff.
Primogenitur 280, 289 ff.
Privatdozenten, Disziplin über dieselben 602.
Privatfürstenrecht 57.
Privatpersonen, Befugnis derselben zur Ausübung von Hoheitsrechten 270.
Privatrecht 56.
Privilegien 759, 762, 763.
Privilegia de non appellando 84, 87, 726; de non evocando 84, 726.
Prohibitivsystem 967.
Providenceinseln 211.
Provinzen 35, 440 ff.; in Preußen 443 ff., 448 ff.; in Hessen 453.
Provinzialausschüsse in Preußen 452; in Hessen 454, 459.
Provinzialdirektor in Hessen 459.
Provinzialkommissionen in Preußen 453.
Provinziallandtage in Preußen 446, 452.
Provinzialräte in Preußen 448.
Provinzialstände s. Provinziallandtage.
Provinzialtage in Hessen 453.
Provisorische Gesetze s. Notverordnungen.
Prozeß 57.
Prüfung der Rechnungen in den Einzelstaaten 899 ff.; im Reiche 924, 925; in Elsaß-Lothringen 929; in den Gemeinden 930.
Prüfungen der Staatsdiener 585 ff.
Prüfungsrecht in bezug auf Gesetze und Verordnungen seitens der Gerichte 593, 736 ff.; der Verwaltungsbehörden 594, 764 ff.; der Verwaltungsgerichte 790.
Publikation der Gesetze 665, 680, 688, 713; der Verordnungen 673; 711; der Gesetze und Verordnungen in den Schutzgebieten 421; der völkerrechtlichen Verträge 815, 820.

Quartiere der Städte 435.
Quästoren der Landtage 366; des Reichstages 513.
Quellen des Staatsrechtes 58; des deutschen Staatsrechtes 230 ff.
Quieszierung der Beamten in Bayern 631 [2].
Quotisierte Steuern 894.
Quotitätssteuern 928.

Rabbinatsgemeinden 1004.
Rang der Beamten 614; der pensionierten Beamten 624.
Rat, engerer, im deutschen Bunde 126; der Landesherrn 392; städtischer 409 ff.; kaiserlicher in Elsaß-Lothringen 543, 555, 791.
Rayonkommission 537.
Realgemeinden 412, 413, 419.
Reallasten 826.
Realschulen 825.
Realunion 42.
Realversicherung 834.
Rechnungen, Prüfung derselben, s. Prüfung.
Rechnungshof 537, 583, 604, 899, 924, 929.
Rechte, subjektive 37 ff.; wohl erworbene 645, 970; der Beamten 614 ff.; der Untertanen 946, 948 ff.
Rechtskontrolle der Verwaltung 778 ff.
Rechtspflege s. Justiz.
Rechtsmittel im gerichtlichen Verfahren 971; bei Ministeranklagen 805.
Rechtssachen, ordentliche streitige 730.
Rechtsstaat 29.
Rechtsschutz 952, s. auch strafrechtlicher Schutz.
Rechtsweg bei Zivilansprüchen gegen den Monarchen 275; bei vermögensrechtlichen Ansprüchen der Beamten 618; in Verwaltungsangelegenheiten 772.
Rechtswissenschaft 56 ff.
Recursus ab abusu 1010, 1011.
Redefreiheit s. Unverantwortlichkeit.
Reformationsrecht 964, 998, 999 ff.
Reformbestrebungen im deutschen Bunde 168 ff.
Reformierte Kirche 1003, 1017 ff.
Reformverein, großdeutscher 179.
Regalien 871, 877.
Regent 309 ff.; Dotation desselben 328; Regentschaft im Reiche 500.
Regentschaftsrat 315.
Regensburg 81, 100.
Regierung, Begriff 29.
Regierungen 394; in Preußen 443 ff.; in Bayern 456; in Württemberg 458; in Birkenfeld und Lübeck 461.
Regierungsbezirke in Preußen 443, 448.
Regierungkommissare in den Landtagen 367; im Reichstage 513.

Regierungspräsident in Preussen 443.
Regierungsrechte des Monarchen 273.
Regiment 860.
Regredienterbin 293.
Reich, deutsches, altes 61 ff.; jetziges, Gründung 205 ff.; staatsrechtlicher Charakter 224 ff.; Organisation 472 ff.: Kommunalsteuerpflicht 981.
Reichsabschied 82.
Reichsadel 132, 983, 991.
Reichsamt des Innern 535; für Verwaltung der Reichseisenbahnen 534, 536.
Reichsangehörige 242, 947; haben Wahlrecht zum Reichstage 504 ff.; können nicht ausgewiesen und ausgeliefert werden 950; haben das Recht der freien Niederlassung und des Erwerbes von Grundeigentum im Reiche 961; leisten den Heeresdienst 976 ff.; unterliegen keiner Doppelbesteuerung 979; haben die Befugnis Kirchenämter zu bekleiden 1012.
Reichsangehörigkeit, Erwerb und Verlust 247 ff., 822, 961.
Reichsanleihen 923.
Reichsanwälte 539, 583.
Reichsausgaben 907, 908; feststehende 920; für das Heer 921, 922; für die Schutzgebiete 926.
Reichsbank 264, 832; Besteuerung derselben durch das Reich 913; durch die Einzelstaaten 980.
Reichsbankbehörden 536.
Reichsbankbeamte sind Reichsbeamte 583; dürfen keine Anteilscheine der Reichsbank besitzen 598[3].
Reichsbeamte 480, 577, 583 ff.; Anstellung 583; bedürfen Urlaubes zum Eintritt in einen Landtag 350; dagegen nicht zum Eintritt in den Reichstag 506.
Reichsbehörden 480, 533 ff.
Reichsdeputation 82.
Reichsdeputationshauptschluß 99 ff., 132.
Reichsdruckerei 908.
Reichseinnahmen 908 ff., 920.
Reichseisenbahnamt 534, 537, 832.
Reichseisenbahnen 832, 908.
Reichserzkanzler 76, 80.
Reichsexekution 93, 265, 937.
Reichsfiskus 905.
Reichsflagge 832, 952.
Reichsgebiet 238.
Reichsgericht 265, 465, 538, 727 ff.
Reichsgesetze 231, 680 ff.
Reichsgesetzblatt 688.
Reichsgesetzgebung 260, 478, 680 ff., 931.
Reichsgesundheitsamt 535.
Reichsgewalt 472 ff.
Reichsgutachten 81.
Reichshaushaltsetat s. Etat.
Reichsheer s. Heer.
Reichshofrat 88, 89.
Reichsinvalidenfonds 533.
Reichsjustiz 265, 727 ff.
Reichsjustizamt 533, 534, 536.
Reichskammergericht 83, 84, 93.
Reichskanzlei 534.
Reichskanzler 487, 500, 522 ff., 543, 806 ff.
Reichskanzleramt 533, für Elsaß-Lothringen 543.
Reichskassenscheine 831.
Reichskolonialamt 534, 561.
Reichskreise 93.
Reichskriegshäfen 863.
Reichskriegsschatz 923, 925.
Reichsland s. Elsaß-Lothringen.
Reichsmarineamt 534, 535, 863.
Reichsmatrikeln 70, 92.
Reichsmilitärgericht 265, 540, 627.
Reichsmittelbare 94,
Reichsoberhandelsgericht 538, 727.
Reichsoberseeamt 537.
Reichspatentamt 537, 539, 803, 678.
Reichspostamt 534, 536, 834.
Reichsratskammer in Bayern 340.
Reichsrayonkommission 537.
Reichsregiment 82.
Reichsritterschaft 94, 108, 132.
Reichsschatzamt 534, 536.
Reichsschluß 81.
Reichsschuld 913, 914, 923, 924.
Reichsschuldenkommission 925.
Reichsstädte 81, 100.
Reichsstände 78 ff., 132.
Reichsstempelabgaben 912.
Reichssteuern 92, 260, 267, 909 ff.
Reichstag, ehemaliger 78 ff.; verfassungsberatender des norddeutschen Bundes 192, jetziger 478, 501 ff; Zusammensetzung 503 ff.; Mitwirkung bei der Gesetzgebung 680 ff.; Genehmigung völkerrechtlicher Verträge 818 ff.; Budgetrecht 919 ff.
Reichstagsbeamte 572[3], 583.
Reichstagsmitglieder, persönliche Stellung derselben 516 ff.

Reichsunmittelbare 86, 94, 982, 985, 991.
Reichsuntergerichte 90.
Reichsverfassung 208 ff., 231; Abänderung 683, 689 ff.; Frankfurter 174.
Reichsvermögen 907.
Reichsverordnungen 705 ff.
Reichsversicherungsamt 535, 537, 583.
Reichsverwaltung 262 ff.
Reichsverweser 173; s. auch Reichsvikarien.
Reichsvizekanzler 76.
Reichsvikarien 77.
Reisekosten der Beamten 617; der Landtagsmitglieder 380; der Mitglieder des Reichstags, s. Aufwandsentschädigung.
Religionsfreiheit 963 ff.
Religionsfriede, Augsburger 70.
Religionsgesellschaften 997 ff.
Rentkammern 394.
Repartitionssteuern 894, 928.
Repräsentativverfassung 35.
Repressivsystem 967.
Republik 33.
Reservatrechte der Einzelstaaten im Deutschen Reiche 266 ff., 698 ff.; des Kaisers im ehemaligen deutschen Reiche 75, 76.
Reserve 978.
Reserveformationen der Flotte 862.
Resolutionen der Landtage 332; des Reichstages 503.
Reuß, Fürstentümer ält. und jüng. Linie, Mitglieder des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 165; Verwaltungsorganisation 462.
Revision, Rechtsmittel der, 87, 728, 971 ff.
Rheinbund 101, 106 ff.
Rheinschiffahrtsgerichte 466. 732.
Rheinschiffahrtsoctroi 100, 132.
Richter 585, 733 ff.; Befähigungsnachweis 585[11]; Verhältnis zur vorgesetzten Behörde 593 ff.; Disziplin 600 ff.; Entlassung im Disziplinarwege 628; Zwangsweise Versetzung in Ruhestand 631, Stellung zur Disposition 633; Versetzung 633; Suspension 635; Vertretung 735, 746.
Ritterschaft 982, 991.
Römermonate 92.
Römischer König 77.
Römisches Recht in der Staatsrechtsliteratur 102.
Rübenzuckersteuer s. Zuckersteuer.
Rückwirkende Kraft der Gesetze 645.
Ruhestand, Versetzung in 470, 630.

Sachsen, Kurwürde 79, 80; Mitglied des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 117, 118; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 156; Verwaltungsorganisation 457; Vertretung in den Bundesratsausschüssen für Landheer und auswärtige Angelegenheiten 492, 493; Militärische Stellung 854.
Sachsen-Altenburg, Mitglied des deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 164; Verwaltungsorganisation 460.
Sachsen-Koburg, Mitglied des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 118, 119; Vereinigung mit Gotha 120.
Sachsen-Gotha-Altenburg, Mitglied des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 119; Aussterben des Fürstenhauses und Teilung 120.
Sachsen-Hildburghausen, Mitglied des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 119; Vereinigung mit Meiningen 120; Verfassungsentwicklung 164.
Sachsen-Koburg-Gotha, Mitglied des deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 164; Verwaltungsorganisation 460.
Sachsen-Meiningen, Mitglied des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 164; Verwaltungsorganisation 460.
Sachsen-Weimar, Mitglied des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 118, 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 163; Verwaltungsorganisation 460.
Salm-Kyrburg, Fürst v. 106, 117.
Salm-Salm, Fürst v. 106, 117.
Salomongruppe, Inseln der, 211.
Salzburg 81, 100, 106.
Salzsteuer 912.
Samoa-Inseln 212.
Samtgemeinden 422[7].
Sanitätswesen 824.

Sanktion der Landesgesetze 662; der Reichsgesetze 681; der elsaß-lothringischen Gesetze 713.
Schadenersatz s. Haftung, Vermögensbeschädigungen.
Schatullgut 321.
Schatzanweisungen 878, 914.
Schatzrat 396.
Schaumburg-Lippe, Mitglied des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 165; Verwaltungsorganisation 462; Befreiung von den Zollvereinsbestimmungen über Chausseegeld 911.
Schiffahrt 261, 832.
Schiffahrtszeichen 261, 833.
Schiffszertifikate, Schiffsregister 833.
Schiffe, Schiffsbestand 860 ff.
Schiffspersonal 863.
Schleswig-Holstein, Verfassungsentwicklung 160; neuere Entwicklung seit 1863 181 ff.; Einverleibung in Preußen 189; Fürstenstand 985 [14].
Schließung des Landtages 359; des Bundesrates 486; des Reichstages 511.
Schluß s. Schließung.
Schlußakte, Wiener 116.
Schöffen, Schöffengericht 433, 465, 466, 601 [1], 729.
Schriftführer der Landtage 366; des Reichstages 513.
Schulden im allgemeinen 870; der Einzelstaaten 877, 878, 901; des Reiches 913, 914.
Schulwesen 421, 824, 825.
Schultheiß 434.
Schulze 433.
Schutz gegenüber dem Auslande 952; s. auch Rechtsschutz, strafrechtlicher Schutz.
Schutzgebiete 209 ff., 238; Organisation 557 ff.; sind Ausland 238; sind kein Ausland im Sinne des Staatsangehörigkeitsgesetzes 247; Naturalisation in denselben 253; Einfluß der Anstellung in denselben auf die Staatsangehörigkeit 252; Beamten in denselben 580; Gesetzgebung in denselben 719 ff.; Rechtspflege in denselben 732; Etats für dieselben 925, 926.
Schutzgenossen 426, 430.
Schutzgewalt 558.
Schutztruppen der Schutzgebiete 863 ff.
Schutzverwandte 426, 428.
Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen, Mitglieder des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 165; Verwaltungsorganisation 462.
Schwurgerichte 466, 728.
Seemannsämter 770.
Seeschiffahrt 261, 833.
Seewarte 535, 833.
Seewehr 836.
Seewesen 833.
Sekundogenitur 291 [8], 328.
Selbstregierung 384.
Selbstverwaltung 384 ff.
Senate der Freien Städte 466 ff.; der Gerichte 735; bayrischer Senat beim Reichsmilitärgericht 868 [10].
Separationen 466, 732, 827.
Seuchenwesen 824.
Sicherheitspolizei 823.
Sittenpolizei 826.
Sitzungsperioden der Landtage 359 ff.; des Bundesrates 486 ff.; des Reichstages 511 ff.; des elsaß-lothringischen Landtages 553
Soldatenstand s. Militärpersonen.
Sonderrechte der Einzelstaaten im Deutschen Reiche 266 ff., 267, 698 ff.
Sondergerichte 731 ff.
Souspräfekten in Frankreich 390.
Souveränität 5 ff., 21 ff., 48 ff., 227.
Speziallandtage für Koburg-Gotha und Waldeck-Pyrmont 338 [9].
Spielkartensteuer 913.
Sprengstoffe 823.
Staat, Begriff und Wesen 3 ff.; Staaten des Deutschen Reiches 224. Kommunalsteuerpflicht der Staaten 981.
Staatenbund 48.
Staatenstaat 73 ff.
Staatenverbindungen 3 ff., 41 ff.
Staatsangehörigkeit 242, 822.
Staatsanleihen 896, 923.
Staatsanwaltschaft 466, 539, 746.
Staatsausgaben, Verweigerungsrecht des Landtags 883, 884 ff.; Festsetzung im Etat 889 ff.
Staatsbehörden 269, 381 ff.
Staatsbezirke 35 ff.
Staatsbürgerrecht 242 ff., 260.
Staatsdiener 564 ff.
Staatseinnahmen, Festsetzung im Etat 889 ff., außerordentliche Einnahmen 894 ff.
Staatsfiskus 870.
Staatsformen 32 ff.

Staatsfragmente 36[4].
Staatsgebiet 236 ff.
Staatsgewalt 18 ff., 31,
Staatshaushaltsetat s. Etat.
Staatslehre 55.
Staatsministerium 402 ff.
Staatsnotrecht 30 Anm. d.
Staatsrat 404, 544.
Staatsrecht 55 ff.
Staatsschulden 877, 878, 901.
Staatssekretäre in den Reichsämtern 535; in Elsaß-Lothringen 533, 534, 808.
Staatsservituten 237, 263[16].
Staatsvermögen 319, 873, 907; Veräußerung 884 ff.
Staatsverträge 59, 263, 810 ff., 818 ff.
Staatswissenschaft 55 ff.
Staatszweck 16 ff.
Städte 65, 408 ff., 432 ff.
Städte, Freie 466 ff.
Stadtausschuß 450.
Stadtrat 409, 432.
Stadtverordnete 432.
Stammschiffe 862.
Standarte, kaiserliche 501.
Stände 982 ff.
Standesbeamte 821; der fürstlichen Familien 295.
Standesherren 110, 132, 733, 985; Kammer der Standesherren in Württemberg 341 ff.
Standgerichte 732.
Statistisches Amt des Deutschen Reiches 535.
Statthalter in Elsaß-Lothringen 544, 549 ff., 808.
Stauwerke 828.
Stellvertreter des Monarchen 309; der Beamten 615; der Landtagsmitglieder 355; des Reichskanzlers 528 ff., 806.
Stempel 877, 912.
Steuer 869, 871, 874, 909 ff.
Steuerbewilligung 880 ff., 919 ff.
Steuerfreiheit 981, 984, 991.
Steuerklassen 352, 437.
Steuerpflicht 979 ff.
Sterbefälle, Beurkundung derselben 821.
Stimmbezirk 352, 508.
Stimmverteilung im Bundesrat 483.
Stimmzettel bei Wahlen 354, 508.
Strafgewalt, kirchliche 1014, 1021.
Strafkammer der Landgerichte 466, 728.
Strafprozeß 57.
Strafrecht 57.
Strafrechtlicher Schutz des Kaisers 275; des Monarchen 501; des Regenten 316; der Mitglieder von Fürstenhäusern 984; der Beamten 614; der Landtagsmitglieder 380; der Reichstagsmitglieder 522.
Strafrechtliches Verfahren gegen Beamte 792 ff.
Strafrechtspflege 725, 728 ff.
Strafversetzung 604, 630.
Straßenpolizei 824.
Strompolizei 833; Regulierung 828.
Streitigkeiten unter Staaten 136. 265, 933 ff.
Süddeutsche Staaten, Beziehungen zum Norddeutschen Bunde 203.
Südwest-Afrika 210, 562.
Sukzeessionsrecht 292.
Suspension der Beamten 634.
Sustentation der Prinzessinnen 328.
Suzeränität 45.
Synagogengemeinden 1004, 1022.
System des Staatsrechts 59

Tabaksteuer 912.
Tagegelder der Beamten 617; der Landtagsmitglieder 380; der Mitglieder des elsaß-lothringischen Landtages 554.
Tagesmarken 261.
Teilung der Gewalten 31 e, 146 ff.
Teilungen der Länder 289.
Telegraphenämter 536.
Telegrapheneinnahmen 908.
Telegraphenwesen 261, 264, 833, 834.
Territorialrezeß, Frankfurter 117.
Theater 825.
Theokratie 34.
Träger der Staatsgewalt 19 ff., 272, 273, 473 ff., 548, 559.
Thronfolge 279 ff.
Thronrede 364.
Thronstreitigkeiten 312.
Thronverzicht 305 ff., 500.
Thurn und Taxis 91, 100, 132.
Titel der Beamten 614; der pensionierten Beamten 624.
Tod des Monarchen 305; der Landtagsmitglieder 357; der Reichstagsmitglieder 510; der Beamten 620.
Todesurteile 734, 735, 748.
Togogebiet 210, 562.
Toleranz 963 ff.
Totalerneuerung 356.
Train 860.
Tribunale 395.
Trier, Erzbischof von 79, 80, 100.

Tür- und Fenstersteuer in Elsaß-Lothringen 927.

Übergang der Regierung 305 ff.
Übernahme Ausgewiesener 948 ff.
Übernahme gewisser Ämter 975, 976.
Überweisungssteuern 919.
Umzugskosten versetzter Beamten 634.
Unabhängigkeit der Gerichte 733 ff.
Uneheliche Nachkommen der Fürstenhäuser 294.
Unfallversicherung 834, s. Arbeiterversicherung.
Unionen 41 ff.
Unionsverfassung, Erfurter 176.
Universitäten 825.
Unschuldig Bestrafte, unschuldig Verhaftete, Entschädigung 971.
Unterrichtsanstalten 824 ff.; kirchliche 1015.
Unterrichtswesen 824 ff.. 998.
Unterstützungswohnsitz 429, 822, 949, 962.
Untersuchungshaft der Landtagsmitglieder 377 ff.; der Reichstagsmitglieder 517 ff.
Untersuchungskommission 333.
Untertanen 244, 946 ff.
Unteilbarkeit der Staaten 289 ff.
Unverantwortlichkeit des Kaisers 560; des Monarchen 275; des Regenten 316; der Landtagsmitglieder 370; der Reichstagsmitglieder 516; wahrheitsgetreuer Berichte über Verhandlungen in den Landtagen und im Reichstag 376, 517.
Unverletzlichkeit des Monarchen 275; der Person, der Wohnung und der Papiere 956; des Vermögens 968.
Unvordenklichkeit 39.
Urlaub der Landtagsmitglieder 370; der Reichstagsmitglieder 517; der Beamten 591, 615; zum Eintritt in den Landtag 350; in den Reichstag 506.
Urproduktionen 828 ff.

Vagabunden s. Bettler.
Venia aetatis, Erteilung, s. Großjährigkeit; bei Mitgliedern von Fürstenhäusern 311.
Verantwortlichkeit des Regenten 316; der Minister 276, 798 ff.; für die Instruktionen der Bundesratsvertreter 806 ff.; des Reichskanzlers und seiner Stellvertreter 500, 522 ff., 806 ff.; des Statthalters und Staatssekretärs von Elsaß-Lothringen 808; der Verwaltungsbeamten 792 ff.
Veräußerung des Kammergutes 871, 897; des Staatsvermögens 894; des Reichsvermögens 920, 928.
Verbote der Verwaltungsbehörden 758; von Vereinen 992, und Versammlungen 992 ff.
Verbrauchssteuern 876, 912, 930; Veto des Präsidiums bei Gesetzen und Verordnungen über dieselben 683, 708.
Verbrecher, bestrafte 823, 962.
Verehelichungswesen 266 [2], 822.
Vereine 388, 823, 992 ff.
Verfassung 29, 231, 658.
Verfassungsänderungen in den Einzelstaaten 661, 662, 716; im Reiche 683, 689 ff.
Verfassungseid s. Eid.
Verfassungsrecht 57, 58.
Verfassungsstreitigkeiten 265, 334, 470, 934 ff.
Verfügung 758.
Verhaftung 823, 956; der Landtagsmitglieder 377 ff.; der Reichstagsmitglieder 517 ff.
Verhandlungen in den Landtagen 366 ff.; im Reichstage 512 ff.
Verjährung 39.
Verkehrsanstalten, Verkehrsmittel 832 ff.
Verkehrssteuern 874, 875, 912.
Verkehrstruppen 860.
Verkoppelungen 827.
Vermögen der Staaten 873; des Reiches 907; der Gemeinden 419, 929; des fürstlichen Hauses 319 ff.; Unverletzlichkeit des Vermögens 968.
Vermögensbeschädigungen durch den Staat, Pflicht der Entschädigung 969 ff.
Vermögenssteuern 874, 979.
Vermögensverwaltung der Kirche 1017, 1020, 1021.
Vernehmung im Prozeß bei Mitgliedern fürstlicher Familien 984; bei Landtagsmitgliedern 374; bei Reichstagsmitgliedern 519; der Beamten 593.
Verordnungen, Begriff 668 ff.; in den monarchisch regierten Einzelstaaten 668 ff.; in den Freien Städten 680; im Reiche 705 ff.; in

Elsaß-Lothringen 712 ff.; in Militärangelegenheiten 843, 848, 849.
Versammlungen 823, 992, 993 ff.
Versetzung der Beamten 604, 633; in Ruhestand 625 ff.
Versicherungswesen 260, 719, 720.
Vertagung der Landtage 360; des Bundesrates 486; des Reichstages 511; des elsaß-lothringischen Landtages 553.
Verträge, völkerrechtliche 59, 233, 811, 817 ff.
Vertragsmäßige Grundlagen des Deutschen Reiches 694 ff.
Vertreter s. Stellvertreter.
Verwaltung 27, 750 ff.
Verwaltungsakte 757 ff.
Verwaltungsbeamte, Begriff 582; Befähigungsnachweis 585, 586[1,2]; Verhältnis zum Vorgesetzten 513 ff.; Disziplin 601 ff.; Entlassung im Disziplinarwege 627; Versetzung in Ruhestand 630; Stellung zur Disposition 631; Versetzung 633; Suspension 634; Untersagung der Ausübung der Amtsfunktionen 635; Verantwortlichkeit 792 ff.
Verwaltungsbehörden 381, 393 ff., 522 ff., 766 ff.
Verwaltungsdienst, Erfordernisse 584, 585.
Verwaltungexekution 808, 809.
Verwaltungsgerichte 400 ff., 778 ff.
Verwaltungsgerichtsbarkeit 400, 555, 778 ff., 954; in kirchlichen Angelegenheiten 1011, 1021, 1022.
Verwaltungsgerichsdirektor in Preußen 449.
Verwaltungshof in Baden 405.
Verwaltungsrecht 57.
Verwaltungssachen 766, 782.
Verwaltungsschulden 877, 913.
Verwaltungsstreitsachen 766 ff.
Verwaltungsverordnungen 668 ff., 705, 757.
Verwaltungsvermögen 843, 907.
Verweise als Strafe gegen Beamte 602.
Verzicht auf die Regierung 305 ff.
Verzichte auf den ledigen Anfall 293.
Veterinärwesen 828.
Vicepräsident der Landtage 365; des Reichstages 513.
Viehzucht 828.
Vitztum 393.
Vogt 393.
Volk 11.
Völkerrecht 57.
Volksschule 824.
Volljährigkeit des Monarchen 311.
Vollziehung 29.
Vorbereitungsdienst 575, 585 ff.
Vormundschaft über den minderjährigen Monarchen 317.
Vorsitz im Bundesrat 487 ff.
Votum ad imperatorem beim Reichshofrat 89.

Waffengewalt 809.
Waffenpolizei 823.
Wahl des deutschen Königs 74, 75.
Wahlen zum Landtage 344 ff.; zum Reichstage 503 ff.; zum elsaß-lothringischen Landtag 553; zum Senat und zur Bürgerschaft in den Freien Städten 468, 469; zu den Gemeindeorganen 437 ff.; zu Bezirkstagen, Kreistagen und Gemeinderäten in Elsaß-Lothringen 556.
Wählbarkeit, s. Wahlrecht, passives.
Wahlbezirk 352. 507.
Wahlkapitulation 69, 74.
Wahlkreis 352, 507.
Wahlliste 355, 508.
Wahlmänner 354.
Wahlperiode der Landtage 356; des Reichstages 509; des elsaß-lothringischen Landtages 553.
Wahlprüfungen in den Landtagen 365; im Reichstage 512.
Wahlrecht, aktives, für die Landtage 345 ff.; für den Reichstag 504 ff.; für den elsaß-lothringischen Landtag 553; für Gemeindewahlen 437; für Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte in Elsaß-Lothringen 556.
Wahlrecht, passives, für die Landtage 345 ff.; für den Reichstag 504 ff.; für den elsaß-lothringischen Landtag 553; für Gemeindewahlen 437; für Bezirkstage, Kreistage und Gemeinderäte in Elsaß-Lothringen 556.
Wahlverfahren bei Landtagswahlen 353 ff.; bei Reichstagswahlen 506 ff.
Waldeck, Mitglied des Rheinbundes 107; des deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 165, 166; Verwaltungsorganisation 462, 463.
Wallfahrten 1015.
Wappen, kaiserliches 75, 501.

Warnungen als Strafen gegen Beamte 602.
Wartegeld 615, 631.
Wasserpolizei 828, s. auch Strompolizei.
Wasserrecht 828.
Wasserstraßen 261, 832.
Wechselstempelsteuer 912.
Wehrpflicht s. Heeresdienst.
Wege 421, 832.
Weibsstamm 292.
Weinsteuer 909[12], 912, 913, 928.
Westfalen, Königreich 107, 108, 117.
Widerstand gegen Beamte 614, 974.
Wilhelmshafen als Reichskriegshafen 863.
Wirtschaftliche Verwaltung 826 ff.
Witu 210.
Witwen der Mitglieder deutscher Fürstenhäuser 328, 984; der Beamten 620 ff.
Witwen- und Waisengeldbeiträge der Beamten 621, 622.
Witwenkassen 622.
Wohlerworbene Rechte 645, 970.
Wohlfahrtspolizei 753.
Wohnung, Eindringen in dieselbe 958, 959.
Wohnungsgeldzuschüsse der Beamten 616.
Wohnungssteuer 874, 927.
Wohnrecht im Gebiet 951 ff.
Württemberg, Kurwürde 100; Mitglied des Rheinbundes 106; des deutschen Bundes 119; des Deutschen Reiches 224; Verfassungsentwicklung 158; Verwaltungsorganisation 458; Exemtionen von der Reichskompetenz 266, 267; Vertretung in den Bundesratsausschüssen für Landheer und auswärtige Angelegenheiten 492, 493; eigene Post- und Telegraphenverwaltung 833; und eigene Postwertzeichen 909; Bier- und Branntweinsteuer 916; militärische Stellung 855; Militärgesetzgebung 867; Militärfinanzverwaltung 922.
Würzburg, Großherzogtum 106, 117.

Zensur 823, 967.
Zentralbehörden 382, 393 ff., 402 ff.
Zentralgewalt, provisorische im Jahr 1848 173.
Zentralisierter Staat 35.
Zeugnispflicht der Abgeordneten 374, 419.
Zigarrettensteuer 912.
Zirkumskriptionsbullen 1006.
Zivilkammern der Landgerichte 465, 728.
Zivilliste 322.
Zivilprozeß 57.
Zivilrechtspflege 725, 769, 770.
Zivilstandsregister 821.
Zölle 264, 909 ff.; Veto des Präsidiums bei Gesetzen und Verordnungen über dieselben 683, 708.
Zollverein 170, 204, 205, 910, 911.
Zuckersteuer 913.
Zugewandte 94.
Zünfte 409, 410, 829, 830.
Zusammenlegungen 466, 827.
Zusammenrottungen 823.
Zwangsmittel 600, 808, 809.
Zweckverbände 422.
Zweikammersystem 335 ff.
Zwischenherrschaft 26.