Preußisches Staatsrecht.

Von

Conrad Bornhak.

Dritter Band:

Verwaltungsrecht, besonderer Teil.

Zweite Auflage.

Breslau 1914.
Verlag von Alfred Langewort.

Ewiger Bund

https://www.ewigerbund.org

Vaterländischer Hilfsdienst

https://www.hilfsdienst.net/

Vorwort.

Mit dem vorliegenden dritten Bande ist die neue Auflage des Preußischen Staatsrechtes vollendet. Wenn es die einzige größere Bearbeitung des Gegenstandes überhaupt bildet, die in den letzten dreißig Jahren abgeschlossen erschienen ist, so erscheint damit schon die äußere Frage des Bedürfnisses erledigt. Es sachlich zu befriedigen war unter dem Programme „Volksrecht, nicht Juristenrecht" nur möglich, wenn wissenschaftliche Durchdringung des Stoffes sich mit Gemeinverständlichkeit der Darstellung vereinigten.

Diese Gesichtspunkte sind auch bei dem dritten Bande festgehalten worden. Die Fülle des Stoffes, der in den Einzelgebieten der Verwaltung uns entgegentritt, wird den dritten Band vorwiegend als Nachschlagebuch in allen Nöten des Lebens erscheinen lassen, wo die Interessenkreise des einzelnen und der staatlichen Verwaltung sich schneiden. Um hier einen zuverlässigen Ratgeber zu schaffen, bedurfte es einer ausgiebigen Berücksichtigung dessen, was an Literatur, Ministerialerlassen und Entscheidungen vorhanden ist. Freilich nicht alles konnte Aufnahme finden. Insbesondere bei den Entscheidungen war eine gewisse Beschränkung geboten. Wenn dieses oder jenes nicht berücksichtigt worden ist, so bitte ich daraus nicht zu schließen, daß es mir unbekannt geblieben wäre. Die Sichtung ist sehr sorgfältig erfolgt, und die meiste Mühe hat das verursacht, was nicht aufgenommen worden ist.

Möge der neue Band dieselbe freundliche Aufnahme finden wie die vorhergehenden und damit auch das abgeschlossene Preußische Staatsrecht.

Berlin, Weihnachten 1913.

Conrad Bornhak.

Inhaltsverzeichnis.

Viertes Buch. Das Verwaltungsrecht.

Zweite Abteilung. Die Einzelgebiete der Verwaltung.

Erster Abschnitt. Das Gebiet des Auswärtigen.

§ 149. Reichs- und Landesstaatsgewalt in der auswärtigen Verwaltung 1
§ 150. Die Organe der auswärtigen Verwaltung 10
§ 151. Die Staatsverträge 13

Zweiter Abschnitt. Das Gebiet des Kriegswesens.

§ 152. Zuständigkeit des Reiches und der Einzelstaaten im Kriegswesen 33
§ 153. Die Kontingentsherrlichkeit 39
§ 154. Die Organisation der Militärverwaltungsbehörden . . 55
§ 155. Das Militärjustizwesen 59
§ 156. Das Militärkirchenwesen 64

Dritter Abschnitt. Das Gebiet der Justiz.

§ 157. Die Grenzen der Justiz 69
§ 158. Rechtsprechung und Justizverwaltung 76
§ 159. Der Organismus der Gerichtsbehörden 84
§ 160. Die Staatsanwaltschaft 99
§ 161. Rechtsanwaltschaft und Notariat 103
§ 162. Die streitige Gerichtsbarkeit 110
§ 163. Die freiwillige Gerichtsbarkeit 118
§ 164. Die Justizverwaltung 124

Vierter Abschnitt. Das Gebiet der inneren Verwaltung.

Kap. I. Die Sicherheits- und Ordnungspolizei.

§ 165. Geschichtliche Entwicklung der Polizei 131
§ 166. Die Organe der Polizeiverwaltung 136
§ 167. Die Formen der Polizeiverwaltung (Polizeiverfügungen und Polizeiverordnungen) 149
§ 168. Der Umfang der Polizei überhaupt 173
§ 169. Die höhere Sicherheitspolizei 180
§ 170. Die Einzelsicherheitspolizei 193
§ 171. Die Feuerpolizei 206
§ 172. Die Gesundheitspolizei 209
§ 173. Die Ordnungspolizei 221
§ 174. Die Baupolizei 235

Kap. II. Die Armenpflege.

§ 175. Geschichtliche Entwicklung der Armenpflege 248
§ 176. Armenpolizei und Armenpflege 255
§ 177. Der Unterstützungswohnsitz 259
§ 178. Die Armenverbände 271
§ 179. Die Armenstreitsachen 280

Kap. III. Das Grundbesitzrecht.

§ 180. Geschichtliche Entwicklung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse 291
§ 181. Die Ablösungs- und Regulierungsgesetzgebung 305
§ 182. Das Enteignungsrecht 323
§ 183. Die Landwirtschaft 336
§ 184. Die Forstwirtschaft 348
§ 185. Das Jagd- und Fischereirecht 357
§ 186. Das Bergrecht 367

Kap. IV. Das Gewerberecht.

§ 187. Geschichtliche Entwicklung des Gewerberechtes 379
§ 188. Das stehende Gewerbe 389
§ 189. Das Hausiergewerbe 410
§ 190. Polizeiliche Taxen 416
§ 191. Gewerbliche Interessenvertretungen 418
§ 192. Gewerbliche Arbeitsverhältnisse 427

Kap. V. Das öffentliche Handelsrecht.

§ 193. Das Münz-, Maß- und Gewichtswesen 440
§ 194. Börsen, Messen und Märkte 446
§ 195. Kaufmännische Interessenvertretungen 455
§ 196. Das Versicherungs-, Sparkassen- und Kreditwesen 459

Kap. VI. Das Verkehrsrecht.

§ 197. Die Wege 467
§ 198. Die Wasserstraßen 479
§ 199. Die Eisenbahnen 486

Fünfter Abschnitt. Das Gebiet der Finanzen.

Kap. I. Das Staatsvermögen und die Staatseinnahmen.

§ 200. Geschichtliche Entwicklung des Finanzwesens 498
§ 201. Das Domänenrecht 507
§ 202. Staatliche Gewerbebetriebe 519
§ 203. Die Steuern überhaupt 527
§ 204. Die Einkommensteuer 535
§ 205. Die Ergänzungssteuer 546
§ 206. Die Gewerbesteuern 557
§ 207. Die Stempelsteuern 560
§ 208. Auf besonderen Titeln beruhende Einnahmen (Regalien, Gebühren, Geldstrafen) 562
§ 209. Die Reichssteuern 572

Kap. II. Die Organe der Finanzverwaltung.

§ 210. Die Verwaltung der Domänen und direkten Steuern . . . 575
§ 211. Die Verwaltung der indirekten Steuern 578
§ 212. Die Verwaltung der staatlichen Gewerbebetriebe und Regalien 584

Kap. III. Das Budgetrecht und die Rechnungskontrolle.

§ 213. Geschichtliche Entwicklung des Etats- und Rechnungswesens . 587
§ 214. Das Wesen des Etats 596
§ 215. Das Nichtzustandekommen des Etats 613
§ 216. Die Rechnungskontrolle 621
§ 217. Das Staatsschuldenwesen 626

Sechster Abschnitt. Das Gebiet der Kirche und Schule.

Kap. I. Der Staat und die Religionsgemeinschaften.

§ 218. Geschichtliche Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche 633
§ 219. Der Staat und die Religionsgemeinschaften überhaupt . . . 646
§ 220. Der Staat und die evangelische Kirche 661
§ 221. Der Staat und die katholische Kirche 675
§ 222. Der Staat und die übrigen Religionsgesellschaften 686

Kap. II. Das Unterrichtswesen.

§ 223. Staat, Kirche und Schule in geschichtlicher Entwicklung . . . 693
§ 224. Das Volksschulwesen 702
§ 225. Das höhere Unterrichtswesen 725
§ 226. Die Unterrichtsbehörden 736
Ergänzung zu Band 1 §§ 43 und 44 739
Register 743

Viertes Buch.

Das Verwaltungsrecht.

Zweite Abteilung. Die Einzelgebiete der Verwaltung.

Erster Abschnitt. Das Gebiet des Auswärtigen.*)

§ 149. Reichs- und Landesstaatsgewalt in der auswärtigen Verwaltung.

Der ehemalige deutsche Bund als eine bloß völkerrechtliche Vereinigung der einzelnen deutschen Staaten ließ deren Souveränetätsrechte im internationalen Verkehre vollkommen unberührt. Nur hinsichtlich der Ausübung dieser Rechte hatten sich die deutschen Staaten durch die Bundesakte in den verschiedensten Richtungen gebunden. Insbesondere bestand nach Art. 11 der Bundesakte ein Schutz- und Trutzbündnis zwischen den Bundesstaaten und eine wechselseitige Gewähr der zum Bunde gehörigen Besitzungen. Hieraus ergaben sich die ferneren Verpflichtungen der Bundesglieder, keine einseitigen Unterhandlungen oder Verträge mit dem Feinde einzugehen, das völkerrechtliche Vertragsrecht nicht zum Nachteile der Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten zu gebrauchen und ihre Streitigkeiten untereinander einer schiedsrichterlichen Entscheidung zu unterwerfen. Diejenigen Staaten, welche wie Preußen und Oesterreich auch noch bundesfreie Gebiete besaßen, waren aber hinsichtlich dieser auch in der Ausübung ihrer Hoheitsrechte durch den Bund nicht beschränkt, namentlich wurde stets anerkannt, daß sie als europäische Mächte in der selbständigen

*) Vgl. Klüber §§ 555 ff.; Zöpfl §§ 544 ff.; Zachariä §§ 236 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2, S. 319 ff.; G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2, S. 1 ff.; v. Rönne, Pr. StR. Bd. 1, S. 467 ff.; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 611 ff.; Laband, StR. des Deutschen Reichs, 5. Aufl., Bd. 2, S. 125 ff., Bd. 3, S. 1 ff. und Reichsstaatsrecht im Oeffentlichen Rechte der Gegenwart, S. 157 ff., 205 ff.; Zorn, Das deutsche Gesandtschafts-, Konsular- und Seerecht in Hirths Ann. 1882, S. 81 ff., 409 ff.

Entscheidung über Krieg und Frieden durch ihre bundesmäßigen Verpflichtungen nicht behindert seien. Dieses Verhältnis des Bundes und der Bundesstaaten auf dem auswärtigen Gebiete mochte politisch bedenklich sein, jedenfalls ergab es sich mit Notwendigkeit aus dem Charakter des Bundes als einer völkerrechtlichen Vereinigung, welche nicht die Hoheitsrechte der zu ihr gehörigen Staaten selbst, sondern nur die Ausübung dieser Hoheitsrechte beschränken kann.

Das Reich ist dagegen selbst ein Staat mit eigenen staatlichen Rechten und Pflichten, welche ihm durch die Reichsverfassung übertragen sind. Allerdings hat das Reich diese staatlichen Rechte und damit seinen staatlichen Bestand erlangt auf dem Wege einer freiwilligen Uebereinkunft der deutschen Staaten, es besitzt kein staatliches Recht, welches es nicht von den Einzelstaaten erworben hätte. Aber nicht bloß die Ausübung der Rechte, sondern diese selbst sind von den Einzelstaaten auf das Reich übergegangen[1]).

Insbesondere auf dem Gebiete der auswärtigen Verwaltung hat nun diese Auseinandersetzung nicht in der Weise stattgefunden, daß dieser Verwaltungszweig ganz auf das Reich übergegangen oder ganz den Einzelstaaten vorbehalten wäre. Vielmehr besteht ein Wettbewerb zwischen Reich und Einzelstaaten auf diesem Gebiete, jedoch derart, daß der Schwerpunkt der auswärtigen Verwaltung beim Reiche ruht, den Einzelstaaten nur untergeordnete Befugnisse zurückgeblieben sind. Während der Entwurf der deutschen Reichsverfassung vom 28. März 1849 §§ 6 ff. den deutschen Einzelstaaten das Recht des völkerrechtlichen Verkehrs grundsätzlich entzog und ihnen nur das Vertragsrecht mit anderen deutschen Staaten, sowie über Gegenstände des Privatrechts, des nachbarlichen Verkehrs und der Polizei auch mit nichtdeutschen Staaten und die Unterhaltung einer ständigen Mission beim Reichsoberhaupte zugestand, hat die Reichsverfassung vom 16. April 1871 eine positive Bestimmung der Rechte der Einzelstaaten in dieser Beziehung vermieden. Sie enthält bloß Vorschriften über die Befugnisse des Reiches und überläßt es der Auslegung der Reichsverfassung zu ermitteln, welche Rechte nunmehr den Einzelstaaten verblieben sind.

Der Kaiser hat das Recht, namens des Reiches Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen (Art. 11 R.V.). Dadurch ist jedoch

---

[1]) Vgl. § 11.

das den Einzelstaaten vor Begründung des Reiches ohne jede Beschränkung zustehende aktive und passive Gesandtschaftsrecht in keiner Weise berührt worden, und es muß allein der selbständigen Entschließung der Einzelstaaten anheimgestellt bleiben, inwieweit sie von diesem Rechte noch Gebrauch machen und einen ständigen völkerrechtlichen Verkehr unterhalten wollen. Dagegen enthält Art. 56 der Reichsverfassung ein ausdrückliches Verbot der Errichtung oder des Fortbestehens von Landeskonsulaten im Auslande nach vollendeter Organisation des Reichskonsulatswesens, welche längst erfolgt ist. Andererseits ist verfassungsmäßig nicht ausgeschlossen, daß die Einzelstaaten auswärtige Konsuln bei sich empfangen und sie mit dem Exequatur versehen[2]). Nur kann freilich dieser Akt eines Einzelstaates keine Wirksamkeit über die Grenzen seines Gebietes hinaus beanspruchen, während das vom Kaiser namens des Reiches fremden Konsuln erteilte Exequatur im ganzen Reichsgebiete anzuerkennen ist. Bei der Verbindung der preußischen Königswürde und der deutschen Kaiserwürde, sowie der völlig freien Stellung des Kaisers in der Erteilung des Exequatur hat jedoch Preußen nie Veranlassung gehabt und wird nie Veranlassung haben, ausländischen Konsuln ein Landesexequatur zu erteilen. Nur soweit deutsche Staaten in Preußen noch Konsulate unterhalten, was ganz vereinzelt der Fall ist, kommt die Erteilung eines preußischen Landesexequaturs in Betracht. Preußen selbst unterhält in dem Gebiete der anderen deutschen Staaten nur einige Konsulate[3]). In welchem Umfange es noch von dem Gesandtschaftsrechte Gebrauch macht, wird in dem folgenden Paragraphen zu erörtern sein.

Schwieriger als hinsichtlich der Organe des internationalen Verkehrs ist die Abgrenzung der Reichs- und Landeszuständigkeit auf dem Gebiete der völkerrechtlichen Rechtsakte. Hierbei sind drei Gruppen zu unterscheiden, eine, welche ausschließlich dem Reiche vorbehalten ist, eine zweite, wo ein Recht des Reiches und der Einzelstaaten Platz greift, und eine dritte, vollständig außerhalb der Reichszuständigkeit liegende.

---

[2]) Vgl. Schlußprotokoll zu dem Vertrage vom 23. November 1870 betreffend den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes — RGBl. 1871, S. 23 — sub XII.

[3]) Solche bestehen für Bremen, Lübeck und Mecklenburg-Schwerin.

Art. 11 der Reichsverfassung gesteht dem Kaiser das Recht zu, kraft seiner völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis namens des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, sowie Bündnisse einzugehen. Die entsprechende Befugnis ist den Einzelstaaten zwar nicht ausdrücklich entzogen. Die Ausschließung jeder Zuständigkeit der Einzelstaaten ergibt sich jedoch ganz von selbst, da das deutsche Heer unter dem Befehle des Kaisers steht, und die Kontingentsherren nur einzelne, verfassungsmäßig bestimmte Rechte gegenüber ihren Kontingenten genießen. Eine Kriegserklärung abgeben oder Bündnisse abschließen kann aber nur ein Staat, der in der Lage ist, über seine Kriegsmacht zu verfügen. Mit einer Kriegserklärung oder dem Abschlusse eines Bündnisvertrages würde sich demnach ein deutscher Einzelstaat ein solches Verfügungsrecht, welches er tatsächlich gar nicht besitzt, anmaßen und sich damit in Widerspruch zu den Bestimmungen der Reichsverfassung setzen. Deshalb muß auch ohne ausdrückliche Vorschrift der Reichsverfassung jede Entscheidung über Krieg und Frieden und jedes Bündnisrecht den Einzelstaaten abgesprochen werden.

Aehnlich liegt das Rechtsverhältnis bei den Handelsverträgen. Unter diesen werden hier dem gewöhnlichen völkerrechtlichen Sprachgebrauche gemäß Verträge verstanden, welche Abkommen enthalten über die Bedingungen des Eingangs von Waren aus einem Lande in das andere. Art. 11 der Reichsverfassung ermächtigt den Kaiser außer zu Kriegserklärungen, Friedensschlüssen und zur Eingehung von Bündnissen auch zum Abschlusse sonstiger Verträge innerhalb der Reichszuständigkeit, beispielsweise also zum Abschlusse von Handelsverträgen. Daß die Einzelstaaten keine Handelsverträge mehr abschließen dürften, ist nicht gesagt. Art. 33, 35 der Reichsverfassung erklären jedoch Deutschland für ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze, und behalten die Gesetzgebung über das Zollwesen ausschließlich der Reichsgesetzgebung vor. Ein Einzelstaat kann daher gar keine Bestimmungen mehr treffen über die Bedingungen des Einganges von Waren über seine Grenze und demgemäß auch keine Handelsverträge mehr abschließen. Das gleiche ist der Fall bei Schiffahrtsverträgen, da nach Art. 54 der Reichsverfassung die Kauffahrteischiffe aller Bundesstaaten eine einheitliche Handelsmarine bilden, und nur das Reich auf fremde Schiffe und deren Ladungen höhere

Abgaben legen kann, als von den Schiffen der Bundesstaaten und deren Ladungen zu entrichten sind.

Endlich soll nach ausdrücklicher Bestimmung des Art. 52 der Reichsverfassung die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande ausschließlich dem Reiche zustehen. Eine Ausnahme wird nur gemacht für den unmittelbaren Verkehr Bayerns und Württembergs, die ihre eigene Post- und Telegraphenverwaltung behalten haben, mit ihren dem Reiche nicht angehörigen Nachbarstaaten, wegen dessen Regelung es bei der Bestimmung des Art. 49 des Postvertrages vom 22. November 1867 bewendet. Diese Ausnahme kommt jedoch für das preußische Staatsrecht nicht weiter in Betracht.

Auf dem zweiten Gebiete findet ein Wettbewerb zwischen Reich und Einzelstaaten statt. Die Zuständigkeit des Reiches ist durch die Reichsverfassung, insbesondere durch Art. 4 positiv bestimmt. Abgesehen von den Gebieten des Kriegswesens, der indirekten Besteuerung und der Post und der Telegraphie, schließt jedoch die Tatsache, daß ein Gegenstand der Reichszuständigkeit überwiesen ist, die Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse der Einzelstaaten nicht aus, so lange das Reich von der ihm erteilten Befugnis noch keinen Gebrauch gemacht hat. Soweit nun die verfassungsmäßige Zuständigkeit des Reiches geht, kann es über die betreffenden Gegenstände auch Verträge schließen. Diese Möglichkeit läßt jedoch gleichwohl auch Verträge der Einzelstaaten darüber als zulässig erscheinen. Allein es kommt dabei der allgemeine Grundsatz zur Geltung, daß die Tätigkeit der Einzelstaaten sich nur bewegen kann innerhalb der reichsrechtlichen Schranken. Denkbar sind hier verschiedene Fälle.

Es kann ein Gegenstand zwar verfassungsmäßig in das Gebiet der Reichszuständigkeit gehören, ohne daß jedoch das Reich von ihr bisher Gebrauch gemacht hätte, wie dies z. B. hinsichtlich der Erfindungspatente bis zum Erlasse des Reichspatentgesetzes zutraf. Hier sind die Einzelstaaten in ihrer freien Bewegung vollständig ungehindert, sie können über die betreffenden Gegenstände nicht nur Gesetze und Verordnungen erlassen, sondern auch völkerrechtliche Verträge abschließen. Ihre Stellung ist aber nicht genau dieselbe, als wenn sie vollkommen souveräne Staaten wären. Es schwebt immer über ihnen als Damoklesschwert die Möglichkeit,

daß das Reich darüber ein Gesetz erläßt oder seinerseits einen völkerrechtlichen Vertrag abschließt. Dem würde ein von einem Einzelstaate eingegangener Vertrag nicht entgegenstehen. Denn der Einzelstaat hat die Freiheit der Bewegung nur innerhalb der reichsrechtlichen Schranken, er muß sich bewußt sein, daß die Wirksamkeit der von ihm getroffenen Bestimmungen erlischt, sobald das Reich von seinen Befugnissen Gebrauch macht. Der Einzelstaat kann daher über die betreffenden Gegenstände Verträge nur eingehen mit dem Vorbehalte, daß sie erlöschen, sobald das Reich eingreift, und die Gegenpartei muß sich, auch wenn der Vorbehalt nicht ausdrücklich gemacht ist, dieser sich aus der Stellung der deutschen Einzelstaaten zum Reiche ergebenden Folgen bewußt sein.

Anders ist das Verhältnis freilich, wenn ein deutscher Staat einen solchen Vertrag abschloß, ehe er in die Reichsverbindung eintrat[4]). Damals bestand die aus dem Verhältnisse des Staates zum Reiche folgende Beschränkung der Vertragsfähigkeit noch nicht. Der Staat schloß den Vertrag als vollkommen souveränes Gemeinwesen und die dadurch begründete frühere Verpflichtung geht der späteren, durch den Eintritt in das Reich entstandenen vor. Das Reich kann daher über die Gegenstände, welche den Inhalt eines solchen Vertrages bilden, keine ihm widersprechenden Gesetze erlassen oder Verträge abschließen, sondern ist auch seinerseits durch jene früheren völkerrechtlichen Akte der Einzelstaaten gebunden. Es würde z. B., da die süddeutschen Staaten die sogenannten Bancroftverträge mit Nordamerika über den Erwerb und den Verlust der Staatsangehörigkeit[5]) als vollkommen souveräne Staaten eingegangen sind, das Reich völkerrechtlich nicht zum Erlasse eines Gesetzes befugt sein, welches diesen Verträgen widersprechende Bestimmungen enthält. Das Reich bleibt in einem solchen Falle darauf beschränkt, die Einzelstaaten zur rechtzeitigen Kündigung der von ihnen abgeschlossenen Verträge zu veranlassen.

Wenn aber auch das Reich von seiner Zuständigkeit Gebrauch

[4]) Daß das Reich auch dann nach Art. 2 der Reichsverfassung zuständig ist, wie Laband Bd. 2, S. 169, betont, will ich gar nicht leugnen. Ich behaupte nur, daß, wenn es von ihr Gebrauch macht, es sich völkerrechtlich mit der Verpflichtung eines Gliedstaates, die es auch seinerseits zu vertreten hat, in Widerspruch setzt.

[5]) Vgl. §§ 44, 45.

gemacht hat, so ist doch damit noch nicht jedes Vertragsrecht der Einzelstaaten ausgeschlossen. Allerdings kann sich kein Einzelstaat mit einer vom Reiche getroffenen Bestimmung in Widerspruch setzen, mag diese nun in einem Gesetze oder in einem Vertrage des Reiches enthalten sein. Das Reich regelt aber die Gegenstände nicht immer in erschöpfender Weise, vielfach läßt es den Einzelstaaten einen weiten Spielraum für den Erlaß von Ausführungsbestimmungen und fast immer die Verwaltung nach Maßgabe der Reichsgesetze. Im ersteren Falle sind über das den Einzelstaaten vorbehaltene Gebiet der Rechtsnormen, in dem zweiten über die Verwaltung vertragsmäßige Abmachungen der Einzelstaaten trotz der reichsgesetzlichen Regelung möglich. Insbesondere fallen hierunter die Militärkonventionen der deutschen Staaten mit Preußen und die Verträge über Errichtung gemeinsamer Gerichte. Daß diese Verträge nicht mit außerdeutschen Staaten geschlossen werden konnten, ergibt sich aus der Natur der betreffenden Gegenstände, da Deutschland auf den Gebieten des Kriegswesens und der Rechtsprechung eine einheitliche Organisation besitzt, welche nicht durch die Verbindung mit außerdeutschen Staaten durchbrochen werden darf. Wenn es sich um andere Gegenstände handelte, würde aber auch Verträgen deutscher Staaten über die Ausübung der Verwaltung nach Maßgabe der Reichsgesetze nichts im Wege stehen. So ist z. B. ein Vertrag eines deutschen mit einem nichtdeutschen Staate über die Gewährung der Rechtshilfe und die Auslieferung von Verbrechern sehr wohl möglich. Aber auch hier muß jeder Vertrag eines deutschen Einzelstaates, den er nach seinem Eintritte in den Bundesstaat abschließt, verstanden werden mit der stillschweigenden auflösenden Bedingung, daß nicht etwa das Reich von seiner Zuständigkeit in einer Weise Gebrauch macht, welche Bestimmungen der Einzelstaaten, wie sie in den Verträgen enthalten sind, verbietet.

Endlich auf dem nicht der Reichszuständigkeit überwiesenen Gebiete erscheint die Vertragsfreiheit der Einzelstaaten so unbehindert wie vor der Begründung des Reiches, da die Einzelstaaten sich hier die volle Freiheit des Handelns bewahrt haben. Gleichwohl macht sich eine ähnliche Beschränkung der Einzelstaaten geltend wie innerhalb der Reichszuständigkeit. Wenn die Einzelstaaten sich auch einer vollen Unabhängigkeit auf diesem Gebiete

zu erfreuen haben, so steht doch die Reichszuständigkeit nicht unerschütterlich fest, sie kann sich im Wege der Verfassungsänderung weiter ausdehnen, und dann ist auch hier die freie Bewegung der Einzelstaaten gehemmt. Ist bei den bereits der Reichszuständigkeit unterliegenden Gegenständen jeder Vertrag eines Einzelstaates zu verstehen unter der stillschweigenden auflösenden Bedingung, daß das Reich nicht mit jenem Vertrage im Widerspruche stehende Bestimmungen trifft, so erscheint bei Verträgen über Gegenstände, die nicht zur Reichszuständigkeit gehören, als stillschweigende, den Vertrag auflösende Klausel, daß nicht etwa das Reich seine Zuständigkeit auf diese Gebiete ausdehnt und dann eine widersprechende Bestimmung erläßt. Allerdings ist vielfach die Ausdehnung der Reichszuständigkeit gegen den Willen eines einzelnen Staates unmöglich, so stets gegen denjenigen Preußens oder, wenn es sich um Reservatrechte handelt, ohne die Zustimmung des betreffenden Staates. Hinsichtlich des preußischen Staates ist daher die Auffassung begründet, daß jede die Freiheit seiner Bewegung mehr als bisher einengende Ausdehnung der Reichszuständigkeit auf seiner freien Willensentschließung beruht. Aber man kann daraus nicht den Schluß ziehen, daß Verträge des preußischen Staates, etwa über Wegeangelegenheiten, Kirchen- und Schulsachen, direkte Besteuerung der Ausländer im Inlande und dergleichen, nicht als unter jener stillschweigenden auflösenden Bedingung abgeschlossen zu betrachten seien. Zwar beruht die Vernichtung solcher Verträge durch das Eingreifen des Reiches nur auf der Zustimmung Preußens zur Erweiterung der Reichszuständigkeit. Diese Zustimmung ist aber ein rein innerer Vorgang im Schoße des Bundesrates, auf den sich auswärtige Mächte nicht berufen können dadurch, daß sie bei der Aufhebung der Wirksamkeit eines solchen Vertrages durch die Reichsgewalt der preußischen Regierung vorwerfen, sie sei selbst an der Aufhebung schuld, sie hätte, um ihren vertragsmäßigen Verpflichtungen zu genügen, im Bundesrate anders stimmen müssen. Also auch auf dem der freien Verfügung der Einzelstaaten überlassenen Gebiete nehmen sie im völkerrechtlichen Verkehr nicht die gleiche Stellung ein wie vollkommen souveräne Staaten.

Die deutschen Einzelstaaten sind endlich auch bei der Geltendmachung der aus Verträgen erworbenen Rechte besonders zu be-

handeln. Die völkerrechtlichen Zwangsmittel sind den Einzelstaaten entzogen und ausschließlich auf das Reich übergegangen. Die Einzelstaaten können daher die aus Verträgen erworbenen Rechte auch nicht mit den Zwangsmitteln des Völkerrechts geltend machen. Handelt es sich um Streitigkeiten öffentlichrechtlicher Natur der deutschen Bundesstaaten untereinander, so sind solche nach Art. 76 der Reichsverfassung auf Anrufen des einen Teiles von dem Bundesrate zu erledigen. Bei einem derartigen Rechtsstreite zwischen einem deutschen und einem außerdeutschen Staate muß es dagegen jedem Teile überlassen bleiben, sich an die Reichsgewalt zu wenden, nicht etwa, damit diese den Streit entscheide, denn dazu würde ihr jede rechtliche Befugnis fehlen, sondern damit sie die völkerrechtliche Vertretung des Einzelstaates gegenüber der fremden Macht übernimmt. Der Einzelstaat ist hierzu schon deshalb genötigt, weil er nach Erschöpfung aller Versuche einer friedlichen Verständigung nichts weiter tun kann und sich die Rechtswidrigkeit des fremden Staates gefallen lassen müßte, falls das Reich mit seinen Machtmitteln nicht für ihn eintritt. Der fremde Staat, der sich durch eine deutsche Regierung verletzt glaubt, muß sich an das Reich wenden, weil jede Gewaltmaßregel, die er gegen einen deutschen Staat anwenden würde, auch eine solche gegen das Reich ist und dieses gegebenenfalls zur Kriegserklärung nötigt. Es ist daher nur natürlich, daß das Reich, welches die Zwangsmittel anwenden soll, und gegen welches die Zwangsmittel der fremden Macht gehen, auch die dem Bruche vorhergehenden Verhandlungen übernimmt, um möglicherweise zu einer Verständigung zu gelangen. Der deutsche wie der fremde Staat haben daran das gleiche Interesse.

Das Gebiet der auswärtigen Verwaltung wird also nach allen Richtungen hin vom Reiche in Anspruch genommen. Selbst da, wo noch eine völlige Bewegungsfreiheit der Einzelstaaten zu bestehen scheint, macht sich der Einfluß des Reiches in der einschneidendsten Weise geltend. Die Befugnisse der Einzelstaaten im völkerrechtlichen Verkehre, mag es sich nun um einen solchen mit ausländischen Mächten oder mit anderen deutschen Staaten handeln, haben nur den Charakter von Enklaven, die von der allumfassenden Reichszuständigkeit umsponnen werden.

§ 150. Die Organe der auswärtigen Verwaltung.

Die völkerrechtliche Vertretung des Norddeutschen Bundes erfolgte anfangs durch die preußischen Vertretungen im Auslande unter Leitung des preußischen Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten. Nachdem bereits das preußische Konsulatswesen auf den Bund übertragen worden war, wurde jedoch auf Grund übereinstimmender Beschlüsse des preußischen Landtages und des norddeutschen Reichstages vom 1. Januar 1870 ab das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten und sein Budget vollständig auf den Bund übernommen. Die bisherigen diplomatischen Vertretungen Preußens im Auslande wurden damit zu Organen der Bundesverwaltung, das preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten zum Auswärtigen Amte des Norddeutschen Bundes. An die Stelle des Norddeutschen Bundes ist von Rechts wegen das Deutsche Reich getreten und die dem Bunde zustehende auswärtige Verwaltung somit zur Reichsverwaltung geworden.

Gleichwohl war es nicht durchführbar, die besonderen Organe einer auswärtigen Verwaltung Preußens allgemein zugunsten des Reiches zu beseitigen, und zwar mit Rücksicht auf das Verhältnis der deutschen Staaten untereinander. Abgesehen davon, daß politisch die größten Bedenken obwalten mußten, die Gesandten der deutschen Einzelstaaten beim Kaiser als solchen und umgekehrt Reichsgesandte bei den deutschen Einzelstaaten zu beglaubigen, hätte ein solches Verhältnis auch der staatsrechtlichen Natur des Reiches widersprochen. Die Reichsstaatsgewalt ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen, und der Kaiser ist nur deren Vertreter. Daraus ergibt sich die Unmöglichkeit eines diplomatischen Verkehrs zwischen dem Reiche und den Einzelstaaten. Denn da jeder deutsche Staat Mitträger der Reichsstaatsgewalt ist, würde darin teilweise ein diplomatischer Verkehr des Staates mit sich selbst liegen, ein solcher ist aber ein Widerspruch in sich selbst. Die preußischen Vertretungen bei den deutschen Bundesstaaten mußten daher als solche aufrecht erhalten und konnten nicht in Vertretungen des Reiches verwandelt werden.

Aus wesentlich anderen Gründen ergab sich die Notwendigkeit einer preußischen statt einer Reichsgesandtschaft beim Vatikane. Bis zum Jahre 1870 hatte die preußische Gesandtschaft in Rom

durchaus denselben Charakter wie andere preußische Vertretungen im Auslande, es handelte sich um die Vertretung der preußischen Monarchie bei einem fremden Staate, nämlich dem Kirchenstaate. Dieses Verhältnis änderte sich durch die Vereinigung des Kirchenstaates mit dem Königreiche Italien. Wenn auch der Papst trotz des Verlustes seiner staatlichen Herrschaft weiterhin als Souverän betrachtet wurde, so war doch für einen diplomatischen Verkehr, wie er sonst unter Staaten stattfindet, kein Gegenstand mehr vorhanden. Wohl aber konnte der Staat ein Interesse daran haben, sich über Angelegenheiten der katholischen Kirche innerhalb seines Gebietes mit dem Papste als Oberhaupt dieser Kirche zu verständigen. Gegenstand des diplomatischen Verkehrs konnten also nicht mehr sein die Verhältnisse von Staat zu Staat, sondern nur die von Staat zu Kirche. Letztere Angelegenheiten fallen aber nicht in das Gebiet der Reichszuständigkeit, sondern sind in vollem Umfange den Einzelstaaten überlassen worden. Dadurch wäre nun zwar die Beglaubigung eines Reichsgesandten beim heiligen Stuhle nicht ausgeschlossen gewesen. Wie diejenigen deutschen Staaten, die bei einem fremden Staate keine eigene Vertretung unterhalten, sich für Verhandlungen mit diesem Staate einfach der dort beglaubigten Reichsvertretung bedienen, so wäre dies auch hier der Fall gewesen, nur in umfassenderem Maße. Ein beim Papste beglaubigter Reichsgesandter würde eben gar keine eigenen Geschäfte des Reiches, sondern nur solche der Einzelstaaten zu besorgen gehabt haben. Aus politischen Gründen, insbesondere deshalb, weil der zweitgrößte deutsche Staat, Bayern, bereits eine eigene Vertretung beim Papste unterhielt, hat jedoch auch Preußen es vorgezogen, in diesem Falle, statt die Absendung eines Reichsgesandten zu veranlassen, von seinem eigenen Gesandtschaftsrechte Gebrauch zu machen und einen preußischen Gesandten beim Vatikane zu beglaubigen.

Preußen unterhält daher gegenwärtig eigene Gesandtschaften bei den anderen deutschen Staaten und beim Vatikane, nicht dagegen bei irgendeinem außerdeutschen Staate. Das Personal für diese auswärtige Verwaltung Preußens ist aber kein in sich abgeschlossener Bestandteil des preußischen Beamtentums, sondern bildet mit dem für die auswärtige Verwaltung des Reiches eine innere Einheit. Das Personal der preußischen Vertretungen wird daher für den

auswärtigen Dienst des Reiches herangezogen und umgekehrt, als wenn es sich um einen einheitlichen Verwaltungszweig desselben Staatswesens handelte. Ebenso bestehen keine besonderen Vorschriften für die Vorbildung der Beamten im auswärtigen Dienste Preußens, sondern es sind hier dieselben Bestimmungen maßgebend wie für die betreffenden Reichsbeamten.

Behielt man nun aber verschiedene preußische Vertretungen bei, so mußte für diese auch eine oberste Stelle in einem preußischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten erhalten werden. Bei dem geringen Geschäftsumfange, der für eine solche preußische oberste Behörde verblieb, konnte man die entsprechenden Geschäfte einer bereits für andere Zwecke bestehenden obersten Behörde übertragen, und es blieb bloß die Wahl, ob die Uebertragung wie in verschiedenen deutschen Mittelstaaten an ein Landesministerium, oder ob sie an eine Reichsbehörde erfolgen solle. Bei der Verbindung, welche bisher zwischen der Vertretung bei außerdeutschen und bei deutschen Staaten in dem nunmehr auf den Bund und das Reich übergegangenen auswärtigen Ministerium als höchster Stelle der auswärtigen Verwaltung bestanden hatte, zog man es vor, die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten Preußens auf das nunmehrige Auswärtige Amt übergehen zu lassen. Das Auswärtige Amt ist daher seit dem 1. Januar 1870 gleichzeitig als preußisches Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten tätig und hat unter diesem seinen bisherigen Titel diejenigen Geschäfte zu besorgen, welche aus den Beziehungen des preußischen Staates zu den übrigen Bundesstaaten hervorgehen, ohne vermöge der Bundes- bzw. Reichsverfassung einem der Organe des Bundes bzw. Reiches obzuliegen. Hierfür bezieht die Reichskasse eine jährliche Pauschsumme aus der preußischen Staatskasse[1]).

Für die dienstliche Stellung der preußischen Behörden in der auswärtigen Verwaltung ist noch heute maßgebend die Verordnung vom 27. Oktober 1810[2]). Hiernach sind die Ausfertigungen der an die königlichen Gesandtschaften zu erlassenden Bescheidungen vom Könige selbst zu vollziehen, wenn es darauf ankommt, ihnen Abweichungen von den ihnen früher gegebenen Vorschriften über

[1]) Vgl. § 134.
[2]) G.S. 1810, S. 20.

politische Verhältnisse oder die Verfolgung wichtiger Geschäfte aufzugeben. Bei einer Behinderung des Königs kann zwar in dringenden und eilenden Fällen der Minister dergleichen Verfügungen allein erlassen, soll aber dem Könige sofort Anzeige davon machen. In anderen Fällen erläßt der Minister die Verfügungen an die Häupter der auswärtigen Vertretungen selbständig.

Abweichend von dem sonstigen amtlichen Gebrauche findet ein unmittelbarer amtlicher Verkehr anderer Behörden mit den preußischen Gesandtschaften im Auslande nicht statt. Vielmehr muß jede Behörde, welche mit einer solchen sich in Verbindung setzen will, hierzu die Vermittlung des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten in Anspruch nehmen, durch dessen Hand der gesamte amtliche Schriftenwechsel geht[8]).

Abgesehen von den Gesandtschaften bei anderen deutschen Staaten und beim Vatikane, sowie dem Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten als einer obersten Behörde über ihnen bestehen weitere ständige Organe für die auswärtige Verwaltung des preußischen Staates nicht. Soweit er solche bedarf, um mit außerdeutschen Staaten völkerrechtliche Verträge zu schließen oder sonst mit ihnen in völkerrechtlichen Verkehr zu treten, muß es der preußischen Staatsregierung überlassen bleiben, für den besonderen Fall entweder das Haupt der betreffenden Reichsgesandtschaft mit ihrer Vertretung zu beauftragen oder auch besondere Organe vorübergehend zu bestellen.

§ 151. Die Staatsverträge[1]).

Durch den völkerrechtlichen Vertrag tritt ein Staat mit einem anderen in Rechtsverkehr, es übernimmt der eine Staat gegenüber

---

[8]) Verordnung vom 27. Oktober 1810. Ausdrücklich für die Regierungen hat diesen allgemeinen Grundsatz noch für anwendbar erklärt das Reskript vom 9. Juli 1828 — v. Kamptz, Ann. Bd. 12, S. 637 —.

[1]) Vgl. Zöpfl § 396; Zachariä § 237; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2 § 361; G. Meyer, Deutsches Staatsrecht §§ 189, 190; Gneist, Kommissionsbericht in den Drucksachen des preußischen Abgeordnetenhauses, 10. Legislaturperiode, 2. Session 1868, Nr. 236, auch abgedruckt in der folgenden Schrift von E. Meier; E. Meier, Ueber den Abschluß von Staatsverträgen, Leipzig 1874; Gorius in Hirths Ann. 1874, S. 759 ff., 1875, S. 531 ff.; G. Meyer a. a. O. 1878, S. 378; Jos. Unger in Grünhuts Ztschr. Bd. 6,

dem anderen rechtliche Verpflichtungen. Diese Verpflichtungen können sich über alles dasjenige erstrecken, was überhaupt Gegenstand der staatlichen Tätigkeit sein kann. Ein Schutz- und Trutzbündnis enthält das Versprechen eines jeden der vertragschließenden Staaten, unter gewissen Voraussetzungen, d. h. wenn der Casus foederis gegeben ist, einer dritten Macht den Krieg zu erklären und nicht einseitig Frieden zu schließen. Durch einen Handelsvertrag verpflichtet sich jede Partei, für die aus dem Gebiete des anderen in das seinige eingehenden Waren Zölle nur in einem gewissen Betrage zu erheben und hiernach den Zolltarif für die betreffenden Waren festzusetzen, durch einen Vertrag über geistiges Eigentum die Urheberrechte der Staatsangehörigen des anderen Vertragsteiles gegen Verletzungen im Inlande zu schützen, durch einen Auslieferungsvertrag, die aus dem Gebiete des anderen Vertragsteiles in das seinige flüchtenden Verbrecher auszuliefern. Aus dem allgemeinen Begriffe des Vertrages, der der gleiche ist im Privatrechte und im Völkerrechte, ergibt sich, daß aus dem Vertrage Verpflichtungen nur entstehen können für die Vertragschließenden. Sind es aber Staaten, die als solche einen Vertrag eingehen, so muß der Inhalt der Verpflichtung ein Tun oder Unterlassen des Staates als solchen sein. Die Vertragschließenden verpflichten sich zur Ausübung ihrer Hoheitsrechte nach einer gewissen Richtung. Die Nichterfüllung des Vertrages berechtigt die Gegenpartei zur Anwendung aller völkerrechtlich erlaubten Zwangs-

---

S. 349 ff. (1879); Jellinek, Die rechtliche Natur der Staatenverträge, Wien 1880; Zorn in der Ztschr. für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36, S. 1 ff. (1880); Pröbst in Hirths Ann. 1882, S. 241 ff.; Guido Prestele, Die Lehre vom Abschlusse völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reiches, Münchener Doktordissertation 1882; Leoni im Archiv für öffentl. Recht Bd. 1, S. 498 ff. (1886); Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887, S. 177 ff., 341 ff.; Seligmann, Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge, Freiburg i. B. 1890; Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag, Bern 1894; Heilborn, System des Völkerrechts, Berlin 1896, S. 143 ff.; Heilborn, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz im Archiv für öffentliches Recht Bd. 12 (1897), S. 141 ff.; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, Leipzig 1899, S. 236 ff.; Rieß, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen, Breslau 1904; Nabnitzky, Ueber den Anteil des Parlaments an Staatsgesetz und Staatsvertrag im Jahrbuche des öffentlichen Rechts Bd. 5 (1911).

mittel gegen den vertragsbrüchigen Staat, in letzter Linie zur Kriegserklärung.

Der Vertragsabschluß als ein lediglich unter den beteiligten Staaten geschlossenes Rechtsgeschäft läßt nun deren Angehörige an sich unberührt. Der Vertrag enthält eine Verpflichtung betreffend die Ausübung der Hoheitsrechte in einer gewissen Richtung, dieser Verpflichtung wird aber nicht schon durch den sie begründenden Abschluß des Vertrages genügt, sondern erst durch dessen Erfüllung. Wenn ein Schutz- und Trutzbündnis zwischen zwei Staaten abgeschlossen ist, und einer der beiden Staaten angegriffen wird, so darf der in der Grenzlandschaft des anderen befehligende General nicht ohne weiteres in das Gebiet der dritten Macht einfallen. Die Kenntnis von dem Abschlusse eines Handelsvertrages berechtigt die Zollbeamten nicht, sogleich nach dem darin enthaltenen Zolltarife die Steuern zu erheben. Die bloße Eingehung des Vertrages ist ein rein völkerrechtlicher Akt, die Verpflichtungen der Staatsangehörigen bestimmen sich aber nach dem Staatsrechte. Um Angehörige der vertragschließenden Staaten zur Befolgung der vertragsmäßigen Abmachungen zu zwingen, muß ein besonderer Staatsakt hinzukommen. Es können je nach dem Inhalte des Vertrages, zu dessen Erfüllung der Staat sich verpflichtet hat, Rechtsnormen wie tatsächliche Anordnungen ergehen. Diese sind dann vom Standpunkte des Völkerrechts Erfüllung einer vertragsmäßig übernommenen Verpflichtung, vom Standpunkte des Staatsrechts selbständige Staatsakte, für deren Erlaß das Bestehen der völkerrechtlichen Verpflichtung nur ein Beweggrund der Staatsgewalt ist.

Diesem Rechtsverhältnisse würde es entsprechen, wenn die Regierung die Staatsangehörigen von dem Abschlusse des Staatsvertrages gar nicht amtlich in Kenntnis setzte, sondern bloß die der vertragsmäßigen Verpflichtung entsprechenden Anordnungen erließe. Dies ist jedoch häufig mit praktischen Schwierigkeiten verknüpft, da sich bei der Bedingtheit der beiderseitigen Verpflichtungen diese vielfach gar nicht voneinander trennen lassen. Aber auch sonst können Streitigkeiten darüber entstehen, ob denn die an die Staatsangehörigen erlassene Anordnung auch wirklich der vertragsmäßigen Verpflichtung entspricht. Alledem geht man aus dem Wege, indem man den Vertrag selbst verkündet und damit

den Befehl an die Staatsangehörigen verbindet, sich nach dem Vertrage zu richten, d. h. die in dem Vertrage enthaltenen Verpflichtungen ihrer Staatsgewalt als an sie ergangene Anordnungen zu betrachten. Bisweilen vereinfacht man aber das Verfahren noch mehr durch bloße Verkündigung des abgeschlossenen Vertrages. Der Befehl an die Staatsangehörigen wird dann stillschweigend ergänzt, er liegt in der Verkündigung. Denn diese erfolgt nicht zu dem Zwecke, damit die Staatsangehörigen ihre Kenntnisse über die völkerrechtlichen Beziehungen ihres Staates bereichern, sondern damit sie sich nach dem Vertrage richten. Insbesondere ist diese letztere Praxis herrschend in Preußen und dem Deutschen Reiche. Aus der Tatsache, daß der Befehl, den vertragsmäßig übernommenen Verpflichtungen des Staates gemäß zu handeln, vollständig unterdrückt wird, entsteht aber die unklare Anschauung, daß der Staatsvertrag für die Staatsangehörigen unmittelbar verpflichtend sei, und die Verkündigung lediglich dieselbe Bedeutung habe wie die Verkündigung von Gesetzen, nämlich die, den Staatsangehörigen amtliche Kenntnis von dem staatlichen Akte zu geben. Es werden die Rechtsgrundsätze verkannt, daß völkerrechtliche Akte die Staaten nur untereinander verbinden, daß die Staatsangehörigen nicht Verträgen ihres Staates, die er vielleicht gar nicht erfüllen will, sondern nur dessen staatsrechtlichen Akten Gehorsam schulden, daß die Erfüllung des Vertrages nur von seiten der Vertragschließenden erfolgen kann, die Erfüllung also in staatlichen Akten, nicht in einem Handeln der Staatsangehörigen gemäß dem Vertrage besteht. Diese Verwirrung der Begriffe ist jedoch für die Lehre vom Abschlusse der Staatsverträge in der konstitutionellen Monarchie von der verhängnisvollsten Bedeutung geworden.

In der absoluten Monarchie können nach dieser Richtung hin keinerlei Schwierigkeiten entstehen. Der Monarch schließt die Staatsverträge ab, er erläßt die zu ihrer Erfüllung erforderlichen Anordnungen an die Staatsangehörigen, er kann beides miteinander verbinden, indem er den Staatsvertrag selbst verkündet mit dem ausdrücklichen oder stillschweigenden Befehle an die Staatsangehörigen, dem Staatsvertrage gemäß zu handeln. Dagegen ergeben sich in der konstitutionellen Monarchie Schwierigkeiten. Die völkerrechtliche Vertretung des Staates ist hier gewöhnlich ohne jede Beschränkung dem Monarchen verblieben. Andererseits

ist er beim Erlasse von Anordnungen an die Staatsangehörigen an die mannigfachsten Formen, insbesondere bei den der Gesetzgebung unterliegenden Gegenständen an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden. Völkerrechtliche Verträge können sich nun über alles dasjenige erstrecken, was überhaupt Gegenstand der staatlichen Tätigkeit sein kann. So kann der Monarch auch Verträge über Gegenstände schließen, die nach dem Staatsrechte des betreffenden Staates in das Gebiet der Gesetzgebung fallen. Völkerrechtlich, d. h. bei Eingehung des Vertrages, ist der Monarch in diesem Falle keiner Beschränkung unterworfen, staatsrechtlich, d. h. bei Erlaß der zur Erfüllung des Vertrages dienenden Anordnungen, ist er an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden. Der Monarch verpflichtet sich daher möglicherweise rechtsgültig zu etwas, was er nicht zu erfüllen vermag, weil die Volksvertretung ihre Zustimmung verweigert. So ist die Möglichkeit eines Widerspruchs zwischen Völkerrecht und Staatsrecht, zwischen Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge gegeben.

Vollständig auf dem juristisch folgerichtigen Standpunkte steht in dieser Beziehung das englische Recht[2]). Es überläßt den Abschluß völkerrechtlicher Verträge ohne jede Beschränkung dem Könige und sieht die Sicherung gegen einen etwaigen Mißbrauch dieser Prärogative einzig in der Ministerverantwortlichkeit. Der Vertrag wird also ohne jede Mitwirkung des Parlaments rechtlich zustande gebracht. Bedarf jedoch ein Vertrag zu seiner Erfüllung staatlicher Anordnungen, die in das Gebiet der Gesetzgebung fallen, z. B. Aenderungen in der Zivil- oder Strafgesetzgebung oder in dem bestehenden Zolltarife, so muß dem Parlamente darüber eine Vorlage gemacht werden. Der Vertrag wird allerdings dem Parlamente vorgelegt, aber nur als Begründung zu dem Gesetzentwurfe. Die Beschlußfassung des Parlaments hat nicht die Genehmigung des Vertrages, sondern des zu seiner Ausführung zu erlassenden Gesetzes zum Gegenstande. Bezüglich des Gesetzentwurfs hat aber das Parlament rechtlich vollkommen freie Hand, es kann das Gesetz verwerfen, abändern oder unverändert genehmigen, und zwar deshalb, weil in der englischen Praxis nicht das abgekürzte Verfahren beliebt wird, den Vertrag selbst zur Genehmigung vor-

[2]) Vgl. darüber Gneist bei E. Meier a. a. O. S. 340 ff.

zulegen und zu verkünden, sondern man stets einen von dem Vertrage nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich verschiedenen Gesetzentwurf einbringt. Die Möglichkeit eines Widerspruchs zwischen Staatsrecht und Völkerrecht ist damit nicht behoben, wenn auch nach Gneists Zeugnis Streitfälle praktisch selten, fast unerhört sind. Es kann ein Vertrag völkerrechtlich gültig abgeschlossen und gleichwohl bei Versagung der Zustimmung des Parlaments zu einem Ausführungsgesetze unvollziehbar sein. Der englische Staat setzt sich dann den Folgen des Vertragsbruches, sogar der Kriegserklärung seitens des verletzten Staates aus[3]).

Man kann also wohl schwerlich behaupten, daß mit diesem englischen Systeme eine Lösung des Widerspruchs erfolgt wäre, im Gegenteile bleibt der unüberbrückbare Zwiespalt zwischen Staatsrecht und Völkerrecht voll und ganz bestehen. Wenn sich daraus bisher keine besonderen praktischen Schwierigkeiten ergeben haben, so erklärt sich dies aus der eigenartigen Natur des englischen Staatswesens. Allerdings steht der Abschluß der Staatsverträge

---

[3]) Dieser für das englische Recht von Gneist vertretenen Auffassung widerspricht Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 349 ff., indem er ausführt, der Vertrag sei in diesem Falle auch völkerrechtlich auflösend bedingt durch die Zustimmung des Parlaments zu dem Ausführungsgesetze, so daß ein Widerspruch zwischen Staatsrecht und Völkerrecht nicht entstehen könne. Er folgert dies einmal daraus, daß ein solcher Vertrag, falls er unbedingt geschlossen wäre, seitens des konstitutionellen Monarchen die Verpflichtung zu einer unmöglichen Leistung enthalten würde. Allein der Monarch verspricht doch nirgends, die zur Vertragserfüllung notwendigen Staatsakte ohne parlamentarische Zustimmung zu erlassen, er verpflichtet sich zur Vornahme oder Unterlassung gewisser Staatsakte, und ob er hierzu in der Lage ist, erscheint für die Rechtsbeständigkeit des Vertrags ebenso gleichgültig als etwa für die Gültigkeit eines Kaufvertrages die Tatsache, daß der Verkäufer die veräußerte Sache schon vorher an einen anderen übereignet hatte. Weiterhin folgert Jellinek die auflösende Bedingtheit eines solchen Vertrages daraus, daß, wer den Staat verpflichte, damit auch dessen Organe verpflichte, wäre also der Vertrag unbedingt geschlossen, so würde auch die parlamentarische Zustimmung zu dem Ausführungsgesetze überflüssig sein. Dem steht entgegen, daß eine Verpflichtung durch den Vertrag nur dem anderen Vertragsteile gegenüber begründet wird. Eine Verpflichtung der Staatsorgane kann schon deshalb nicht bestehen, weil sie nicht Vertragschließende sind, eine solche besteht für sie fremden Staaten gegenüber niemals. Es folgt somit aus der Verpflichtung des Staates noch keineswegs die seiner Organe.

formell dem Monarchen zu. Tatsächlich werden sie doch aber von dem Verwaltungsausschusse des Parlaments, dem derzeitigen Kabinette, welches sich in Uebereinstimmung mit der jeweiligen Parlamentsmehrheit befindet, abgeschlossen, und der Monarch gibt bloß seine Unterschrift ab, versieht also Aufgaben, die ebensogut, vielleicht kalligraphisch schöner vermittels eines dem Kabinette von der Parlamentsmehrheit anvertrauten Stempels erledigt werden könnten. Daß unter diesen Umständen sich keine Streitfälle herausstellen, ist natürlich. Aber es ist sehr zu bezweifeln, ob sich in einem monarchischen Staate oder auch nur in einem Staate, dessen Minister nicht aus der Parlamentsmehrheit hervorgehen, die Sache so glatt abwickeln würde. Es erscheint daher natürlich, daß man eine andere Lösung versucht hat.

Nach derjenigen Ansicht, wonach die Bestimmungen eines rechtsgültig abgeschlossenen Staatsvertrages unmittelbar für die Staatsangehörigen verbindlich sind, war ein Widerspruch zwischen Staatsrecht und Völkerrecht überhaupt nicht möglich. Der Abschluß des Staatsvertrages band auch die Staatsangehörigen der Vertragschließenden, völkerrechtliche Gültigkeit und staatsrechtliche Wirksamkeit eines Vertrages deckten sich also. Auf diesem Standpunkte steht beispielsweise das Staatsrecht der amerikanischen Union. Da man bei Abfassung der Konstitution den Abschluß von Verträgen unter keine der drei Gewalten unterbringen konnte, schuf man eine besondere Treaty making power, die dem Präsidenten in Verbindung mit dem Senate übertragen wurde. Der Präsident der Vereinigten Staaten ist zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge befugt, sofern der Senat zu dem Abschlusse seine Zustimmung gegeben hat. Ist der Vertrag aber einmal abgeschlossen und verkündet, so gilt er wenigstens nach der herrschenden Ansicht ohne weiteres als für die Staatsangehörigen verbindliches Landesgesetz[4]). Das amerikanische System stimmt also nicht mit dem englischen überein (wie Gneist annimmt), sondern befindet sich zu ihm im

[4]) Vgl. Const. of the U. St. Art. VI, 2: „This constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof, and all treaties made or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land, and the judges in every State shall be bound thereby anything in the constitution or laws of any State notwithstanding."

Gegensatze, indem es dem völkerrechtlichen Vertrage von Rechts wegen, ohne daß ein besonderer Staatsakt erforderlich wäre, staatsrechtliche Verbindlichkeit beimißt. Die Notwendigkeit, das englische System preiszugeben, ergab sich hier aus der Tatsache, daß diejenigen, welche sachlich den Vertrag abschließen, die Minister, vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt werden und sich daher nicht in Uebereinstimmung mit der zeitigen Mehrheit des Kongresses zu befinden brauchen.

In den monarchischen Staaten Europas stellte sich aber dann, wenn man den rechtsgültig abgeschlossenen Verträgen ohne weiteres staatsrechtliche Wirksamkeit beilegte, eine andere Schwierigkeit heraus. Der Monarch, dem im allgemeinen die Befugnis zum Abschlusse von Verträgen beigelegt war, hätte auf diesem Wege die ganze bestehende Gesetzgebung abändern oder aufheben können. Von besonderer Tragweite war dies in Deutschland, da hier zahlreiche Gegenstände, die in anderen Staaten im Wege der inneren Landesgesetzgebung geregelt werden bei der Zerrissenheit der deutschen Gebiete nur durch völkerrechtliche Verträge der deutschen Staaten untereinander ihre Erledigung finden konnten. Hielt man den Inhalt dieser Verträge für von Rechts wegen die Staatsangehörigen bindende Anordnungen der Staatsgewalt, so mußte man der Volksvertretung eine Mitwirkung allerdings nicht bei der Ausführung, aber beim Abschlusse der Verträge einräumen. Hierin liegt auch durchaus kein Widerspruch mit den Grundsätzen des Staatsrechts oder des Völkerrechts.

Allerdings enthält der völkerrechtliche Vertrag nur eine Verpflichtung der Staaten gegeneinander. Er kann wie jeder andere Vertrag nur erfüllt werden durch die Vertragschließenden, welche eben die zur Erfüllung notwendigen Staatsakte erlassen. Das tatsächlich Zunächstliegende wäre es wohl, daß ein solcher Staatsakt für jeden einzelnen Fall besonders ergeht. Allein es würde nicht das geringste Hindernis im Wege stehen, wenn sich aus dem öffentlichen Rechte eines Staates ergeben sollte, daß die Bestimmungen gehörig verkündeter Staatsverträge ohne weiteren staatlichen Befehl von den Staatsangehörigen zu befolgen sind[5]). Es wäre dann einfach die staatliche Anordnung, welche die Erfüllung

[5]) Vgl. z. B. die in der vorigen Note angeführte Stelle.

der in dem Staatsvertrage übernommenen Verpflichtung enthält, nicht für jeden einzelnen Fall besonders, sondern ein- für allemal ergangen. Zwar wird ein derartiger Rechtssatz, wo er besteht, in der Regel aus der falschen oder verworrenen juristischen Ansicht hervorgegangen sein, daß durch Staatsverträge Verpflichtungen für die Untertanen unmittelbar begründet werden könnten. Dieser Beweggrund würde aber an der Gültigkeit und Verbindlichkeit jenes Rechtssatzes nichts ändern, falls er sich aus der staatlichen Gesetzgebung ergibt oder seine gewohnheitsrechtliche Geltung feststeht.

Ebensowenig wäre gegen die Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschlusse der Verträge etwas einzuwenden.

Die gegenwärtige völkerrechtliche Praxis beim Abschlusse von Staatsverträgen ermöglicht eine derartige Teilnahme der Volksvertretung durchaus. Die Bevollmächtigten der Staaten, welche einen Vertrag eingehen wollen, erhalten eine Vollmacht zur Vertretungsbefugnis gegenüber dem anderen Teile. Die Grenze, wie weit sie mit ihren Zugeständnissen an die Gegenpartei gehen können, ist gewöhnlich durch eine besondere Instruktion bestimmt. Vielfach ist jedoch ein instruktionsmäßiges Handeln nicht möglich, während die Zeitumstände zum Abschlusse der Verhandlungen drängen. Aus diesen und ähnlichen Gründen kam es schon in früheren Zeiten häufig vor, daß die beiderseitigen Bevollmächtigten den Vertrag nicht endgültig abschlossen, sondern dessen Ratifikation durch ihre Souveräne ausdrücklich vorbehielten. In diesem Falle war das, worüber sich die Bevollmächtigten geeinigt hatten, nur ein Vertragsentwurf, ein rechtsgültiger Vertrag kam erst zustande mit der Auswechslung der Ratifikationsurkunden. Während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde diese Art des Vertragsabschlusses allgemein üblich, so daß man schließlich den Vorbehalt der Ratifikation durch die Souveräne als etwas Selbstverständliches in dem Vertragsentwurfe gar nicht mehr besonders erwähnte. Kommt nun aber zunächst bloß ein Vertragsentwurf zwischen den Bevollmächtigten zustande, während die Souveräne selbst durch die Ratifikation den Vertrag schließen, so konnte man die etwa erforderliche Zustimmung der Volksvertretung zum Abschlusse von Staatsverträgen sehr bequem in die Zeit zwischen dem Abschlusse durch die Bevollmächtigten und die Ratifikation einschieben, ohne daß die Einheit der staatlichen Handlung nach außen irgendwie

beeinträchtigt wurde. Lehnte die Volksvertretung ihre Zustimmung ab oder gab sie diese nur unter Einschränkungen, so verweigerte einfach der Souverän die Ratifikation, gegebenenfalls mit dem Anerbieten, einen entsprechend geänderten Vertrag mit dem anderen Teile einzugehen.

Es würde sich nur fragen, welche Bedeutung einer etwa seitens des Monarchen verfassungswidrig ohne Zustimmung der Volksvertretung erteilten Ratifikation beizumessen ist. Fest steht, daß der Monarch derjenige ist, welcher die völkerrechtlichen Verträge abschließt. Ganz besonders trifft dies zu im monarchischen Staate, wo der Monarch Grund und Quelle aller Staatsgewalt ist, alle Staatsakte also entweder vom Herrscher selbst oder in seiner Vertretung vorgenommen werden. Allein damit ist doch nicht ausgeschlossen, daß der Herrscher bei Ausübung der Staatsgewalt an gewisse wesentliche Formen gebunden wird. Wenn eine solche Beschränkung im inneren Staatsleben möglich ist, so ist nicht abzusehen, weshalb sie beim Abschlusse von Staatsverträgen unzulässig sein sollte. Das Staatsrecht kann also jedenfalls den Herrscher beim Abschlusse von Staatsverträgen an die Zustimmung der Volksvertretung binden.

Ein Widerspruch zwischen Staatsrecht und Völkerrecht würde aber dann entstehen, wenn es einen völkerrechtlichen Rechtssatz geben sollte, daß der Herrscher oder das Haupt der vollziehenden Gewalt den Staat durch seine Erklärungen ohne Rücksicht auf die Bestimmungen des positiven Staatsrechts völkerrechtlich verpflichten kann. In diesem Falle würde ein ähnlicher Widerspruch vorliegen, wie er auf dem Gebiete des Privatrechts zwischen Vollmacht und Auftrag möglich ist. Es kann jemand durch seine Vollmacht, d. h. Dritten gegenüber, zu Rechtshandlungen befugt sein, die ihm sein Auftraggeber in dem erteilten Auftrage untersagt hat. Ein gegen den Auftrag, aber innerhalb der Grenzen der Vollmacht vorgenommener Rechtsakt, würde hier von dem Dritten gegen den Auftraggeber geltend gemacht werden können, und es müßte diesem überlassen bleiben, seinen Rückgriff gegen den auftragswidrig handelnden Bevollmächtigten zu nehmen. Aehnlich würde durch den verfassungswidrig ohne Zustimmung der Volksvertretung abgeschlossenen Vertrag der Staat völkerrechtlich verpflichtet werden, nur die bei dem Vertragsabschlusse mitwirkenden

Beamten machten sich verantwortlich. Wenn das Staatsrecht aber durch allgemeine Anordnung ein- für allemal die rechtsgültig abgeschlossenen Verträge als für die Staatsangehörigen verbindlich erklärt, so würde ein solcher verfassungswidriger Vertrag auch von den Staatsangehörigen befolgt werden müssen. Der Widerspruch zwischen Staatsrecht und Völkerrecht wäre damit allerdings beseitigt, es lägen nur einander widersprechende Bestimmungen des Staatsrechts vor.

Allein die Voraussetzung, von der diese Ausführungen ausgingen, daß nämlich eine völkerrechtliche Norm besteht, wonach das Staatsoberhaupt den Staat durch seine Erklärungen völkerrechtlich verpflichtet, trifft gar nicht zu[6]). Im Gegenteile beantwortet sich die Frage, wer zur völkerrechtlichen Vertretung des Staates befugt ist, lediglich nach dessen öffentlichem Rechte[7]). Niemals würde z. B. ein Staat Rechte gegen die Schweiz aus einem Vertrage herleiten können, den er mit dem schweizer Bundespräsidenten abgeschlossen hat, da diesem nach dem schweizer Staatsrecht die Befugnis zur völkerrechtlichen Vertretung der Schweiz fehlt. Es ist daher anerkannter völkerrechtlicher Grundsatz, daß das Staatsrecht jedes Staates das Organ bezeichnet, welches ihn völkerrechtlich zu vertreten hat.

Damit ist aber die Sache noch nicht erledigt für diejenigen monarchischen Staaten, welche zum Abschlusse von Staatsverträgen die Zustimmung der Volksvertretung erfordern. Hier bezeichnet das Staatsrecht nicht das zur völkerrechtlichen Vertretung berechtigte Organ, sondern gibt eine Vorschrift über die Form, in

---

6) Gneist behauptet in seinem angeführten Kommissionsberichte zwar, die Befugnis zur völkerrechtlichen Vertretung des Staates könne nur dem Monarchen zustehen, da sonst die Einheit der Staatsaktion nach außen gefährdet würde. Abgesehen davon, daß dieser Grund nur ein politischer, aber kein völkerrechtlicher sein würde, trifft er aber auch gar nicht zu. Die einheitliche Staatsaktion nach außen wird mindestens ebenso sehr dadurch gefährdet, daß der Monarch nicht weiß, ob er die Zustimmung der Volksvertretung zur Erfüllung der übernommenen Verpflichtung erlangt, als durch die Notwendigkeit einer Mitwirkung der Volksvertretung beim Vertragsabschlusse. Vgl. auch E. Meier a. a. O. S. 105.

7) Vgl. die Zusammenstellung der Belege für diese Behauptung aus der völkerrechtlichen Literatur bei E. Meier a. a. O., S. 91, bei Gorius in Hirths Ann. 1874, S. 762 ff. und bei Pröbst a. a. O. 1882, S. 268 ff.

der völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden sollen. Zweifellos überschreitet das Staatsrecht, soweit es von der Beobachtung dieser Form die völkerrechtliche Gültigkeit der Staatsverträge abhängig machen will, damit die ihm gezogenen Grenzen seiner Wirksamkeit. Vom Standpunkte des Völkerrechts wäre solchen Bestimmungen nur dann Bedeutung beizumessen, wenn ein völkerrechtlicher Grundsatz nachweisbar wäre, der solchen staatsrechtlichen Formvorschriften völkerrechtliche Wirksamkeit beilegt. Und ein solcher Grundsatz besteht allerdings. Das Völkerrecht geht auf das Verfassungsrecht der einzelnen Staaten nicht weiter ein, es stellt dem Falle, daß der Präsident der Vereinigten Staaten nur mit Zustimmung des Senats Verträge abschließen darf, den der Beschränkung des Königs von Preußen beim Vertragsabschlusse durch die Zustimmung des Landtages vollständig gleich. Dabei geht es allerdings von der irrtümlichen Voraussetzung aus, daß es sich in beiden Fällen nur um die Bezeichnung der zum Vertragsabschlusse berechtigten Organe handle. Dieser falsche Ausgangspunkt läßt aber die Rechtsgültigkeit des völkerrechtlichen Grundsatzes unberührt.

Wenn nun also auch das Staatsrecht die völkerrechtliche Gültigkeit eines Vertrages von der Zustimmung der Volksvertretung zu dessen Abschlusse abhängig machen kann, so ist doch damit nicht gesagt, daß jede Verfassungsbestimmung, welche eine Mitwirkung der Volksvertretung erfordert, diese Bedeutung haben müßte. Es kann ebensowohl ihr Sinn sein, die völkerrechtliche Vertretung des Staates dem Monarchen unbedingt einzuräumen und ihn nur staatsrechtlich zur Einholung der parlamentarischen Zustimmung zu verpflichten. In diesem Falle liegt das Rechtsverhältnis ebenso, als wenn das Völkerrecht dem Monarchen die unbeschränkte Vertretung zugestände, es entwickelt sich ein Gegensatz entsprechend dem privatrechtlichen von Vollmacht und Auftrag. Ob eine Verfassungsbestimmung die eine oder die andere Bedeutung hat, ist nur nach dem Rechte jedes einzelnen Staates zu entscheiden.

Es sind also beim Abschlusse der Staatsverträge zwei Wege möglich. Der Monarch allein kann zum rechtsgültigen Abschlusse völkerrechtlicher Verträge berechtigt sein. Die Erfüllung erfolgt dann in jedem einzelnen Falle durch besondere staatliche Akte, zu denen unter Umständen die Zustimmung der Volksvertretung

erforderlich ist. Wird diese verweigert, so ist ein unlösbarer Zwiespalt zwischen Staatsrecht und Völkerrecht vorhanden. Dies ist das englische System. Oder der Staat legt ein- für allemal den von ihm mit völkerrechtlicher Gültigkeit abgeschlossenen Verträgen auch Wirksamkeit seinen Angehörigen gegenüber bei, verlangt aber zum Abschlusse gewisser Staatsverträge die Mitwirkung der Volksvertretung. Dann ist jeder Zwiespalt zwischen Staatsrecht und Völkerrecht unmöglich. Beide Systeme finden sich jedoch auch in den mannigfachsten Mischungen vereinigt.

Der Fehler der älteren Literatur war es meist, daß sie das eine oder das andere System für das dem Wesen der Sache allein entsprechende erklärte[8]). Es war der Zweck der bisherigen Ausführungen darzutun, daß eine solche Auffassung haltlos ist, daß sowohl das eine wie das andere System an und für sich möglich erscheint. Vielmehr muß es lediglich aus dem positiven Rechte jedes Staates entwickelt werden, welches System er befolgt, und wir kommen somit auf die Bestimmungen des preußischen Staatsrechts.

In Preußen vereinigen sich alle Rechte der Staatsgewalt in dem Herrscher. Er ist demnach auch zum Abschlusse völkerrechtlicher Verträge mit anderen Staaten berechtigt. Dies wird ausdrücklich anerkannt in § 5 II, 13 ALR.: „Die Verteidigung des Staates gegen auswärtige Feinde anzuordnen, Kriege zu führen, Frieden zu schließen, Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten zu errichten, kommt allein dem Oberhaupte des Staates zu". Die

---

8) Die Literatur erkennt zwar im allgemeinen an, daß das positive Staatsrecht eines einzelnen Staates auch zum Abschlusse von Staatsverträgen die Zustimmung der Volksvertretung erfordern kann. Sie geht jedoch darin auseinander, daß eine Richtung behauptet, eine solche Vorschrift habe nur staatsrechtliche Wirkung, während die andere ihr auch völkerrechtliche Bedeutung beimißt. Erstere Ansicht wird besonders vertreten von Gneist bei E. Meier a. a. O.; S. 339 ff.; v. Rönne, Pr. StR. Bd. 1, S. 693 ff.; Laband a. a. O.; G. Meyer, StR. S. 559 ff.; letztere, begründet von E. Meier a. a. O., ist angenommen von H. Schulze, Pr. StR. Bd. 2, a. a. O. und Deutsches Staatsrecht Bd. 2, S. 330; Zorn in der Ztschr. für die ges. Staatswissenschaft a. a. O., Pröbst a. a. O. S. 313, 320 ff.; Gorius a. a. O., Prestele a. a. O. S. 80 ff.; Leoni a. a. O. S. 504; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 343 ff. Einen ausführlichen Status causae et controversiae s. bei Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 341 ff.

preußische Verfassungsurkunde Art. 48 wiederholt diesen Rechtssatz, fügt jedoch eine Beschränkung hinzu. Es heißt nämlich dort: „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der beiden Häuser des Landtages, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden." Zweifellos ist dieser Verfassungsartikel äußerst unglücklich abgefaßt. Dafür stammt er aber auch aus der belgischen Verfassung, welche in Art. 68 Abs. 2 bestimmt: „Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'État ou lier individuellement des Belges n'ont d'effet qu' après avoir reçu l'assentiment des chambres".

Zwei Punkte werden hierbei nicht klar entschieden, einmal, ob nur die Wirksamkeit oder auch der Abschluß von der Zustimmung des Landtages abhängig ist, und weiter, für welche Arten von Verträgen diese Zustimmung notwendig ist.

Was zunächst den ersten Punkt anbetrifft, so ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte der belgischen Verfassung in dieser Beziehung gar nichts. Dagegen wurde bei der Revision der oktroyierten Verfassungsurkunde für Preußen in beiden Kammern, namentlich von den Abgeordneten Simson und Reichensperger der Unterschied zwischen Abschluß und Gültigkeit der Staatsverträge einerseits und zwischen ihrer Ausführung und Wirksamkeit andererseits scharf hervorgehoben. Die Veranlassung zur Erörterung der Frage gab die Behandlung der Friedensverträge. In der oktroyierten Verfassungsurkunde waren diese in eine Reihe mit den anderen Verträgen gestellt[9]). Bei der Revision wählte man jedoch die jetzige Fassung in der ausgesprochenen Absicht, den König beim Abschlusse von Friedensverträgen nicht an die Zustimmung der

[9]) Art. 46 der VU. vom 5. Dezember 1848 lautete nämlich: „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären, Frieden zu schließen und Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Handelsverträge, sowie andere Verträge, durch welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern." Nach der jetzigen Fassung des nunmehrigen Art. 48 sind dagegen Friedensverträge unter allen Umständen auch ohne jene Zustimmung „giltig".

Kammern zu binden. Dabei wurde jedoch anerkannt, daß gleichwohl die Ausführung eines Friedensvertrages die Mitwirkung der Kammern erforderlich machen könne[10]). Hieraus ergibt sich, daß wenigstens in der Volksvertretung bei der Revision der Verfassungsurkunde die Ansicht herrschend war, es solle bei den anderen Verträgen schon zum Abschlusse die Zustimmung der Kammern notwendig sein.

Zu dem gleichen Ergebnisse führt auch die Auslegung des Art. 48 der Verfassungsurkunde selbst. Es fällt hierbei nicht als entscheidend ins Gewicht, daß der König die Verträge „errichten" soll[11]). Daß der König die Verträge abschließt, ist nicht zweifelhaft. Es fragt sich nur, ob er dazu die Zustimmung des Landtages bedarf. Das Verhältnis kann ebenso liegen wie bei der Gesetzgebung. Auch die Gesetze werden vom Könige allein erlassen, doch darf er dies nur, wenn der Landtag zugestimmt hat. Die Bedeutung der Bestimmung ist dagegen aus dem Worte „Gültigkeit", womit die preußische Verfassungsurkunde das „effet" der belgischen Verfassung übersetzt hat, zu entnehmen. Das Wort „effet" deutet darauf hin, daß man die Wirksamkeit, nicht den Abschluß des Vertrages von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig machen wollte, und in diesem Sinne hat sich auch die belgische Praxis entschieden. Diese Auffassung wird jedoch für das preußische Staatsrecht ausgeschlossen, indem man „effet" nicht wörtlich, sondern mit „Gültigkeit" übersetzte. Unter der Gültigkeit eines Vertrages kann man augenscheinlich nicht ohne der Sprache Zwang anzutun die Erfüllung und den Erlaß der zu seiner Ausführung notwendigen staatlichen Akte verstehen. Gültig ist ein Rechtsgeschäft, wenn die für seinen Abschluß bestehenden formellen und materiellen Vorschriften beobachtet sind. Wird also zur Gültigkeit eines Vertrages die Zustimmung des Landtages erfordert, so heißt dies nicht, daß der Staat ohne sie den Vertrag nicht erfüllen, sondern daß er ihn nicht abschließen kann. Noch

---

[10]) Vgl. Stenographische Berichte der 2. Kammer 1849 Bd. 1, S. 329—343; Stenographische Berichte der 1. Kammer 1849/50 Bd. 3, S. 1216.

[11]) Den in der VU. gebrauchten Ausdruck „errichten" hält u. a. Gneist a. a. O. als für die Beurteilung der Rechtsfrage im vorliegenden Falle entscheidend.

klarer wird dies, wenn man die ganze Rechtsvorschrift verneinend ausdrückt. Ein ohne Zustimmung des Landtages eingegangener Vertrag bestimmten Inhalts ist ungültig, d. h. er ist wegen Nichtbeobachtung einer für das Rechtsgeschäft wesentlichen Formvorschrift gar nicht als abgeschlossen zu betrachten. Im Privatrechte würde es niemandem einfallen, von der Ungültigkeit eines Vertrages zu sprechen, wenn der Schuldner nicht zahlen kann, und auch im öffentlichen Rechte kann sich die Ungültigkeit eines Vertrages nur auf dessen Abschluß beziehen. Der ungültige Vertrag ist freilich nicht absolut nichtig, er kann noch rechtsbeständig werden, wenn nachträglich die Zustimmung erfolgt. Die Ungültigkeit ist also weiter nichts als das, was man auch im Privatrechte unter diesem Worte versteht, die relative Nichtigkeit des Rechtsgeschäfts[12]).

Es ist sonach in Preußen die Zustimmung der Volksvertretung nicht zur Erfüllung, sondern zum Abschlusse gewisser Verträge notwendig. Dem Landtage wird nicht ein rechtsbeständiger Vertrag, sondern nur ein Vertragsentwurf, eine Punktation vorgelegt, worüber sich die Vertragschließenden vorläufig geeinigt haben. Der Landtag ist nicht darauf beschränkt, den Entwurf einfach zu genehmigen oder abzulehnen, er kann wie bei jedem anderen Gesetzentwurfe seine Zustimmung unter Einschränkungen geben, d. h. den Entwurf abändern[13]). Dann darf der Vertrag nur in der Form

[12]) Die gleiche Ansicht von der bloß relativen Nichtigkeit eines ohne parlamentarische Zustimmung geschlossenen Vertrages vertreten die angeführten Schriften von Unger, Pröbst, Prestele, und zwar unter Berufung auf die Analogie privatrechtlicher Verträge, zu denen die Zustimmung eines dritten erforderlich ist. Hiergegen haben sich namentlich Zorn und Laband erklärt, da die Volksvertretung eines der vertragschließenden Staaten nicht als dritter beim Vertragsabschlusse betrachtet werden könne. Dies ist allerdings durchaus zutreffend. Allein die Notwendigkeit der parlamentarischen Mitwirkung hat juristisch den Charakter einer Formvorschrift, und diese kann jederzeit nachgeholt werden.

[13]) Die entgegengesetzte Ansicht wird ohne Angabe von Gründen aufgestellt von Gneist a. a. O., auch hat von der gleichen Anschauung ausgehend, der damalige Präsident des Abgeordnetenhauses, von Forckenbeck, in den Sitzungen vom 4. und 7. Januar 1870 nicht die einzelnen Vertragsartikel, sondern nur den ganzen Vertrag zur Abstimmung gebracht. Der sonstigen staatsrechtlichen Praxis in Preußen entspricht dieses Verfahren nicht. Vgl. die Belege hierfür bei E. Meier a. a. O. S. 223, namentlich den Vertrag wegen Austausches einiger Gebietsteile mit Sachsen-Altenburg.

abgeschlossen werden, wie der Entwurf aus der Beschlußfassung der Volksvertretung hervorgegangen ist. Das ergibt natürlich erhebliche politische Schwierigkeiten. Deshalb kommt tatsächlich die Befugnis der Volksvertretung zu Aenderungen nicht in Betracht. Tatsächlich handelt es sich nur um einfache Annahme oder Ablehnung.

Da der politische Zweck der Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschlusse von Staatsverträgen darin besteht, zu verhüten, daß ihre Mitwirkung bei der Gesetzgebung durch Regelung der betreffenden Gegenstände im Wege des Vertrags gegenstandslos gemacht wird, so wäre es wohl natürlich gewesen, diese Mitwirkung dann zu erfordern, wenn der Vertrag in das Gebiet der Gesetzgebung fallende Gegenstände betrifft. Die preußische Verfassungsurkunde schlägt aber einen anderen Weg ein. Sie verlangt die Zustimmung der Volksvertretung zu Handelsverträgen und solchen Verträgen, welche dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsangehörigen Verpflichtungen auferlegen. Sieht man von den jetzt zur Reichszuständigkeit gehörigen und deshalb hier nicht weiter zu erörternden Handelsverträgen ab, so läßt die Verfassungsbestimmung an Unklarheit nichts zu wünschen übrig.

Da bloße Schenkungsverträge unter Staaten wohl noch seltener vorkommen als unter Privatpersonen, so begründet, man kann sagen, jeder Vertrag Lasten für den Staat, der ihn eingeht. Faßt man das Wort „Lasten" in diesem Sinne auf, versteht also unter den Lasten auflegenden Verträgen lästige Verträge in der gewöhnlichen juristischen Bedeutung, so gehört jeder Staatsvertrag hierher[14]), die in dem Relativsatze enthaltene Einschränkung wäre also überflüssig, noch überflüssiger die besondere Erwähnung der Handelsverträge. Verpflichtungen fernerhin können durch einen Staatsvertrag nur den Vertragschließenden, den Staaten, nicht dessen Angehörigen auferlegt werden. Staatsverträge, welche den Staatsangehörigen Verpflichtungen auferlegen, können gar nicht

---

[14]) So v. Rönne a. a. O. Die gleiche Ansicht ist während der Konfliktszeit wiederholt von der Kommission des Abgeordnetenhauses mit Rücksicht auf die der Genehmigung des Landtages nicht unterbreitete preußisch-russische Kartellkonvention vom 8. August 1857 ausgesprochen worden. Vgl. Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1863 Nr. 107, 156; 1864 Nr. 113. Dagegen und in Uebereinstimmung mit den Ausführungen des Textes Gneist a. a. O

vorkommen. Legt man der Verfassungsbestimmung den natürlichen und nächstliegenden Sinn unter, so ergibt sich als ihr Inhalt barer Unsinn. Einer derartigen Willenserklärung einer Privatperson würde man unzweifelhaft als vollkommen sinnlos keinerlei Bedeutung beimessen. Eine Verfassungsbestimmung kann man nun aber nicht auf diese Weise abtun. Man muß sie so auslegen, daß ihr möglichst ein vernünftiger Sinn beigelegt wird.

Es ist zunächst davon auszugehen, daß der Gesetzgeber nichts Ueberflüssiges habe sagen wollen. Dann kann aber der eine Last auflegende Vertrag sich nicht decken mit einem lästigen Vertrage überhaupt. Vielmehr ist unter einer Belastung des Staates nur eine solche finanzieller Natur zu verstehen. Es würde dies der Bestimmung entsprechen, daß alle Staatsausgaben und Einnahmen auf den mit Zustimmung der Volksvertretung festzustellenden Staatshaushaltsetat zu bringen sind. Ueberflüssig wäre daneben die Vorschrift des Art. 48 der Verfassungsurkunde keineswegs. Denn bei dem Staatsvertrage hat die Volksvertretung ihre Zustimmung zu dem Abschlusse zu erteilen, bei der Feststellung des Etats die Ausgabe, zu der der Staat bereits verpflichtet ist, in den Wirtschaftsplan einzustellen. Weiterhin können Verträge, welche den einzelnen Staatsangehörigen Verpflichtungen auferlegen, nicht solche sein, aus denen sich unmittelbar eine Verpflichtung der Staatsangehörigen ergibt, denn solche Verträge sind undenkbar. Es können damit nur gemeint sein Staatsverträge, deren Erfüllung von seiten des preußischen Staates es notwendig macht, seinen Angehörigen durch einen Akt der preußischen Staatsgewalt Verpflichtungen aufzuerlegen. Unter den Verpflichtungen kann man ferner nicht allgemeine Untertanenpflichten, wie die Gehorsamspflicht, verstehen, sonst würde jeder Vertrag, der zu seiner Erfüllung sich unmittelbar an die Staatsangehörigen wendender Staatsakte bedarf, hierunter fallen, eine Verallgemeinerung, die zweifellos den Absichten des Gesetzgebers nicht entspricht. Man muß die Notwendigkeit der Zustimmung des Landtages auf solche Verträge beschränken, deren Ausführung es erfordert, einzelnen Staatsangehörigen besondere, von den allgemeinen Untertanenpflichten verschiedene Verpflichtungen aufzuerlegen.

Streitfragen in einzelnen Fällen sind freilich auch bei dieser Auslegung des Art. 48 der Verfassungsurkunde nicht ausgeschlossen,

doch ist es der einzige Weg, um zu einem wenigstens einigermaßen befriedigenden Ergebnisse zu gelangen. Im allgemeinen hat sich auch bisher die preußische Praxis in diesem Sinne entschieden, wenn sie auch feste Grundsätze über die Auslegung nicht aufgestellt hat. An praktischer Bedeutung hat jene Verfassungsbestimmung durch Begründung des Reiches, dem der Abschluß der wichtigsten völkerrechtlichen Verträge überlassen ist, gegenwärtig außerordentlich viel verloren.

Nachdem der völkerrechtliche Vertrag abgeschlossen ist, muß er erfüllt, d. h. es müssen die zu seiner Ausführung erforderlichen Staatsakte erlassen werden. Eine Rechtsnorm, durch welche der Staat ein- für allemal anbefiehlt, daß die in einem verkündeten Vertrage enthaltenen Bestimmungen von den Untertanen ohne weiteres zu befolgen sind, ist in dem preußischen Staatsrechte nicht nachweisbar. Der Befehl muß daher in jedem einzelnen Falle besonders erlassen werden. Wie erwähnt, erfolgt aber nach der preußischen Praxis die Erteilung des Befehls meist stillschweigend, indem der Vertrag verkündet wird[15]). Dadurch ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß aus irgendwelchem Grunde auch einmal das vereinfachte Verfahren nicht eingeschlagen, und, statt den Vertrag zu verkünden, eine besondere staatliche Anordnung zur Erfüllung des Vertrags erlassen und verkündet wird.

Der Befehl an die Staatsangehörigen zur Befolgung der in dem Vertrage enthaltenen Bestimmungen, mag dieser Befehl nun ausdrücklich oder stillschweigend erteilt werden, kann nun unter Umständen wiederum die Zustimmung der Volksvertretung erfordern. Diese ist dann notwendig, wenn die staatliche Anordnung eine solche ist, die nur unter Mitwirkung des Landtages erlassen werden darf. Für den Fall, daß der Staatsvertrag schon mit Zustimmung des Landtages abgeschlossen ist, und der staatliche Befehl an die Staatsangehörigen nur durch die Verkündigung des Vertrages getroffen wird, würde es aber ein übertriebener und überflüssiger Formalismus sein, auch für diesen Befehl nochmals die Zustimmung der Volksvertretung zu erfordern. Es ist anzunehmen, daß die Volksvertretung, indem sie in den Abschluß eines Staats-

[15]) Bedenken gegen diese Art der Verkündigung ohne die Eingangs- und Schlußformel der Gesetze bei Laband a. a. O. Bd. 2, S. 164 ff. Sollte der Mißbrauch nicht schon als Gewohnheitsrecht geheiligt sein?

vertrages einwilligt, auch mit seiner Erfüllung sich einverstanden erklärt. Dagegen ist die Notwendigkeit einer Mitwirkung des Landtages für die Vollziehung des Vertrages in zwei anderen Fällen anzunehmen. Einmal ist sie erforderlich, wenn der Vertrag einseitig vom Könige ohne Mitwirkung der Volksvertretung abgeschlossen werden konnte, aber seine Ausführung in Maßregeln besteht, welche in das Gebiet der Gesetzgebung fallen. In der Praxis dürfte ein solches Verhältnis wohl nur höchst selten vorkommen. Wichtiger ist der andere Fall, daß ein Vertrag zwar mit Zustimmung der Volksvertretung abgeschlossen ist, die Regierung sich aber nicht darauf beschränkt, den Vertrag als Landesgesetz zu verkünden, sondern zu seiner Ausführung eine besondere, von dem genauen Wortlaute des Vertrages abweichende Anordnung erläßt. Diese letztere würde, wenn sie in das Gebiet der Gesetzgebung fällt, die Zustimmung der Volksvertretung bedürfen, da sie ihr noch nicht vorgelegen hat.

Was endlich die Aufhebung der staatsrechtlichen Wirksamkeit völkerrechtlicher Verträge anbetrifft, so ist zu unterscheiden, ob zum Zwecke der Ausführung eine besondere staatliche Anordnung ergangen, oder lediglich der Vertrag als staatlicher Befehl verkündet ist. Im ersteren Falle greifen einfach die allgemeinen Grundsätze Platz. Die betreffende Anordnung bleibt so lange in Kraft, bis sie in rechtsgültiger Weise ausdrücklich oder durch ihr widersprechende Bestimmungen aufgehoben ist, ohne Rücksicht darauf, ob der Vertrag, dessen völkerrechtliche Erfüllung die Anordnung bildete, für den Staat noch verbindlich ist oder nicht. Denn die Anordnung steht mit dem Vertrage in keinem staatsrechtlichen Zusammenhange. Anders ist es dagegen, wenn der Vertrag selbst als staatlicher Befehl verkündet wurde. Hier ist als Wille des Gesetzgebers anzunehmen, daß der staatliche Befehl so lange Geltung haben sollte, als der Vertrag verbindlich ist. Wird also der Vertrag gekündigt, so fällt auch der staatliche Befehl zu seiner Befolgung fort, doch muß die Aufhebung des Vertrages den Staatsangehörigen amtlich verkündet sein. Ergehen bei fortdauernder Verbindlichkeit des Vertrages damit in Widerspruch stehende Gesetze und Verordnungen, so ist zu vermuten, daß sie dem auf Grund des Vertrages erlassenen Befehle nicht widersprechen wollen. Selbstverständlich wird aber durch einen Staatsvertrag das souveräne staatliche Ge-

setzgebungsrecht nicht aufgehoben. Es kann sich hier nur um Auslegungsregeln handeln, sofern nichts anderes ausdrücklich bestimmt ist.

Zweiter Abschnitt. Das Gebiet des Kriegswesens*).

§ 152. Zuständigkeit des Reiches und der Einzelstaaten im Kriegswesen.

Die Verwaltung der Militärangelegenheiten ist ähnlich der auswärtigen Verwaltung eines derjenigen Gebiete, auf welchem die Zuständigkeit des Reiches so weit ausgedehnt ist, daß die erhalten gebliebenen Befugnisse der Einzelstaaten nur noch als Enklaven in der das ganze Militärwesen umfassenden Heeresverwaltung des Reiches erscheinen. Die Bestimmungen der Reichsverfassung über das Reichskriegswesen wirken aber nicht im ganzen Reichsgebiete gleichmäßig. Sie werden einerseits durchbrochen durch die den Königreichen Bayern und Württemberg gewährleisteten weitgehenden Reservatrechte, andererseits durch die Militärkonventionen, durch welche alle deutschen Mittel- und Kleinstaaten mit Ausnahme der drei Königreiche die Ausübung der meisten ihnen reichsverfassungsmäßig zustehenden militärischen Hoheitsrechte auf Preußen übertragen haben.

Es ergibt sich somit das eigentümliche Verhältnis, daß die Anwendbarkeit der Bestimmungen der Reichsverfassung selbst für die meisten deutschen Staaten durch besondere Rechtsnormen oder Verträge ausgeschlossen ist. Diese Tatsache folgt nicht etwa mit

*) Vgl. L. von Stein, Die Lehre vom Heerwesen, Stuttgart 1872; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches (5. A.) Bd. 3 und im Oeffentlichen Rechte der Gegenwart S. 337 ff.; Zorn, StR. Bd. 1, S. 189 ff.; H. v. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2, S. 235 ff.; Hänel, StR. Bd. 1, §§ 80 ff.; Arndt, StR. S. 446 ff.; G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2, §§ 189 ff.; v. Rönne, Pr. StR. Bd. 1, S. 764 ff.; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 605 ff.; Seydel in Hirths Ann. 1875, S. 1395 ff.; G. Meyer a. a. O. 1880, S. 337 ff.; Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten, Leipzig 1888; Laband im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3, S. 491 ff.; Gau, Die Kontingentsherrlichkeit nach deutschem Reichsrecht, Leipzig 1904; Burhenne, Die Kontingentsherrlichkeit der deutschen Landesherren, Berlin 1908.

innerer Notwendigkeit aus der staatsrechtlichen Natur des Militärrechts innerhalb des Bundesstaates, sie findet ihre Erklärung nur in geschichtlich-politischen Gründen. Als die Verfassung für den Norddeutschen Bund beraten wurde, stand es noch gar nicht fest, inwieweit die norddeutschen Mittel- und Kleinstaaten zu einem Verzichte auf ihre Militärhoheit geneigt waren. Man mußte sich daher in der Verfassung auf die Herstellung einer Einheit in den notwendigen Punkten beschränken, also auf die Einheit des Oberkommandos, die Gleichmäßigkeit der Organisation und die Gemeinschaftlichkeit der Kosten, während im übrigen die militärischen Befugnisse der Einzelstaaten bestehen blieben. Selbst auf dieser Grundlage war aber der Beitritt der süddeutschen Staaten nicht zu erlangen. Württemberg unterwarf sich zwar grundsätzlich jenen Verfassungsbestimmungen, bedang sich jedoch in der Militärkonvention vom 21./25. November 1870[1]) verschiedene mit der Reichsverfassung im Widerspruche stehende Sonderrechte aus. Für Bayern dagegen wurde durch den Bündnisvertrag vom 23. November 1870[2]) die Einheit des Oberbefehls nur für Kriegszeiten, die Gleichmäßigkeit der Organisation und die Gemeinschaftlichkeit der Kosten gar nicht angenommen. Die durch jene Verträge ausbedungenen Reservatrechte fanden demnächst in der Reichsverfassung ausdrückliche Anerkennung. Andererseits ließen sich aber die deutschen Mittel- und Kleinstaaten außer den drei Königreichen nach und nach sämtlich bereit finden, auf die Ausübung der ihnen verfassungsmäßig zustehenden Befugnisse zu verzichten. Da jedoch nach der Reichsverfassung diese Befugnisse solche der Einzelstaaten, die militärischen Rechte des Reiches nur beschränkte waren, so konnte die Uebertragung nicht auf das Reich, sondern nur auf Preußen erfolgen.

Da auch die Militärkonvention mit Sachsen die Handhabung der beiderseitigen Befugnisse gegenüber der Reichsverfassung in verschiedener Hinsicht geändert hat, so erscheint Preußen gegenwärtig als der einzige Staat, für welchen das regelrechte Verhältnis, wie es in der Reichsverfassung geregelt ist, Platz greift. Gerade in Preußen ist aber die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Einzelstaat auf militärischem Gebiete schwer zu erkennen,

---

[1]) BGBl. 1870, S. 658. [2]) BGBl. 1871, S. 9 ff.

da hier der Träger der Befugnisse des Reiches und des Einzelstaates eine und dieselbe Person, der deutsche Kaiser und König von Preußen, ist. Gleichwohl ist auch in diesem Falle die rechtliche Sonderung zwischen beiden festzuhalten und erscheint für die Entscheidung gewisser Fragen von maßgebender Bedeutung, wenn auch tatsächlich die Ausübung der Reichs- und Staatsrechte zusammenfließt. Von der Sonderstellung der drei Königreiche kann in den folgenden Ausführungen abgesehen werden, da es sich nur um das preußische Staatsrecht und um die Verhältnisse des Reiches zum preußischen Staate handelt. Die Militärkonventionen der übrigen deutschen Staaten kommen dagegen insofern in Betracht, als durch sie dem preußischen Staate die Ausübung von Hoheitsrechten anderer Staaten übertragen, und die Zuständigkeit seiner Militärverwaltung auf das ganze Reichsgebiet mit Ausnahme der drei Königreiche ausgedehnt wird.

Die Reichsverfassung nimmt die Militärgesetzgebung ausschließlich für das Reich in Anspruch. Sie tut dies allerdings nicht ausdrücklich, sondern nur mittelbar dadurch, daß sie in Art. 61 bestimmt, nach Verkündigung der Verfassung sei in dem ganzen Reiche die gesamte preußische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen, sowohl die Gesetze selbst wie die zu ihrer Ausführung, Erläuterung und Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte. Nur die Militärkirchenordnung bleibt ausgeschlossen. Indem die Reichsverfassung die Einführung preußischer Gesetze im ganzen Reichsgebiete anordnet, erklärt sie diese zu Reichsgesetzen[3]). Denn es ist unmöglich, daß preußische Landesgesetze als solche im ganzen Reichsgebiete verbindlich sind. Ein Gesetz, welches auf Grund einer Bestimmung der Reichsverfassung im ganzen Reichsgebiete gelten soll, ist daher selbst Reichsgesetz und unterliegt einer Abänderung nur im Wege der Reichsgesetzgebung. Da aber die gesamte preußische Gesetzgebung im ganzen Reiche einzuführen war, so bleibt für eine Landesgesetzgebung überhaupt in dieser Beziehung kein Raum mehr. Dieser Auffassung steht auch nicht die Bestimmung in dem Bündnisvertrage mit Bayern vom 23. November 1870 unter III § 5 entgegen, wo die fort-

[3]) Damit ist über den Charakter der Bestimmungen, die nicht in das Gebiet der Gesetzgebung fallen, Ausführungsverordnungen und Armeeverordnungen, noch nichts entschieden. Vgl. darüber § 153.

dauernde Geltung der bayerischen Militärgesetzgebung und der dazu gehörigen Vollzugsverordnungen bis zur verfassungsmäßigen Beschlußfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Gegenstände, desgleichen bis zur freien Verständigung bezüglich der Einführung der bereits vor dem Eintritte Bayerns in den Bund in dieser Hinsicht erlassenen Gesetze und Bestimmungen vorbehalten wird. Die Ausdrucksweise, daß die bayerische Militärgesetzgebung in Kraft bleiben solle bis zur Beschlußfassung über die der Bundesgesetzgebung anheimfallenden Gegenstände, könnte zu der Annahme verleiten, daß einige Gegenstände in das Gebiet der Reichsgesetzgebung, andere in das der Landesgesetzgebung fielen. Das Schwergewicht in dem Worte „Bundesgesetzgebung" liegt aber nicht in dessen erstem, sondern in seinem zweiten Bestandteile. Es handelt sich um die Abgrenzung von Gesetz und Verordnung. Tatsächlich ist, wenn die ganze preußische Gesetzgebung in Militärsachen als Reichsgesetzgebung gilt, eine Landesgesetzgebung auf dem gleichen Gebiete unmöglich. Eine solche wäre nur denkbar in der Form von Ausführungsgesetzen zu den Reichsgesetzen. Dem steht aber das eigentümliche System der ausführenden Anordnungen nach der Reichsverfassung entgegen, auf welche in dem folgenden Paragraphen zurückzukommen ist. Eine Ausnahme wird nur gemacht hinsichtlich der Militärkirchenordnung. Diese ist von der Einführung als Reichsgesetz ausgeschlossen geblieben, kann also nach wie vor in dem landesverfassungsmäßigen Wege abgeändert werden.

Zu dieser einheitlichen Militärgesetzgebung kommt die Einheit des Militärkommandos. Nach Art. 63 der Reichsverfassung bildet die gesamte Landmacht des Reiches ein einheitliches Heer, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht. Damit ist das oberste Militärkommando den Einzelstaaten entzogen und auf den Vertreter der Reichsgewalt übertragen.

Endlich werden die Kosten des Militärwesens nicht von den Einzelstaaten, sondern aus der Reichskasse bestritten. Art. 58 der Reichsverfassung stellt den Grundsatz auf, daß die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig zu tragen sind, und nach Art. 62 werden die Militärausgaben durch den Reichshaushaltsetat festgesetzt, müssen also aus den Mitteln des Reiches bestritten werden.

Hiermit steht es nicht im Widerspruche, daß die Reichsmittel zum Teil erst durch Matrikularbeiträge der Bundesstaaten aufgebracht werden, und daß die Verwendung dieser Mittel nicht durch das Reich selbst, sondern durch die Einzelstaaten stattfindet. Abgesehen davon, daß nicht nur Matrikularbeiträge, sondern auch eigene Reichseinnahmen zur Deckung der Militärausgaben dienen, werden die Matrikularbeiträge durch ihre Ausschreibung Einnahmequellen des Reiches. Ausgaben, die das Reich aus den Matrikularbeiträgen der Einzelstaaten bestreitet, deckt es somit aus eigenen Mitteln. Wenn ferner das Reich zur Verwendung dieser Mittel keine eigenen Behörden hat, sondern sich dazu der Einzelstaaten bedient, so läßt dieser Umstand die Tatsache vollständig unberührt, daß nicht den Einzelstaaten, sondern dem Reiche die Aufbringung der Militärausgaben obliegt.

Faßt man die bisherigen Ergebnisse zusammen, so ist die Militärgesetzgebung mit Ausnahme der Militärkirchenordnung vollständig Sache des Reiches. Auf den Inhalt dieser reichsrechtlichen Normen im einzelnen kann hier freilich nicht weiter eingegangen werden, da sie zum Teil nur verständlich sind auf der Grundlage des allgemeinen Aufbaues der Reichsverfassung, insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Natur des Reiches, der Reichsgesetzgebung und des Reichsbudgetrechtes. Alle Anordnungen, die im Wege der Gesetzgebung erlassen werden müssen, können daher nur ergehen in Form eines Reichsgesetzes. Welche Anordnungen dies sind, ergibt sich wiederum nur aus der Reichsverfassung. Als landesrechtliche Enklave ist hier stehen geblieben die Militärkirchenordnung, welche allein nicht auf dem Reichsrechte beruht.

Bei den übrigen, nicht der Gesetzgebung anheimfallenden staatlichen Anordnungen auf dem Gebiete des Militärwesens unterscheidet man gewöhnlich militärische Befehle und Akte der Militärverwaltung im engeren Sinne. Unter ersteren versteht man alle Anordnungen, welche die unmittelbare militärische Aktion zum Gegenstande haben, unter der Militärverwaltung diejenigen Verwaltungstätigkeiten, welche auf die Beschaffung der Vorbedingungen und Mittel für die bewaffnete Macht gerichtet sind[4]). Die innere Bedeutung dieser Unterscheidung kann hier zunächst dahin gestellt

[4]) G. Meyer a. a. O. Bd. 2, § 189.

bleiben. An dieser Stelle genügt es festzustellen, daß die Unterscheidung zwischen Militärverwaltung und Militärkommando sich nicht deckt mit derjenigen von Einzelstaats- und Reichszuständigkeit. Es ist zweifellos die Ausübung eines Rechts, wenn der Berechtigte es zwar nicht persönlich ausübt, aber die Organe zu seiner Ausübung bestellt. Wäre der Kaiser Inhaber der Kommandogewalt überhaupt, so müßte ihm die Ernennung sämtlicher mit einem militärischen Kommando betrauten Personen, also die Ernennung aller Offiziere zustehen. Die Reichsverfassung Art. 64, 66 bestimmt aber gerade das Gegenteil. Hiernach steht nur die Ernennung des Höchstkommandierenden eines Kontingents aller Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen und aller Festungskommandanten dem Kaiser, die Ernennung aller übrigen Offiziere den Bundesfürsten oder den Senaten der freien Städte für ihre Kontingente zu. Die Kommandogewalt ist also verteilt zwischen Reich und Einzelstaaten. Ebensowenig ist die Militärverwaltung ausschließlich Sache der Einzelstaaten. Eine Verwaltungstätigkeit, welche auf die Beschaffung der Vorbedingungen und Mittel für die bewaffnete Macht gerichtet ist, muß auch die Bereitstellung der notwendigen Geldmittel für das Heer sein. Gerade diese ist aber nicht Sache der Einzelstaaten, sondern des Reiches. Als Scheidelinie zwischen Reichs- und Einzelstaatszuständigkeit ist also diejenige zwischen Militärkommando und Militärverwaltung nicht verwertbar.

Im Anschlusse an die Ausdrucksweise der Reichsverfassung bezeichnete man die den Einzelstaaten auf militärischem Gebiete verbliebenen Befugnisse gewöhnlich als Kontingentsherrlichkeit. Sie umfaßt also Befugnisse der Militärverwaltung und des Militärkommandos. Da auf militärischem Gebiete die Reichszuständigkeit als die Grundlage, die Einzelstaatszuständigkeit als eine Ausnahme erscheint, so hat die Kontingentsherrlichkeit den Charakter einer verfassungsmäßigen Beschränkung der Reichsgewalt. Man könnte sie als ein Jus in re aliena, als eine Servitut der Einzelstaaten an Hoheitsrechten des Reiches bezeichnen, wobei natürlich jeder Gedanke an eine privatrechtliche Auffassung dieser Rechte fernzuhalten ist. Dieser juristische Charakter der Kontingentsherrlichkeit ist in Preußen schwer erkennbar infolge der Identität von Kaiser und Landesherr. Wie jedes beschränkende Recht auf-

hört, wenn es an eine Person gelangt, deren Recht es beschränkt, so scheint in Preußen eine Kontingentsherrlichkeit überhaupt nicht, sondern nur die durch landesherrliche Befugnisse nicht beeinträchtigte kaiserliche Machtvollkommenheit zu bestehen. Es scheint aber nur so, für die juristische Betrachtungsweise wird das Bild ein anderes. Tatsächlich sind der deutsche Kaiser und der König von Preußen stets eine und dieselbe physische Person, und diese Tatsache ist eine rechtliche Notwendigkeit. Gleichwohl sind der deutsche Kaiser und der König von Preußen nicht dieselbe staatsrechtliche Persönlichkeit, sonst müßten das Deutsche Reich und das Königreich Preußen dasselbe sein. Es kann also sehr wohl die eine staatsrechtliche Persönlichkeit die Rechte der anderen beschränken. Die besondere Kontingentsherrlichkeit als Inbegriff militärischer Befugnisse des Landesherrn besteht daher nicht nur für die deutschen Mittel- und Kleinstaaten, sondern auch für den preußischen Staat. Ihre Erörterung, an welche die schwerwiegendsten Streitfragen über die rechtliche Natur der deutschen Heeresverfassung und ihrer Bestandteile anknüpfen, muß jedoch im folgenden einer besonderen Behandlung vorbehalten bleiben.

§ 153. Die Kontingentsherrlichkeit.

Die Reichsverfassung gibt nirgends eine Begriffsbestimmung darüber, was unter der Kontingentsherrlichkeit zu verstehen ist. Ihr rechtliches Wesen ist daher aus den einzelnen Bestimmungen der Reichsverfassung zu entwickeln. Die Abfassung des das Reichskriegswesen behandelnden Abschnittes der Reichsverfassung ist aber vielfach unklar. Es erklärt sich dies zum Teil daraus, daß bei der Abfassung den militärischen Sachverständigen ein großer Spielraum zugestanden werden mußte, und dadurch die juristisch richtige Fassung litt, zum Teil aus der Notwendigkeit, miteinander widerstreitende Interessen der Gesamtheit und der Einzelstaaten durch eine unbestimmte Fassung des Gesetzes zu vereinigen und die weitere Entwicklung der Verwaltungspraxis zu überlassen. Insbesondere besteht eine Streitfrage darüber, ob der in der Reichsverfassung aufgestellte Grundsatz der Einheitlichkeit des Heeres nur im militärisch-technischen oder auch im staatsrechtlichen Sinne aufzufassen ist. Nach der einen Ansicht[1]) gibt es kein Heer des Reiches

[1]) Laband a. a. O., Seydel a. a. O. S. 1395, Burhenne a. a. O.

als solches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten, das Reich hat keine Truppen, die nicht Truppen der Einzelstaaten wären, die Einheitlichkeit des Heeres besteht nur insofern, als die Kontingente der Einzelstaaten gleichmäßig organisiert und bewaffnet sind, unter dem gemeinsamen Oberbefehle des Kaisers stehen und aus Reichsmitteln unterhalten werden. Die Kontingentsherrlichkeit wäre also hiernach nichts anderes als die militärische Dienstherrlichkeit. Dagegen wird auf der anderen Seite[2]) ausgeführt, daß die Einheitlichkeit des Heeres sei die Grundlage des deutschen Militärrechtes, das Subjekt der Militärhoheit bilde das Reich, die Kontingente wären lediglich die Abteilungen, in welche sich das einheitliche Reichsheer gliedere. Die Kontingentsherrlichkeit erscheint dieser Auffassung als ein Bündel einzelner Befugnisse der Landesherren, vorzugsweise von Ehrenrechten, die sich auf einen einheitlichen Gesichtspunkt nicht zurückführen lassen. Der Kernpunkt der Streitfrage ist also der, ob das Reich oder die Einzelstaaten Inhaber der militärischen Dienstherrlichkeit sind und vermöge dessen eigene Truppen besitzen. Aus dieser Feststellung der Streitfrage ergibt sich schon, daß man sich entweder für die eine oder die andere Auffassung entscheiden muß, jede vermittelnde Ansicht, so sehr der schwankende Sprachgebrauch der Reichsverfassung auf eine solche hinweisen mag, ein Ding der Unmöglichkeit ist.

Zunächst ist festzustellen, daß aus dem vollständig verwirrenden Sprachgebrauche der Reichsverfassung weder für die eine noch für die andere Ansicht etwas zu entnehmen ist. Es ist hier abwechselnd die Rede von einem deutschen Heere oder Reichsheere, der Landmacht des Reiches, den deutschen Truppen und andererseits von der preußischen Armee, den anderen Kontingenten, den eigenen Truppen der Bundesfürsten und Senate[3]). Dieser schwankende Sprachgebrauch kann also in keiner Hinsicht maßgebend sein.

Die Militärgesetzgebung ist, von der hier nicht weiter in Betracht kommenden Ausnahme bezüglich der Militärkirchenordnung abgesehen, ausschließlich Sache des Reiches. Selbst von derjenigen Auffassung, welche die Militärhoheit den Einzelstaaten beilegt, muß daher zugegeben werden, daß diese Militärhoheit keine souveräne

---

[2]) Vgl. die an der Spitze des Abschnitts aufgeführten Schriften von G. Meyer, Zorn, H. Schulze, Gau, Brockhaus.

[3]) Vgl. Art. 60—66 RV.

ist, sondern sich nach den vom Reiche gegebenen Normen zu richten hat. Für die Entscheidung der vorliegenden Frage ist aber die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Reiches von erheblicher Bedeutung. Es ergibt sich aus ihr, daß alle militärischen Rechte der Kontingentsherren vom Reiche abgeleitet sind und, soweit sie nicht etwa den Charakter von Reservatrechten haben, jederzeit durch eine einseitige Willenserklärung des Reiches entzogen werden können. Da jede Befugnis des Kontingentsherren aus dem Willen des Reiches hervorgeht, so ist der Kontingentsherr als solcher nichts als ein Organ des Reiches. Selbst wenn die Kontingentsherren die Dienstherren ihrer Truppen sein sollten, würden sie zu ihnen doch nur eine ähnliche Stellung einnehmen wie ein Kommunalverband zu seinen Beamten, nur mit dem Unterschiede, daß in diesem Falle auch die Besoldung nicht von dem Dienstherren gewährt werden würde. Ob man eine solche Dienstgewalt, die lediglich beruhte auf dem Willen eines übergeordneten staatlichen Organismus und dazu diente, dessen Willen zur Ausführung zu bringen, noch als Militärhoheit bezeichnen kann, mag dahingestellt bleiben, da nicht einmal eine untergeordnete Dienstgewalt der Kontingentsherren über ihre Truppen besteht.

Für die Frage, ob das Reich oder die Kontingentsherren Inhaber der Dienstherrlichkeit über die Truppen sind, erscheint wie der Sprachgebrauch der Reichsverfassung überhaupt, so auch die Bestimmung des Art. 63, wonach die gesamte Landmacht des Reiches ein einheitliches Heer bildet, vollständig gleichgültig. Da der gleiche Ausdruck auch bei der Kriegsmarine gebraucht wird, über welche zweifellos den Einzelstaaten keinerlei Befugnisse zustehen, so würde es allerdings sehr auffallend sein, wenn das Wort bei der Kriegsmarine eine staatsrechtliche, bei dem Landheere nur eine militärisch-technische Bedeutung haben sollte. Allein möglich ist eine solche mangelhafte Uebereinstimmung immerhin, und es kann deshalb auf den Ausdruck kein weiterer Wert gelegt werden.

Entscheidend ist es dagegen, ob die Wehrpflicht dem Reiche oder den Einzelstaaten geleistet wird. Im ersteren Falle muß sie ein Ausfluß der Reichsangehörigkeit, im letzteren ein solcher der Staatsangehörigkeit sein. Wäre letzteres zutreffend, so bliebe die Frage unentschieden, in welcher Weise denn diejenigen Reichsangehörigen, welche nicht Angehörige eines deutschen Staates sind,

zum Militärdienste herangezogen werden könnten. Weiterhin beruft man sich für die Dienstherrlichkeit des Reiches über das Landheer gewöhnlich auf die sogenannte militärische Freizügigkeit, d. h. auf die Tatsache, daß die Wehrpflichtigen ihren Militärdienst nicht in dem Kontingente ihres Heimatstaates zu leisten brauchen, sondern in jedem deutschen Kontingente wie in der Kriegsmarine des Reiches leisten können. Demgegenüber ist bereits auf die Aehnlichkeit der Schulpflicht hingewiesen worden, die zweifellos eine Pflicht gegen den Einzelstaat sei, aber gleichwohl außerhalb seiner erfüllt werden könne[4]). Dieser Vergleich paßt nun insofern nicht, als die Schulpflicht nicht die Staatsangehörigkeit zur Voraussetzung hat, sondern sich aus dem Wohnsitze ergibt. Ein in Berlin wohnender Russe, der seine Kinder in die Schule schickt, erfüllt damit eine Pflicht, die er wegen seines Wohnsitzes gegen den preußischen Staat hat, ein in Nordamerika wohnender Preuße verabsäumt keine Pflicht gegen seinen Staat, wenn er seine Kinder ohne Unterricht läßt. Allein die Folgerung aus diesem Vergleiche, daß an und für sich die Wehrpflicht gegen den Einzelstaat durch den Dienst in einem anderen Kontingente oder in der Marine erfüllt werden könne, ist allerdings zutreffend. Bei der voll verbürgten Gegenseitigkeit kann die militärische Freizügigkeit sehr wohl die Bedeutung haben, daß jeder Staat darauf verzichtet, die außerhalb seines Gebiets in Deutschland wohnenden und die sich freiwillig bei anderen Kontingenten meldenden Staatsangehörigen zum Dienste heranzuziehen und dafür das Recht erhält, die nicht staatsangehörigen Deutschen, welche in seinem Gebiete wohnen oder sich bei ihm melden, in sein Kontingent einzustellen. Die Möglichkeit einer militärischen Freizügigkeit bei fortdauernder Dienstherrlichkeit des einzelnen Staates ergibt sich aus dem Verhältnisse, wie es vor der Begründung des Deutschen Reiches zwischen dem Norddeutschen Bunde und dem Großherzogtume Baden bestand. Eine beiden gemeinsame Oberstaatsgewalt, der der Militärdienst hätte geleistet werden können, gab es nicht. Trotz der militärischen Freizügigkeit leidet es keinen Zweifel, daß der Kriegsdienst von den badischen Truppen dem Staate Baden geleistet wurde, der Großherzog von Baden der Dienstherr seiner Truppen war. Aus

[4]) Laband im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3, S. 519.

der militärischen Freizügigkeit ergibt sich also nichts für die Dienstherrlichkeit des Reiches.

Jede Dienstherrlichkeit hat zur Voraussetzung, daß der Dienstherr den in seinem Dienste stehenden Personen etwas befehlen kann. Das Befehlsrecht kann ein umfassendes oder ein beschränktes, jedenfalls muß es vorhanden sein, jedenfalls muß der Untergebene dem Dienstherren irgendwelchen selbständigen Gehorsam schulden, d. h. einen Gehorsam, der nicht darauf beruht, daß ein Dritter den Befehl gibt, den betreffenden Anordnungen zu gehorchen. Eine solche selbständige Gehorsamspflicht der Truppen gegenüber den Befehlen der Kontingentsherren besteht aber nirgends. Wie später darzutun sein wird, steht das Kommando über die Kontingente entweder dem Kaiser oder den vom Kaiser ernannten Kommandeuren zu. Allerdings haben die Kontingentsherren einzelne Kommandobefugnisse wie die Ernennung der Offiziere, die Bestimmung der äußeren Abzeichen der Truppen, die Verwendung im polizeilichen Interesse, aber sie haben sie nur auf Grund der Bestimmungen der Reichsverfassung, d. h. weil die Reichsgewalt den Truppen ein- für allemal den Befehl gegeben hat, in gewissen Fällen den Anordnungen des Kontingentsherren Folge zu leisten. Eine Dienstherrlichkeit ist undenkbar ohne selbständiges Befehlsrecht des Dienstherren, ohne selbständige Gehorsamspflicht der Untergebenen. Dieses selbständige Befehlsrecht hat aber ausschließlich das Reich, die selbständige Gehorsamspflicht der Truppen besteht ebenso ausschließlich der Reichsgewalt gegenüber. Folglich kann die Dienstherrlichkeit nur dem Reiche zustehen, die Kontingentsherrlichkeit muß etwas von der militärischen Dienstherrlichkeit Verschiedenes sein.

Dieses Rechtsverhältnis findet auch seinen Ausdruck in dem Fahneneide. Für Preußen ist aus ihm nichts zu entnehmen, da hier Kaiser und Landesherr dasselbe sind, der Eid der Treue und des Gehorsams dem deutschen Kaiser und Könige von Preußen geleistet wird. Nach den Konventionen mit Sachsen und Württemberg, von denen die letztere ausdrücklich durch die Reichsverfassung in bezug genommen wird, leistet aber der Soldat den Eid, „daß er Seiner Majestät dem Könige während seiner Dienstzeit als Soldat treu dienen, dem Bundesfeldherren und den Kriegsgesetzen Gehorsam leisten wolle". Rechtspflicht ist nur die Gehorsamspflicht,

die Treue erscheint lediglich als eine moralische Verbindlichkeit. Der Gehorsam wird in dem Fahneneide allein dem Kaiser gelobt und damit anerkannt, daß die Landesherren ein Recht des selbständigen Befehls und eine Dienstherrlichkeit nicht haben. Wenn daneben noch den Landesherren Treue versprochen wird, so braucht man darin nicht eine Zusicherung der allgemeinen Untertanentreue zu sehen[5]). Denn es wäre wirklich nicht ersichtlich, weshalb diese gerade beim Eintritte in das Landheer gelobt werden sollte. Außerdem wird ja gerade treuer Dienst als Soldat und nicht die allgemeine Untertanentreue versprochen. Diese Fassung des Fahneneides ist an die frühere Form angeschlossen, um in möglichst schonender Weise den bisherigen Fahneneid für den Landesherren durch den für den Kaiser zu ersetzen. Deshalb wird dem Kaiser das praktisch allein Wichtige, der Gehorsam, dem Landesherren eine moralische Verbindlichkeit, die Treue, gelobt. Es würde vergebliche Mühe sein zu untersuchen, was denn eigentlich der Inhalt des Gelöbnisses für den Landesherren ist, worin der treue Dienst als Soldat für den Landesherren besteht. Es handelt sich hier eben um eine rechtlich vollkommen bedeutungslose Förmlichkeit, deren Fortbestand begreiflich wird, wenn man erwägt, wie hohen Wert bei Beratung der Reichsverfassung und der Militärkonventionen wenigstens die größeren deutschen Landesherren auf die möglichst ungeschmälerte Erhaltung ihrer Souveränetätsrechte oder doch wenigstens ihrer äußeren Form legten.

Es ergibt sich somit, daß der Dienst des Landheeres ebenso wie der der Kriegsmarine allein dem Reiche geleistet wird, dieses oder vielmehr der Kaiser als Träger der militärischen Befugnisse des Reiches der Dienstherr der gesamten Landmacht des Reiches ist. Die Einheitlichkeit des deutschen Heeres ist also nicht nur eine militärisch-technische, sondern eine staatsrechtliche. Damit ist zwar negativ festgestellt, daß die Kontingentsherrlichkeit der deutschen Einzelstaaten nicht die militärische Dienstherrlichkeit ist, aber die Frage nach ihrem positiven Inhalte ist noch nicht beantwortet. Es ist daher auf die einzelnen, die Kontingentsherrlichkeit ausmachenden landesherrlichen Befugnisse näher einzugehen.

[5]) S. H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2, S. 267; Brockhaus a. a. O. S. 119 ff.

Wie bereits erwähnt wurde, unterscheidet man bei den das Heer betreffenden staatlichen Anordnungen, welche nicht Gesetze sind, Armeebefehle und Akte der Militärverwaltung im engeren Sinne. Diese Unterscheidung ergibt sich mit innerer Notwendigkeit aus dem Wesen des Militärrechts und wird daher auch anerkannt, wo kein Gesetz sie ausdrücklich aufstellt, wie z. B. in Preußen und dem Deutschen Reiche. An und für sich bedarf jeder Befehl des Monarchen zu seiner Rechtsgültigkeit der ministeriellen Gegenzeichnung. Die Verfassungsurkunden übertragen aber außerdem dem Monarchen den Oberbefehl über das Heer oder erkennen diesen Oberbefehl als zu Recht bestehend an. Der Monarch hat hiernach das Recht, Befehle zu erteilen, welche die unmittelbare militärische Aktion des Heeres bezwecken. Es ist ohne weiteres einleuchtend, daß die Rechtsgültigkeit dieser Befehle, mögen sie in Kriegs- oder in Friedenszeiten erteilt werden, nicht von einer ministeriellen Gegenzeichnung bedingt sein kann. Es wäre die reine Karrikatur der konstitutionellen Staatsform, wenn in der Schlacht oder im Manöver der König jeden an seine Truppen gerichteten Befehl erst schriftlich aufsetzen und von einem Minister gegenzeichnen lassen müßte. Der formelle Unterschied zwischen Armeebefehlen und Akten der Militärverwaltung besteht also darin, daß Armeebefehle ohne ministerielle Gegenzeichnung gültig sind, nicht aber Akte der Militärverwaltung. Nun kann aber eine Anordnung gleichzeitig beides sein. Als dem Heere unmittelbar zu machende Mitteilung ist sie dann Armeebefehl und bedarf keiner Gegenzeichnung, soweit sie dagegen nur die Vorbedingungen und Mittel der bewaffneten Macht beschafft, eine vom Minister gegenzuzeichnende Verordnung[6]). Die Akte der Militärverwaltung, welche vom Monarchen ausgehen, bezeichnet man gewöhnlich als Armeeverordnungen, wenn dieser Ausdruck auch gesetzlich zur Bezeichnung jenes Begriffs nie amtlich anerkannt ist. Gleichgültig ist es endlich, ob es sich um Rechtsnormen oder um tatsächliche Anordnungen handelt. Sowohl der Armeebefehl wie die Armeeverordnung können Rechtsnormen und tatsächliche Anordnungen enthalten.

---

[6]) Vgl. den Allerhöchsten Erlaß vom 18. Januar 1861 und die Ausführungen in Band 1 § 70 am Ende.

Hiernach lassen sich die den Landesherren zustehenden Rechte einteilen in Kommandobefugnisse, Rechte der Militärverwaltung und reine Ehrenrechte ohne materiellen Inhalt.

Das Kommando über das gesamte Reichsheer steht nach Art. 63 der Reichsverfassung in Krieg und Frieden dem Kaiser zu. Die Landesherren haben aber nicht etwa eine dem Kaiser untergeordnete Kommandogewalt über ihre Kontingente. Vielmehr werden nach § 64 a. a. O. die Höchstkommandierenden eines Kontingents und alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, vom Kaiser ernannt. Die Verfügung über die einzelnen Kontingente ist also lediglich dem Kaiser vorbehalten. Daneben gesteht die Reichsverfassung den Kontingentsherren Kommandobefugnisse in drei Fällen zu.

Die Bestellung der zur Führung eines Kommandos bestimmten Organe, also die Ernennung der Offiziere, ist ein Ausfluß der Kommandogewalt. Demgemäß werden auch nach dem preußischen Allerhöchsten Erlasse vom 18. Januar 1861 die Orders in Militärdienstsachen oder Personalangelegenheiten als Armeebefehle betrachtet. An und für sich würde also aus dem kaiserlichen Oberbefehle folgen, daß dem Kaiser die Ernennung sämtlicher Offiziere zusteht. Diese Folgerung wird aber abgeschnitten durch Art. 66 der Reichsverfassung, wonach in Ermangelung entgegenstehender Bestimmung der Militärkonventionen die Kontingentsherren die Offiziere ihrer Kontingente ernennen. Nur der Höchstkommandierende eines Kontingents, sowie alle Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, und alle Festungskommandanten werden vom Kaiser ernannt und haben ihm den Fahneneid zu leisten. Für diese von ihm zu besetzenden Stellen kann der Kaiser die Offiziere aus allen Kontingenten wählen. Außerdem sind bei der Ernennung von Generalen oder Generalstellungen versehenden Offizieren innerhalb des Kontingents die Kontingentsherren an die jedesmalige Zustimmung des Kaisers gebunden. Mit diesen Beschränkungen üben also die Kontingentsherren als Organe des Reiches das Recht der Offiziersernennung. Diese dem Reiche zustehende Befugnis der Kommandogewalt wird in der Weise von ihm ausgeübt, daß sie verfassungsmäßig den Kontingentsherren übertragen ist. Dem Rechte der Offiziersernennung durch die Kontingentsherren entspricht es, daß auch die Bekanntmachung

der von ihnen vollzogenen Ernennungen nicht durch die Reichsgewalt, sondern durch die betreffenden Landesherren erfolgt. Folgerichtig müßte die Bekanntmachung der dem Kaiser als solchen zustehenden Ernennungen von Reichs wegen erfolgen. Allein auch diese Folgerung wird wieder durch eine ausdrückliche Bestimmung in Art. 66 der Reichsverfassung abgeschnitten. Hiernach erhalten die Kontingentsherren behufs der nötigen landesherrlichen Publikation rechtzeitig Mitteilung von den die betreffenden Truppenteile berührenden Avancements und Ernennungen. Den Landesherren ist also verfassungsmäßig übertragen die Ernennung der Offiziere mit gewissen Ausnahmen und Beschränkungen und die Bekanntmachung aller Personalien des Kontingents, mögen die Ernennungen von ihnen oder von dem Kaiser ausgegangen sein.

Die Kontingentsherren haben weiterhin das Recht, die äußeren Abzeichen (Kokarden usw.) für ihre Kontingente zu bestimmen (Art. 63 RV.). Auch hier handelt es sich um eine auf ausdrücklicher reichsrechtlichen Uebertragung beruhende Art von Armeebefehlen.

Endlich steht den Kontingentsherren das Recht zu, zu polizeilichen Zwecken nicht bloß ihre eigenen Truppen zu verwenden, sondern auch alle anderen Truppenteile des Reichsheeres, welche in ihren Ländern dislozierte sind, zu requirieren (Art. 66 Abs. 2 RV.). Der verschiedene Sprachgebrauch, die Verwendung der eigenen, die Requisition der fremden Truppen führt schon darauf hin, daß damit die Verschiedenheit der Stellung gegenüber den eigenen und den fremden Truppen zum Ausdruck gelangen sollte. Es erscheint nicht zulässig, in beiden Fällen eine wirkliche Kommandogewalt des Landesherren zu leugnen und ihn überhaupt nur auf das Ersuchen zu polizeilichen Zwecken zu beschränken[7]). Vielmehr ergibt sich aus der Verfassungsbestimmung, daß dem Landesherren gegenüber seinen eigenen Truppen ein wirkliches Kommando eingeräumt werden sollte, allerdings lediglich für bestimmte Zwecke, nämlich für solche polizeilicher Natur. Bedarf hierzu der Landesherr militärische Hilfe, so kann er seinen Truppen den Befehl zum Einschreiten geben, die anderen in seinem Gebiete stehenden Reichstruppen muß er darum ersuchen. Doch ist anzuerkennen, daß es

---

[7]) So Brockhaus a. a. O. S. 106 ff. Dagegen mit Recht Laband im Archiv für öffentl. Recht Bd. 3, S. 515 ff.

sich hierbei nur um eine Verschiedenheit der Form handelt, der eine praktische Bedeutung nicht innewohnt.

Was die Armeeverordnungen anbetrifft, so hatte zur Herstellung einer vollständigen Gleichmäßigkeit Art. 61 der Reichsverfassung in Uebereinstimmung mit der Verfassung des Norddeutschen Bundes angeordnet, daß nicht nur die preußischen Militärgesetze selbst, sondern auch die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte im ganzen Reiche ungesäumt einzuführen seien. In welcher Weise diese Einführung erfolgen sollte, ob durch Verordnung des Bundesfeldherren oder des Landesherren ist nicht gesagt, erscheint auch gleichgültig, da es sich um eine bloß vorläufige Maßregel zur Herstellung einer vorläufigen Rechtseinheit handelte. Die Einführung hat denn auch teilweise, d. h. für den ehemaligen Norddeutschen Bund, durch Präsidialverordnung, teilweise durch landesherrliche Verordnung stattgefunden.

Wichtiger erscheint die Frage, wem gegenwärtig das Armeeverordnungsrecht zusteht, dem Kaiser oder den Kontingentsherren. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Verordnungen, welche zur Ausführung von Reichsgesetzen dienen, und selbständigen Armeeverordnungen.

Was erstere anbetrifft, so beschließt nach Art. 7 Nr. 2 der Reichsverfassung der Bundesrat über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist. Die Reichsmilitärgesetze bestimmen nun aber fast durchgängig etwas anderes, sie übertragen nämlich die Befugnis zum Erlasse der Ausführungsverordnungen dem Kaiser. Die allgemeinen Bestimmungen der Reichsverfassung über die Ausführungsverordnungen greifen also auch auf dem Gebiete des Militärrechts Platz. Die Ausführungsverordnungen können nur vom Bundesrate oder auf Grund einer ausdrücklichen reichsgesetzlichen Ermächtigung vom Kaiser erlassen werden. In letzterem Falle handelt es sich um Verordnungen des Kaisers als solchen, nicht des Königs von Preußen. Die betreffenden Verordnungen bedürfen daher auch zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers und nicht des preußischen Kriegsministers.

Gerade auf militärischem Gebiete gibt es aber zahlreiche Ver-

ordnungen, die nicht zur Ausführung von Reichsgesetzen dienen, sondern eine selbständige Stellung einnehmen. Bezüglich ihrer enthält die Reichsverfassung sehr widerspruchsvolle Bestimmungen. Sie erklärt es einerseits in Art. 63 Abs. 3 für die Pflicht und das Recht des Kaisers, dafür Sorge zu tragen, daß innerhalb des deutschen Heeres alle Truppenteile vollzählig und kriegstüchtig vorhanden sind, und daß Einheit in der Organisation und Formation, in Bewaffnung und Kommando, in der Ausbildung der Mannschaften, sowie in der Qualifikation der Offiziere hergestellt und erhalten wird. Andererseits sollen aber nach Art. 63 Abs. 5 behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den Bundesratsausschuß für das Landheer und die Festungen zur Nachachtung in geeigneter Weise mitgeteilt werden. An diese beiden Bestimmungen knüpft sich die bisher für den Charakter der Kontingentsherrlichkeit als entscheidend betrachtete Streitfrage, ob das Verordnungsrecht auf Grund des Art. 63 Abs. 3 der Reichsverfassung dem Kaiser, oder ob es auf Grund des Abs. 5 a. a. O. dem Könige von Preußen als Kontingentsherren und demgemäß auch den anderen Kontingentsherren zusteht[8]).

Zweifellos ist es, daß die Reichsverfassung auf dem Gebiete der Armeeverordnungen sachlich eine Einheit nicht nur herstellen, sondern auch für die Zukunft erhalten wollte. Es fragt sich nur, in welcher Weise sie dieses Ziel zu erreichen sucht, ob durch Uebertragung des Armeeverordnungsrechtes auf den Kaiser oder dadurch, daß sie die einzelnen Kontingentsherren zum Erlasse inhaltlich übereinstimmender Verordnungen nötigt. Die Ansicht, daß dem Kaiser das Verordnungsrecht zustehe, dieser sie aber zunächst nur für das preußische Kontingent erlasse, während für die Verkündigung an die übrigen Kontingente die Mitwirkung des Bundesratsausschusses einzutreten habe[9]), ist offenbar nicht haltbar. Ueberall,

[8]) Für erstere Ansicht u. a. Brockhaus, G. Meyer, H. Schulze, für letztere Laband.

[9]) So Brockhaus, G. Meyer und H. Schulze.

wo der Kaiser sonst Verordnungen erläßt, ergehen sie unmittelbar für das ganze deutsche Heer, und es ist nicht abzusehen, weshalb in diesem Falle das eigentümliche Verfahren eingeschlagen werden sollte, daß die Verkündigung für das preußische Kontingent durch den Kaiser unmittelbar, für die übrigen Kontingente durch den Bundesratsausschuß erfolgt. Ergehen Verordnungen verfassungsmäßig für die preußische Armee, so ist daraus in Ermangelung einer ausdrücklichen anderweitigen Bestimmung zu entnehmen, daß Träger dieses Verordnungsrechtes nicht der Kaiser, sondern der König von Preußen ist. Dem entspricht auch die vorgeschriebene Mitwirkung des Bundesratsausschusses. Dieser umfaßt die Vertreter aller selbständigen Kontingentsverwaltungen, d. h. derjenigen deutschen Landesherren, welche die Ausübung der ihnen nach der Reichsverfassung zustehenden militärischen Befugnisse behalten haben. Sollen also die preußischen Verordnungen den Kommandeuren der anderen Kontingente durch den Bundesratsausschuß in geeigneter Weise mitgeteilt werden, so ist damit eine Mitteilung an die Kommandeure durch die Landesherren vorgeschrieben. Die Reichsverfassung erzielt also die inhaltliche Uebereinstimmung sämtlicher Armeeverordnungen der verschiedenen Kontingente dadurch, daß sie ein selbständiges Verordnungsrecht nur dem Könige von Preußen als Kontingentsherren der preußischen Armee einräumt, die anderen Kontigentsherren aber nötigt, inhaltlich übereinstimmende Verordnungen für ihre Kontingente zu erlassen. Bei der Personengleichheit des deutschen Kaisers und des Königs von Preußen kann durch dieses preußische Verordnungsrecht das kaiserliche Recht der Fürsorge für die einheitliche Organisation der Armee zur Geltung gebracht werden. Sachlich hat also ein selbständiges Armeeverordnungsrecht lediglich der König von Preußen, formell steht es auch den anderen Kontingentsherren zu, sie sind jedoch inhaltlich an die vom Könige von Preußen erlassenen Armeeverordnungen gebunden. Dieser Auffassung entspricht auch die Praxis in denjenigen Staaten, die, abgesehen von Bayern, noch eine selbständige Kontingentsverwaltung haben. Die betreffenden Verordnungen werden nämlich in Sachsen und Württemberg von dem Könige unter Gegenzeichnung des Kriegsministers erlassen und im Armeeverordnungsblatte verkündet. In Preußen ergehen sie nicht, wie dies für kaiserliche Verordnungen notwendig sein würde,

unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers, sondern des preußischen Kriegsministers.

Aus diesem Armeeverordnungsrechte der Kontingentsherren folgt nun aber keineswegs, daß sie eine eigene Militärhoheit oder Dienstherrlichkeit über ihre Truppen besitzen. Die Kontingentsherren handeln ebenso wie in den vereinzelten Fällen, in denen ihnen eine Kommandogewalt über ihre Kontingente eingeräumt ist, auf Grund einer ausdrücklichen reichsrechtlichen Ermächtigung und als Organe der in Militärangelegenheiten allein souveränen Reichsgewalt.

Die Militärverwaltung wird ebenfalls gehandhabt durch Organe, welche durch die Kontingentsherren bestellt und deshalb als landesherrliche Behörden bezeichnet werden. Diese landesherrlichen Behörden nehmen jedoch eine von der sonstiger Staatsbehörden im Verhältnisse zum Reiche grundsätzlich verschiedene Stellung ein. Der Einzelstaat hat keinerlei eigene militärische Hoheitsrechte, es liegt ihm nur die Ausführung des Reichswillens ob. Auch die Militärverwaltungsbehörden der Einzelstaaten sind daher lediglich mittelbare Reichsbehörden. Sie handhaben die den Einzelstaaten übertragene Militärverwaltung des Reiches und nehmen somit eine ähnliche Stellung zum Reiche ein wie die Kommunalbehörden zu den Einzelstaaten.

Endlich ist noch zu erörtern, ob Träger der vermögensrechtlichen Rechte und Pflichten, welche sich aus der Militärverwaltung ergeben, das Reich oder der Einzelstaat ist, oder mit anderen Worten, ob es einen Militärfiskus der einzelnen deutschen Staaten gibt. Alle Ausgaben für militärische Zwecke werden aus der Reichskasse gedeckt und durch den Reichshaushaltsetat festgesetzt, und zwar für jede der betreffenden Kontingentsverwaltungen besonders. Es sind nun zwei Möglichkeiten denkbar, wie die allein vom Reiche zu tragenden Militärausgaben verwendet werden können. Entweder das Reich übereignet jährlich den Einzelstaaten die für ihre Kontingente etatsmäßig festgesetzten Summen zur Verwendung nach Maßgabe des Etats. Dann wird der Einzelstaat Eigentümer des Geldes, aber auch seinerseits hinsichtlich der fiskalischen Militärverwaltung seines Kontingents allein berechtigt und verpflichtet. Oder das Reich deckt aus seinen Mitteln nicht nur die Militärausgaben, sondern verwendet sie auch im einzelnen nach Maßgabe

des Etats, bedient sich aber dazu der einzelnen Kontingentsverwaltungen. Dann würde das Reich allein fiskalisch berechtigt und verpflichtet bleiben, und die Kontingentsverwaltungen würden nur seine Beauftragten sein. Im ersteren Falle handelte die Kontingentsverwaltung im eigenen, im zweiten dagegen im fremden Namen, beide Male aber auf fremde Rechnung.

Die Reichsverfassung enthält auch in dieser Beziehung eine ausdrückliche Bestimmung nicht. In Betracht käme nur Art. 67 der Reichsverfassung, wonach Ersparnisse an dem Militäretat unter keinen Umständen einer einzelnen Regierung, sondern jederzeit der Reichskasse zufallen. Beide Ansichten haben sich auf diese Verfassungsbestimmung berufen, und zwar mit gleichem Rechte, denn sie ist weder für die eine noch für die andere entscheidend. Man kann daraus sehr wohl entnehmen, daß die Kontingentsverwaltung nur im Auftrage und im Namen des Reiches handelt und deshalb keine eigenen Ersparnisse machen soll[10]). Ebensowohl kann man aber aus der Vorschrift folgern, daß das Reich die Deckungsmittel für die Militärausgaben der Einzelstaaten zur Verwendung im eigenen Namen übereignet, und daß nur die hieraus sich ergebende Folgerung, etwaige Ersparnisse verblieben den Einzelstaaten, abgeschnitten werden sollte. Wenn nun weiterhin die Militärkonvention mit Württemberg den der Reichsverfassung entgegengesetzten Grundsatz feststellt und bestimmt, daß die unter voller Erfüllung der Bundespflichten als Ergebnisse der obwaltenden besonderen Verhältnisse möglichen Ersparnisse der Verfügung Württembergs verbleiben sollen, so ergibt sich auch hieraus für den Charakter der militärischen Finanzverwaltung nichts. Es ist sehr wohl möglich, daß einem in fremdem Namen und auf fremde Rechnung handelnden Beauftragten Ersparnisse, die er macht, als Eigentum zugewiesen werden.

Das Wesen des Militärfiskus ergibt sich vielmehr aus fol-

---

10) Laband im Archiv für öffentl. Recht a. a. O. S. 502 erklärt die Bestimmung des Art. 67, wenn man von jener Voraussetzung ausgehe, für absolut sinnlos, weil selbstverständlich. Dies wäre aber doch nur dann richtig, wenn die Reichsverfassung den ausdrücklichen Rechtssatz enthielte, daß die Kontingentsverwaltung im Namen und im Auftrage des Reiches handelt, nicht aber, wenn man jenen Rechtssatz erst aus der Verfassungsvorschrift entnimmt.

gender Erwägung. Die gesamte für Militärzwecke nötige Finanzverwaltung des Reiches wird geführt durch die Kontingentsverwaltungen. Nirgends besteht eine Reichsbehörde, welche in irgendeinem Falle den Militärfiskus zu vertreten hätte. Nun erklären verschiedene Reichsgesetze, so das über Quartierleistungen vom 25. Juni 1868[11]) §§ 3, 4, das über die Rayonbeschränkungen vom 21. Dezember 1871[12]) § 42 und das über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873[13]) §§ 3, 9, 34 ausdrücklich, daß etwaige aus der Geltendmachung der militärischen Hoheitsrechte für Privatpersonen sich ergebende Entschädigungsforderungen gegen den Reichsfiskus zu richten seien. Ist in diesen Fällen der Reichsfiskus für die von den Landesbehörden vorgenommenen Akte haftbar, so ergibt sich daraus, daß die Landesbehörden den Reichsfiskus und nicht den Landesfiskus vertreten. Hierin sind aber keine besonderen Bestimmungen für die aufgeführten Fälle zu sehen, zu solchen läge nicht die geringste Veranlassung vor, sondern nur der Ausdruck eines allgemein gültigen Rechtsverhältnisses. Dieser Auffassung steht auch nicht die Vorschrift des Militärpensionsgesetzes vom 27. Juni 1871 § 116 entgegen, wonach in Ermangelung einer anderen landesgesetzlichen Bestimmung der Militärfiskus durch die oberste Militärverwaltungsbehörde des Kontingents vertreten wird. Wenn man aus der Zulässigkeit landesgesetzlicher Bestimmungen über die Vertretung des Militärfiskus folgert, daß er Landesfiskus sei, da über die Vertretung des Reichsfiskus nur die Reichsgesetzgebung Vorschriften treffen könne[14]), so steht diesen Ausführungen entgegen, daß die Reichsgesetzgebung doch auch wohl den Erlaß dieser Vorschriften der Landesgesetzgebung übertragen kann. Dies und nichts anderes ist durch das Militärpensionsgesetz geschehen. Der Militärfiskus ist also allein Reichsfiskus, und er wird vertreten durch die Kontingentsverwaltungen der Einzelstaaten.

Was nun drittens die Ehrenrechte der Kontingentsherren anbetrifft, so erklärt sie Art. 66 der Reichsverfassung für die Chefs aller ihren Gebieten angehörenden Truppenteile und gesteht ihnen die damit verbundenen Ehren zu. Namentlich sollen sie das Recht

---

[11]) BGBl. 1868, S. 523.
[12]) RGBl. 1871, S. 459.
[13]) RGBl. 1873, S. 120.
[14]) Laband a. a. O. S. 504.

der Inspizierung zu jeder Zeit haben und die regelmäßigen Rapporte und Meldungen über vorkommende Veränderungen erhalten. Das Wort „Chef" kann, da eine anderweite Begriffsbestimmung nicht aufgestellt ist, hier nur denselben Sinn haben, den der militärische Sprachgebrauch überhaupt damit verbindet[15]). Die Stellung eines Chefs ist aber eine reine Ehrenstellung ohne sachliche Bedeutung. Es sollen den Landesherren von den Truppen ihrer Kontingente diejenigen militärischen Ehrenbezeugungen erwiesen werden, welche den Chefs der Regimenter gebühren. Den gleichen Charakter einer bloßen Ehrenauszeichnung hat auch die Befugnis der Landesherren zur Vornahme von Inspektionen. Freilich ist das Wesen der militärischen Inspektion in der Regel ein anderes. Sie soll dazu dienen, dem Besichtigenden persönliche Kenntnis zu verschaffen von dem Zustande der Truppen, damit er auf dieser Grundlage die zur Abstellung von Uebelständen erforderlichen Anordnungen treffen kann. Hier ist also das Inspektionsrecht einer der wichtigsten Ausflüsse der Kommandogewalt, und diesen Charakter hat namentlich durchweg das Inspektionsrecht des Kaisers. Die Landesherren dürfen aber auf Grund der von ihnen vorgenommenen Inspektion gar keine Anordnungen treffen, sie haben lediglich die Befugnis der Inspektion. Eine solche kann daher nichts anderes sein als ein bloßes Ehrenrecht der Landesherren gegenüber den ihren Gebieten angehörigen Truppen. Das gleiche gilt von der Empfangnahme der Rapporte und Meldungen über vorkommende Veränderungen, soweit sie nicht zum Zwecke der vorgeschriebenen landesherrlichen Bekanntmachung der Personalveränderungen innerhalb des Kontingents erfolgt.

Als Inhalt der Kontingentsherrlichkeit ergibt sich somit ein Inbegriff einzelner militärischen Rechte, die teils Ausflüsse der Kommandogewalt, teils Befugnisse der Militärverwaltung, teils bloße Ehrenrechte der Kontingentsherren sind. Es würde ein verfehltes Unternehmen sein, dieses Bündel militärischer Rechte, welche die Reichsverfassung den Landesherren als Ersatz ihrer an das Reich abgetretenen früheren Militärhoheit übertragen hat, als

---

[15]) Anderer Ansicht Laband a. a. O. S. 513, da die Rang- und Quartierliste die Landesherren nicht als Chefs aufführe. Dies ist aber auch gar nicht notwendig, da sie von Rechtswegen kraft der Reichsverfassung Chefs sind.

einheitlichen juristischen Begriff auffassen zu wollen[16]). Es handelt sich um einzelne Rechte, die unter sich außer jedem Zusammenhange stehen, und nur das miteinander gemein haben, daß sie demselben Träger, dem Landesherren, zustehen und sich auf dasselbe Verwaltungsgebiet, das militärische, beziehen.

§ 154. Die Organisation der Militärverwaltungsbehörden.

Versteht man unter der Militärverwaltung im engeren Sinne die Herstellung der Vorbedingungen und Mittel für die militärische Aktion, so sind die Militärverwaltungsbehörden diejenigen Organe des Staates, welche jene Aufgaben der Militärverwaltung zu erfüllen haben. Zu der Militärverwaltung in diesem Sinne würde auch die Militärjustiz und das Militärkirchenwesen gehören. Aus praktischen Gründen scheiden jedoch beide an dieser Stelle aus und bleiben einer besonderen Darstellung vorbehalten.

Die Militärverwaltung ist den Einzelstaaten als Organen des Reiches verblieben. Die Militärverwaltungsbehörden sind daher Behörden der Einzelstaaten, die Mitglieder dieser Behörden Staatsbeamte und nur mittelbar Reichsbeamte. Gleichwohl finden für diese Beamten die Bestimmungen des Reichsbeamtengesetzes Anwendung, und sie empfangen ihre Besoldung aus der Reichskasse.

Im 18. Jahrhundert war die Organisation der Militärverwaltung im Frieden unmittelbar an die Gestaltung der militärischen Kommandobehörden angeknüpft und fand wie diese ihren Abschluß in den einzelnen Regimentern, über denen unmittelbar, ohne daß es eine provinzielle oder oberste Militärverwaltungsbehörde gab, der König stand. Die Gestaltung der Truppenkörper ist zwar auch jetzt noch für die Organisation der Militärverwaltung maßgebend, und zwar derart, daß die Militärverwaltung unterer Stelle unmittelbar mit dem Kommando über die Kompanie und das Regiment oder die entsprechenden Truppenkörper bei der Kavallerie und

---

[16]) Wenn Brockhaus a. a. O., S. 218 ff. die Kontingentsherrlichkeit als militärisches Patronatrecht nach Art des kirchlichen Patronats darstellt, so mag die Richtigkeit dieses Vergleiches dahingestellt bleiben. Jedenfalls ist auch das kirchliche Patronat wenigstens nach der richtigen Ansicht keine einheitliche Rechtseinrichtung, sondern ein Inbegriff der verschiedensten Rechte und Pflichten, die man nur unter einer gemeinsamen Bezeichnung zusammenzufassen pflegt.

Artillerie verknüpft ist. In den höheren Stellen, von der Division aufwärts bis zur ganzen Armee bestehen jedoch besondere Militärverwaltungsbehörden in Unterordnung unter das Militärkommando und im Anschlusse an die größeren militärischen Körper. Die nicht mit der Kompanie und dem Regimente verknüpfte Militärverwaltung gliedert sich nun in zwei Hauptstufen, die provinzielle der Intendanturen und die oberste des Kriegsministeriums.

Nach dem Publikandum vom 18. Februar 1809 betreffend die äußeren Verhältnisse des Kriegsministeriums bestand außer dessen verschiedenen Abteilungen ein besonderes Kriegskommissariat unter Leitung eines Generalkriegskommissars, dem sieben Kriegskommissarien beigegeben waren. Das Kriegskommissariat bildete das Organ für die Militärökonomie in der Weise, daß der Generalkriegskommissar zu dem Kriegsministerium, die Kriegskommissarien zu den sieben gemischten Brigaden, in welche das Heer damals zerfiel, den späteren Divisionen, gehörten. Diese Organisation wurde auf Grund der Kabinettsorder vom 1. November 1820[1]) ersetzt durch die Militärintendanturen, deren man je eine für jedes der damals gebildeten Armeekorps errichtete. Da sich die Kontingente der deutschen Mittel- und Kleinstaaten mit Ausnahme derjenigen der drei Königreiche durch die Militärkonventionen vertragsmäßig der preußischen Militärverwaltung angeschlossen haben, so bestehen gegenwärtig als preußische Korpsintendanturen diejenigen für das Gardekorps und die übrigen preußischen Armeekorps.

Die Intendanturen sind bureaukratisch organisiert. Sie bestehen aus dem Intendanten als Leiter und mehreren Intendanturräten und Assessoren, welche als Gehilfen des Intendanten die Geschäfte nach dessen Anweisungen zu bearbeiten haben. Der Intendant selbst hat die formelle Geschäftsleitung und die Vertretung der Behörde nach außen. Zum Geschäftskreise der Intendanturen gehört die gesamte Militärökonomie des betreffenden Armeekorps. Insbesondere liegt ihnen hiernach ob die Sorge und Aufsicht hinsichtlich sämtlicher Garnisonanstalten, welche Eigentum des Staates sind, wie z. B. Kasernen, Lazarette, Strafanstalten, Depots für Pulver, Montierung und Proviant, die Leitung des gesamten Serviswesens, die Beschaffung der Exerzierplätze zum Gebrauche

[1]) v. Kamptz, Ann. Bd. 4, S. 904.

für die Truppen gemeinsam mit den Regierungen, die Unterhaltung der Garnisonkirchen, Garnisonkirchhöfe und Dienstwohnungen. Dagegen gehören zum Verwaltungsgebiete der Regierungen alle Angelegenheiten, welche Leistungen der Kommunen oder einzelner für militärische Zwecke betreffen, die Einwirkung bei Gelegenheit militärischer Uebungen und die Vermittlung zur Beschaffung von Garnisonanstalten und endlich die Mitwirkung bei Beschaffung von militärischen Uebungsplätzen.

Den Intendanturen sind untergeordnet die Proviantämter, die besonderen Magazin-, Lazarett- und Garnisonbauverwaltungen und die Montierungsdepots.

Um ferner schon im Frieden die Militärverwaltung möglichst den Feldverhältnissen anzupassen, die Verwaltungsbeamten in nähere Beziehung zu bringen, den Geschäftsverkehr zu vereinfachen und das Schreibwerk zu vermindern, sind auf Grund der Kabinettsorders vom 27. Juni 1861 und 20. Dezember 1862[2]) besondere Divisionsintendanturen in Unterordnung unter die Korpsintendanturen errichtet worden. Die Organisation dieser Behörden ist vollständig dieselbe. Sie haben die ökonomischen Angelegenheiten der zu den betreffenden Divisionen gehörigen Truppen, Behörden, nicht regimentierten Offiziere und Beamten zu bearbeiten.

Die Intendanturen, sowohl die der Divisionen wie der Korps, sind zwar der nächsten höheren Militärverwaltungsbehörde, in letzter Stelle also dem Kriegsministerium unterstellt. Sie sind jedoch aus dem Organismus der Kommandobehörden nicht vollständig losgelöst, sondern stehen gleichzeitig unter dem Kommandeur derjenigen Heeresabteilung, für welche sie bestellt sind, also die Divisionsintendanturen unter dem Divisionskommandeur, die Korpsintendanturen unter dem Korpskommandeur. Den betreffenden Kommandeuren ist dadurch eine fortlaufende Einwirkung auf die Militärverwaltung für die ihnen untergebenen Truppen gesichert. Insbesondere hat der Intendant in Angelegenheiten der Militärökonomie, welche bei dem betreffenden Kommando vorkommen, als Berichterstatter den Vortrag. Bei Musterungen und anderen ökonomischen Revisionen seitens der oberen Befehlshaber begleitet diese ein Mitglied der Intendantur, welches

[2]) MBl. der inn. Verw. 1860, S. 155; 1863, S. 60.

die dabei zu erteilenden Entlastungen vorzubereiten hat und für deren Richtigkeit verantwortlich bleibt[3]).

Die oberste Militärverwaltungsbehörde nicht nur für Preußen, sondern für das ganze Gebiet der preußischen Kontingentsverwaltung bildet endlich das preußische Kriegsministerium[4]).

Für das Militärmedizinalwesen[5]) sind bei den einzelnen Truppenteilen und Anstalten Oberstabsärzte erster und zweiter Klasse und Unterärzte angestellt, denen die erforderlichen Lazarettgehilfen und Krankenwärter beigegeben werden. Für jede Division gibt es einen Divisionsarzt, für jedes Armeekorps einen Generalarzt und einen Stabsapotheker. Diese Sanitätsorgane sind ähnlich wie die Militärökonomiebehörden einerseits das eine dem anderen, nächst höheren, andererseits derjenigen Militärkommandobehörde untergeordnet, für deren Truppenteil sie bestellt sind. An der Spitze des ganzen Sanitätskorps steht der gleichzeitig die Medizinalabteilung des Kriegsministeriums leitende Generalstabsarzt der Armee und über ihm der Kriegsminister.

In ähnlicher Weise ist das Militärveterinärwesen organisiert[6]). Das roßärztliche Personal besteht aus Korps- und Ober-Roßärzten, die den Charakter oberer Militärbeamten haben, aus Roß- und Unterroßärzten, die zu den Personen des Soldatenstandes gehören. Dazu kommen besondere Fahnenschmiede für den Hufbeschlag bei den einzelnen Truppenteilen.

An militärischen Bildungsanstalten bestehen:

a. der Generalstab, dem u. a. auch die Pflege der Kriegswissenschaften obliegt;

b. die Akademien: die Kriegsakademie zu Berlin, nicht nur für das preußische, sondern auch für das sächsische und württembergische Kontingent; ihr entspricht für die Offiziere der technischen Waffen die Militärtechnische Akademie zu Charlottenburg;

c. die Kriegsschulen zur Ausbildung der Offiziere;

---

[3]) Vgl. Publ. des Kriegsministeriums vom 10. Februar 1828 — v. Kamptz, Ann. Bd. 12, S. 204.

[4]) Vgl. § 134.

[5]) Verordnung über die Organisation des Sanitätskorps vom 6. Februar 1873 — Armeeverordnungsblatt 1873, S. 103 —.

[6]) Militär-Veterinär-Ordnung vom 28. Juni 1906 mit Ergänzung vom 24. Februar 1909 — ABBl. 1906, S. 342; 1909, S. 47 —.

d. die Artillerie- und Ingenieurschule zur Ausbildung der Artillerie- und Ingenieuroffiziere;

e. die Kadettenhäuser und die Hauptkadettenanstalt;

f. die Kaiser-Wilhelm-Akademie für das militärische Bildungswesen zu Berlin zur Ausbildung von Militärärzten; 1795 als Pepiniere gegründet;

g. die Militärroßarztschulen und die Lehrschmieden;

h. die Unteroffizierschulen und Unteroffiziervorschulen zur Ausbildung von Unteroffizieren;

i. die Regiments- und Bataillonsschulen zur Ausbildung von Kapitulanten zu Unteroffizieren;

k. die Knabenerziehungsinstitute und das Militärwaisenhaus;

l. die Militärschießschule;

m. die Centralturnanstalt;

n. das Militärreitinstitut;

o. die Artillerieschießschulen, namentlich die Artillerieschule und die Oberfeuerwerkerschule.

§ 155. Das Militärjustizwesen.

Die besondere Militärgerichtsbarkeit ist in Deutschland gleichzeitig mit den stehenden Heeren entstanden. Die gesamte bürgerliche Gerichtsbarkeit war im 17. und 18. Jahrhundert durchsetzt mit ständisch-patrimonialen Elementen, indem die Gerichtsbarkeit unterster Instanz durchweg durch städtische oder patrimoniale Gerichte ausgeübt wurde, aber auch die höheren Gerichte vielfach mit von den Ständen präsentierten Mitgliedern besetzt waren. Der neue Kriegsstaat, der seit dem Ende des dreißigjährigen Krieges in den deutschen Territorien auf dem Boden der bisherigen Ordnung erwuchs, befand sich aber in einem vollständigen Gegensatze zum ständischen Patrimonialstaate. Das Heer war allein und ausschließlich dem Landesherren verpflichtet, den Ständen war eine Einwirkung auf militärische Angelegenheiten nur insofern möglich, als sie wenigstens anfangs die zum Unterhalte des Heeres erforderlichen Geldmittel zu bewilligen hatten, bis endlich der Landesherr zu einem unumschränkten Besteuerungsrechte gelangte. Dieses sein Heer, in welchem die Machtmittel des neuen absoluten Staates verkörpert waren, konnte der Landesherr nicht in die ständisch-patrimoniale Rechtsordnung einfügen, er konnte es

namentlich nicht den ständischen Gerichten unterwerfen. Hand in Hand mit der Ausbildung der stehenden Heere geht daher die einer besonderen Militärgerichtsbarkeit sowohl in Civil- wie in Strafsachen. Sie erstreckte sich aber nicht nur über die Militärpersonen selbst, sondern auch über ihre Ehefrauen, Kinder und Gesinde. Nur in dinglichen Rechtsstreitigkeiten als Grundbesitzer blieben sie den ordentlichen Gerichten unterworfen. Zur Ausübung dieser Gerichtsbarkeit gab es in Preußen Gouvernements- und Regimentsgerichte, bestehend aus dem Gouverneur oder Regimentskommandeur und einem rechtsgelehrten Auditeur, der den Kommandeur bei Abfassung des Urteils zu beraten hatte, ein Kriegskonsistorium als Ehegericht und endlich ein Generalauditoriat als höchstes Militärgericht für den ganzen Staat.

Mit Durchführung der militärischen Reformen nach dem Tilsiter Frieden erschien diese ausgedehnte Militärgerichtsbarkeit nicht mehr erforderlich. Durch die Kabinettsordre vom 19. Juli 1809[1]) wurde daher der Militärgerichtsstand in allen Angelegenheiten der bürgerlichen Gerichtsbarkeit, sowie in Ehescheidungs-, Verlöbnisangelegenheiten und in Unterhaltssachen unehelicher Kinder aufgehoben und nur noch beibehalten in Angelegenheiten der Strafgerichtsbarkeit und in Beleidigungssachen aller im Dienste befindlichen Offiziere, Unteroffiziere und Soldaten, desgleichen wirklicher Militärpersonen, die nicht Offiziere, Unteroffiziere oder Soldaten sind, sowie der inaktiven und pensionierten Offiziere. Mit dieser Beschränkung der Militärgerichtsbarkeit ergab sich die Notwendigkeit einer anderweiten Organisation der Militärgerichte, welche durch das Regulativ vom 21. Januar 1812[2]) erfolgte. Erhalten blieben die Gouvernements- und Kommandanturgerichte der Festungen. An die Stelle der übrigen Militärgerichte traten aber Brigadegerichte, die demnächst durch Divisions- und Korpsgerichte ersetzt wurden. Das Generalauditoriat behielt im wesentlichen seine bisherige Stellung, dagegen wurde das Kriegskonsistorium als nunmehr überflüssig aufgehoben.

An die Stelle der bisherigen Bestimmungen trat dann das

[1]) N. C. C. XII. p. 847, Nr. 86.

[2]) MGS. S. 91 ff. Ihr vorhergegangen war die Instruktion für die Militärgerichte vom 15. September 1809 — GS. 1806—10, S. 581 —.

Strafgesetzbuch für das Heer vom 3. April 1845[3]) und die Militärstrafgerichtsordnung von demselben Tage[4]). Ersteres wurde ersetzt durch das Militärstrafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 20. Juni 1872[5]), letztere durch die Militärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898[6]).

Es bestimmt sich hiernach zunächst der Umfang der Militärgerichtsbarkeit in persönlicher und sachlicher Beziehung. Der Militärgerichtsbarkeit sind unterworfen alle, auch die vor dem Diensteintritte begangenen Straftaten der Militärpersonen des aktiven Heeres und der Flotte, sowie der zur Disposition gestellten Offiziere und Sanitätsoffiziere. Für die Personen des Beurlaubtenstandes erstreckt sie sich nur auf einzelne, mit dem militärischen Dienstverhältnisse zusammenhängende Handlungen, für die Offiziere außerdem auf die Herausforderung zum Zweikampfe. Nur mit Geldstrafe und Einziehung bedrohte Zuwiderhandlungen in Finanz-, Polizei-, Jagd- und Fischereisachen verbleiben den bürgerlichen Behörden.

Die Gerichtsbarkeit zerfällt in die niedere für Uebertretungen und die nur mit Arrest bedrohten militärischen Vergehen der nicht im Offizierrange stehenden Personen und in die höhere für alle übrigen Straftaten und wird von den Gerichtsherren und den erkennenden Gerichten ausgeübt. Gerichtsherren sind die zuständigen Befehlshaber (Regimentskommandeure und Kommandanten kleiner Festungen für die niedere, Divisionskommandeure und Kommandanten größerer Festungen für die höhere Gerichtsbarkeit und kommandierende Generale in der Rechtsbeschwerde- und Berufungsinstanz). Der Gerichtsherr ist das betreibende Organ in allen Stadien des Verfahrens, er entwickelt eine Wirksamkeit auf dem Gebiete der Strafverfolgung, des Ermittelungsverfahrens und der Strafvollstreckung. Seine Organe, insbesondere für die Führung der Untersuchung und die Vertretung der Anklage sind in der niederen Gerichtsbarkeit Gerichtsoffiziere, in der höheren richterliche Militärjustizbeamte. Die erkennenden Militärgerichte genießen richterliche Unabhängigkeit auch gegenüber den Gerichtsherren. Es gibt mit drei Offizieren besetzte Standgerichte für die

---

[3]) GS. 1845, S. 287 ff. [4]) A. a. O. S. 329.
[5]) RGBl. 1872, S. 174. [6]) RGBl. 1898, S. 1198.

niedere, mit einem Kriegsgerichtsrate und vier Offizieren besetzte Kriegsgerichte bei den Divisionen für die höhere Gerichtsbarkeit. Berufungen gehen von den Standgerichten an die Kriegsgerichte und gegen deren erstinstanzliche Entscheidungen an die bei den Generalkommandos gebildeten, mit zwei Oberkriegsgerichtsräten und fünf Offizieren besetzten Oberkriegsgerichte. Für Revisionen besteht das Reichsmilitärgericht in Berlin. An der Spitze dieses Gerichts steht ein General (Admiral). Zur Wahrnehmung des öffentlichen Interesses ist eine aus einem Obermilitäranwalt und mehreren Militäranwälten bestehende bureaukratische Militäranwaltschaft eingerichtet. An der Rechtsprechung ist der Präsident nicht beteiligt. Diese erfolgt durch Senate, die mit je einem Senatspräsidenten und mehreren Räten und Offizieren besetzt sind. Für das bayrische Heer ist ein besonderer Senat gebildet.

Das Verfahren, Anklageprozeß mit Hauptverhandlung, ist mündlich und, vorbehaltlich des Ausschlusses der Oeffentlichkeit wegen Gefährdung der Staatssicherheit, der Ordnung und Sittlichkeit oder der militärdienstlichen Interessen, öffentlich. Die Verteidigung ist entweder zulässig oder geboten. Rechtsanwälte werden jedoch nur bei Verbrechen und Vergehen gegen das Bürgerliche Strafgesetzbuch in Fällen der höheren Gerichtsbarkeit zugelassen. Ueber die Beweisaufnahme urteilt das Gericht nach seiner Ueberzeugung. Bei Uebertretungen kann die Strafe durch Strafverfügungen festgesetzt werden, gegen die binnen einer Woche Einspruch erhoben werden kann, worauf das ordentliche Verfahren eintritt. Rechtsmittel sind die Rechtsbeschwerde gegen Beschlüsse und Verfügungen, die Berufung gegen Urteile und die Revision gegen Urteile der Oberkriegsgerichte in Fällen behaupteter Gesetzesverletzung. Gegen im Felde oder an Bord ergangene Urteile finden Rechtsmittel nicht statt. Die Rechtskraft und Vollstreckbarkeit wird durch eine Bestätigungsorder ausgesprochen, die nur im Felde eine sachliche Nachprüfung des Urteils gestattet. Im Wiederaufnahmeverfahren freigesprochene Personen werden nach den allgemeinen Grundsätzen entschädigt.

Die höheren Militärjustizbeamten (Kriegsgerichts-, Oberkriegsgerichtsräte, Senatspräsidenten und Räte beim Reichsmilitärgericht, Beamte der Militäranwaltschaft) müssen die Befähigung zum Richteramte haben. Ihre Dienstvergehen werden in einem be-

sonderen Verfahren verfolgt, für das Disziplinarkammern bei den Oberkriegsgerichten und ein Disziplinarhof bei dem Reichsmilitärgerichte bestehen.

Neben den Militärgerichten bestehen Ehrengerichte[7]) zur Beurteilung solcher Handlungen und Unterlassungen der Offiziere, die an sich nicht strafbar, gleichwohl dem Ehrgefühl oder den Verhältnissen des Offizierstandes zuwider sind, und solcher Fälle, in denen Offiziere zum Schutze ihrer eigenen Ehre auf einen ehrengerichtlichen Spruch antragen. Die Entscheidung der Ehrengerichte kann auf Warnung, Entlassung mit schlichtem Abschied oder Entfernung aus dem Offizierstande lauten und bedarf der Allerhöchsten Bestätigung. Die Ehrengerichte bestehen für Hauptleute oder Rittmeister und Subalternoffiziere aus dem Offizierkorps, für Stabsoffiziere aus einem General und neun Stabsoffizieren des Armeekorps. Zur Vorbereitung der Entscheidungen wählen die Ehrengerichte alljährlich einen Ehrenrat.

Gegenüber den verurteilenden Erkenntnissen der Militärgerichte steht dem Könige das Begnadigungsrecht in dem gewöhnlichen Umfange zu[8]). Bei der Ehrengerichtsbarkeit hat er ein Bestätigungsrecht.

Die oberste Verwaltungsstelle für das Militärjustizwesen bildet das durch Patent vom 23. Oktober 1798[9]) errichtete Militärjustizdepartement, bestehend aus dem Justizminister und dem Kriegs-

---

[7]) V. 2. Mai 1874, geändert (§ 6[2]) AO. 27. Juni 1890 (AVB. 157), (§ 13) 5. Nov. 1891 das. 246), (§ 60) 27. Dezember 1906 (das. 1907 S. 31) u. Vf. des Just.Min. 5. Feb. 1907 (JMB. 26). Verabschiedete Offiziere unterstehen bezüglich des Rechts zum Tragen der Uniform den Ehrengerichten. Vgl. Entsch. des Kamm.Ger. 25. Februar 1908.

[8]) Auch dieses Begnadigungsrecht ist, soweit es sich um Angehörige anderer deutscher Staaten handelt, durch die Militärkonventionen in verschiedener Weise geändert worden, und zwar entweder in der Weise, daß den Landesherren das Begnadigungsrecht wegen nicht militärischer Vergehen überlassen ist (Baden, Oldenburg), oder derart, daß eine gemeinsame Ausübung des Begnadigungsrechtes durch den König von Preußen und den betreffenden Landesherren stattfinden soll (Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz). Nach den meisten übrigen Konventionen sollen Wünsche des Landesherren in dieser Beziehung tunlichste Berücksichtigung finden. Vgl. darüber G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 2 a. a. O.

[9]) N. C. C. X, 3 Nr. 81.

minister. Nach jenem Patente wurde dem Militärjustizdepartement die Aufsicht über die Geschäftsverwaltung des Generalauditoriats und sämtlicher diesem untergeordneten Militärgerichte übertragen, jedoch mit Ausnahme der Militärdienstsachen, der dem Generalauditoriate oder einzelnen Mitgliedern erteilten Immediataufträge und sämtlicher Kriminalsachen, worin wirkliche Militärpersonen oder deren Angehörige verwickelt sind, in welchen Angelegenheiten die Oberaufsicht dem Könige persönlich vorbehalten wurde. Nachdem aber das Generalauditoriat am 20. Oktober 1800 eine neue Instruktion erhalten hatte, bestimmte die Kabinettsorder vom 4. November 1800[10]), daß künftig die Mitwirkung des Militärjustizdepartements hinsichtlich der Militärjustizpflege sich auf das Generalauditoriat allein und darauf beschränken solle, auf die Erhaltung der Ordnung die Aufsicht zu führen, die über das Generalauditoriat selbst eingehenden Beschwerden zu prüfen und das Rechtliche darauf zu verfügen. Mit der neuen Gestaltung der militärischen Rechtspflege und dem Fortfalle des Generalauditoriats wurde das Militärjustizdepartement in seiner bisherigen Gestalt unhaltbar. Die Justizverwaltung beim Reichsmilitärgerichte wurde Reichssache. Ihr Träger ist der Präsident des Reichsmilitärgerichtes, der kein oberstes Reichsamt über sich hat und deshalb selbst zum Mitgliede des Bundesrates ernannt zu werden pflegt. Bei den unteren Militärgerichten wird die Justizverwaltung durch das Kriegsministerium und die Gerichtsherren geführt.

§ 156. Das Militärkirchenwesen.[1])

Die besondere Militärseelsorge ist gleich der Militärgerichtsbarkeit so alt wie das stehende Heer. Den einzelnen Regimentern wurden Feldprediger beigegeben, die anfangs unter der gewöhnlichen geistlichen Obrigkeit standen, bis 1692 in Brandenburg-Preußen ein Konsistorial- oder Geistliches Feld-Kriegs-Gericht, später gewöhnlich Kriegskonsistorium genannt, mit einer den lutherischen Konsistorien entsprechenden Zuständigkeit errichtet worden. Da im Heere die lutherische Konfession vorherrschte, wurden noch während des ganzen 18. Jahrhunderts in Preußen nur

[10]) Militär-Gesetz-Sammlung S. 35.

[1]) Vgl. Schoen, Das evangelische Kirchenrecht in Preußen, Bd. 1, Berlin 1903, S. 282 ff.

lutherische Feldprediger angestellt, das Kriegskonsistorium war eine lutherische Kirchenbehörde, nur für Kriegszeiten blieb die Bestellung katholischer und reformierter Feldprediger vorbehalten. Das gesamte Militärkirchenwesen regelte sich nach einzelnen Reglements und Reskripten, während eine grundlegende oder zusammenfassende Gesetzgebung nicht bestand. Auch das Allgemeine Landrecht enthielt über diesen Gegenstand nur vereinzelte Bestimmungen ohne inneren Zusammenhang[2]). Erst am 28. März 1811 erging ein umfassendes Militärkirchenreglement[3]). Es hielt daran fest, daß die Feldprediger wenigstens im Frieden sämtlich Lutheraner sein sollten. Bei jeder der gemischten Brigaden, der späteren Divisionen, wurden drei Prediger angestellt, außerdem je ein Garnisonprediger in Berlin, Königsberg und Breslau. Das bisherige Kriegskonsistorium erschien nicht mehr erforderlich, da man die innere Abgeschlossenheit des Heeres nach Möglichkeit beseitigen wollte. Vielmehr wurden die Feldprediger gleich allen anderen lutherischen Geistlichen den Regierungen unterstellt, denen die Verwaltung der inneren Angelegenheiten der evangelischen Kirchen überhaupt übertragen worden war. Dieses Militärkirchenreglement erwies sich nach der Wiederherstellung des Staates besonders deshalb unzureichend, weil es nur für die evangelischen Soldaten berechnet war, Preußen aber nunmehr bedeutende katholische Landesteile erworben hatte. Es erging daher die Militärkirchenordnung vom 12. Februar 1832[4]).

Diese Militärkirchenordnung ist auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt worden[5]). Dagegen hat die Reichsverfassung Art. 61 die Militärkirchenordnung bei der angeordneten Ausdehnung der gesamten preußischen Militärgesetzgebung auf das ganze Bundesgebiet ausdrücklich ausgenommen. Die Militärkirchenordnung ist also nicht Reichsrecht geworden, sondern der landesrechtlichen Regelung überlassen geblieben.

Die Militärkirchenordnung war nicht Gesetz im Sinne der absoluten Monarchie. Auch später ist der Gegenstand niemals

[2]) Vgl. z. B. ALR. II, 11 §§ 237 ff., 279 ff., 291 ff., 404, 405, 412—416, 418, 425, 437 ff., 449 ff., 481, 482, 496, 504, 556—567, 618 ff.

[3]) GS. 1811, S. 170 ff. [4]) GS. 1832, S. 69 ff.

[5]) Vgl. die Verordnungen vom 24. Juni und 12. Oktober 1867 und vom 25. November 1868 — GS. 1867, S. 919, 1849; 1869, S. 77.

der Gesetzgebung vorbehalten worden. Daher war eine Aenderung im Wege landesherrlicher Verordnung möglich. Diese Aenderung, welche von der Militärkirchenordnung von 1832 nicht viel übrig läßt, ist erfolgt durch die evangelische militärkirchliche Dienstordnung vom 17. Oktober 1902 und die katholische von demselben Tage mit Anhängen in der Bekanntmachung vom 15. Januar 1905[6]). Eine Ergänzung bildet die Verordnung vom 11. Oktober 1904[7]), welche namentlich die Zugehörigkeit zur Militärkirchengemeinde bestimmt. Das Militärkirchenrecht gilt auch über die Grenzen Preußens für das preußische Heer, unbeschadet der mit einzelnen Bundesstaaten geschlossenen Militär-Kirchen-Konventionen. Besondere Festsetzungen bestehen für Baden vom 20. Januar 1872, für Hessen vom 8. November 1892, für Mecklenburg-Schwerin vom 19. Dezember 1872, für Mecklenburg-Strelitz vom 23. Dezember 1872, für Oldenburg vom 23. Dezember 1870, für Braunschweig vom 1. Dezember 1901, für Sachsen-Meiningen vom 15. Februar 1900.

Die oberste Militärkirchenbehörde sowohl für die evangelische wie für die katholische Konfession bilden die Ministerien des Krieges und der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten. Unter ihnen steht ein evangelischer und ein katholischer Feldprobst, letzterer ein Titularbischof, als unmittelbare Vorgesetzte der Militärgeistlichkeit ihrer Konfession und Vertreter der militärkirchlichen Interessen. Der evangelische Feldprobst ist gleichzeitig vortragender Rat im Kultusministerium und Mitglied des Evangelischen Oberkirchenrates. Unter dem evangelischen Feldprobste ist für jedes Armeekorps ein Militäroberpfarrer evangelischer Konfession bestellt. In vorwiegend katholischen Armeekorps können dessen Amtspflichten einem der Militärpfarer des Armeekorps übertragen werden. Die Oberpfarrer nehmen der Militärgeistlichkeit ihres Armeekorps gegenüber die Stellung eines Superintendenten ein und haben Sitz und Stimme im Konsistorium ihrer Provinz. Außerdem gibt es an evangelischen Militärgeistlichen Divisionspfarrer, und zwar in der Regel für jede Division zwei, in größeren Orten und Festungen Garnisonpfarrer, sowie Geistliche bei einzelnen militärischen Anstalten, wie Invaliden-, Kadetten-, Militärwaisenhäusern usw. Die

[6]) AVBl. S. 5. Ausgabe von Richter, Berlin 1903.
[7]) GS. 1904, S. 273.

Zahl der katholischen Divisions- und Garnisongeistlichen bestimmt sich nach der Anzahl der Soldaten katholischer Konfession. In Garnisonorten, in denen keine besonderen Militärgeistlichen angestellt sind, kann die Militärseelsorge Zivilgeistlichen der betreffenden Konfession übertragen werden. Aber auch soweit dies nicht geschehen ist, müssen sie diese wahrnehmen. Falls dies nicht möglich ist, sind die Garnisonorte durch einen Militärgeistlichen der betreffenden Konfession zu bereisen. Die evangelischen Militärgemeinden bleiben Bestandteile der betreffenden Landeskirchen. In den alten Provinzen sind die Konsistorien sogar Disziplinarbehörden für die Militärgeistlichen.

Im übrigen stehen die Militärgeistlichen in einem zweifachen Unterordnungsverhältnisse. Hinsichtlich ihrer geistlichen Amtsobliegenheiten sind sie den geistlichen Behörden, insbesondere den vorgesetzten Militärgeistlichen, in letzter Instanz dem Feldprobste ihrer Konfession, hinsichtlich ihrer militärdienstlichen Stellung aber dem betreffenden Militärbefehlshaber, die Militäroberpfarrer dem kommandierenden Generale, die Divisionsgeistlichen dem Divisionskommandeur, die Garnisongeistlichen dem Gouverneur oder Kommandanten untergeordnet. Als Militärbeamte sind die Militärgeistlichen nach dem Reichsbeamtengesetze zu beurteilen.

Wahl und Ernennung des Feldprobstes und des Garnisonpfarrers zu Berlin ist dem Könige vorbehalten. Die Ernennung der evangelischen Militäroberpfarrer erfolgt aus der Zahl der evangelischen Divisions- und Garnisongeistlichen auf Vorschlag der Ministerien des Kultus und des Krieges durch den König. Die übrigen Militärgeistlichen evangelischer Konfession werden auf Vorschlag des Konsistoriums und unter Zustimmung der betreffenden Militärbehörde durch den Kultusminister ernannt. Zur nebenamtlichen Uebertragung der Militärseelsorge an einen Zivilgeistlichen bedarf es ebenfalls der Zustimmung der Militärbehörde.

Nach zehnjähriger Dienstzeit sollen die Militärgeistlichen auf ihren Wunsch eine Versorgung als Zivilgeistliche erhalten.

Die den Divisions- und Garnisongeistlichen beizugebenden Militärküster werden von den betreffenden Geistlichen vorzugsweise aus der Zahl der zivilversorgungsberechtigten Militärinvaliden gewählt und von dem Divisionskommandeur bzw. dem Gouverneur oder Kommandanten bestätigt.

Die Feldpröbste und Divisionsgeistlichen nebst deren Küstern haben den Truppen im Falle des Krieges ins Feld zu folgen. Dagegen bleiben die evangelischen Militäroberpfarrer zur Beaufsichtigung der einheimischen Militär-, Kirchen- und Schuleinrichtungen zurück, und ihre Amtspflichten im Felde werden von einem der Divisionspfarrer wahrgenommen.

Zu den Militärkirchengemeinden gehören die Personen des Soldatenstandes, die Militärbeamten und Zivilbeamten der Militärverwaltung, die Offiziere und Sanitätsoffiziere à la suite, so lange sie zu vorübergehender Dienstleistung zugelassen sind, die zur Disposition gestellten Offiziere und Sanitätsoffiziere, die verabschiedeten, so lange sie im Heere wieder Verwendung finden, die Mitglieder der Landgendarmerie, die Angehörigen der Invalidenhäuser, Kadettenhäuser und sonstigen militärischen Anstalten mit Anstaltspfarrer, sowie die Frauen und im väterlichen Hause befindlichen Kinder aller dieser Personen.

Die Militärkirchengemeinden zerfallen je nach der Stellung der Militärgeistlichen in Gemeinden der Militäroberpfarrer, Divisionsgemeinden und Garnisonsgemeinden. Die einzelnen Militärgemeinden sind entsprechend den Truppenbildungen, zu denen sie gehören, abgegrenzt.

Die Militär- oder Garnisonkirchen sind Eigentum des Staates und ausschließlich dem landesherrlichen Patronatsrechte unterworfen. Ihre Unterhaltung erfolgt in erster Linie aus den Einkünften des Kirchenärariums und, soweit diese nicht ausreichen, auf Kosten des Reiches. Die Oberaufsicht über die kirchliche Vermögensverwaltung steht dem Kriegsministerium zu. Zu deren Handhabung ist bei jeder Garnisonkirche ein Garnisonkirchenvorstand von drei Personen errichtet, bestehend aus dem Kommandanten oder Garnisonältesten, dem Garnisonpfarrer und einem Rendanten, wozu ein länger am Standorte bleibender Beamter der Militärverwaltung genommen werden soll.

Die persönlichen Kosten des Militärkirchenwesens werden aus der Reichskasse bestritten.

Außer den gewöhnlichen geistlichen Amtsobliegenheiten, die von denen der Zivilgeistlichen ihrem Wesen nach nicht verschieden sind, haben die Militärgeistlichen auch noch gewisse Aufgaben mit Rücksicht auf die militärischen Unterrichtsanstalten.

Dritter Abschnitt. Das Gebiet der Justiz.*)

§ 157. Die Grenzen der Justiz.[1])

Unter der Justiz versteht man herkömmlicherweise denjenigen Zweig der staatlichen Verwaltung, welche von den ordentlichen Gerichten und den zur Unterstützung und Ergänzung der richterlichen Tätigkeit bestellten Behörden versehen wird. Die Grenzen der Justiz bestimmen sich also grundsätzlich danach, welche Zuständigkeit den ordentlichen Gerichten gegeben ist.

Diese Frage läßt sich nicht durch eine einfache Formel beantworten. Es war der Hauptfehler der älteren Lehren, die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen der Justiz und den übrigen Verwaltungszweigen, der sogenannten Verwaltung, auf einen einheitlichen Grundsatz zurückführen zu wollen[2]). In neuerer Zeit hat man sich dagegen davon überzeugt, daß die Frage rein positiven Rechtens sei und deshalb nicht allgemein gültig beantwortet werden kann[3]). Allein während man hierin unter Preisgebung der älteren Auffassung sich auf dem richtigen Wege befindet, glaubt man sachlich einen Unterschied zwischen einer Rechtssache und einer Verwaltungssache aufstellen zu können, hinsichtlich dessen übrigens zugegeben wird, daß auf ihm die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Justiz und Verwaltung nicht beruhe. Eine Rechtssache soll hiernach vorliegen, wenn der Staat handelt, um ein subjektives

*) Vgl. Klüber §§ 366 ff.; Zachariä §§ 169 ff.; Zöpfl §§ 445 ff.; v. Gerber §§ 55, 56; G. Meyer, Deutsches Staatsrecht §§ 170 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 537 ff.; v. Rönne-Zorn, Pr. StR. Bd. 2, S. 653 ff.; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 64 ff. und bei Marquardsen Bd. 2, Abt. 2, S. 87 ff.; Laband, StR. des Deutschen Reiches (1. A.) Bd. 3, Abt. 2, S. 1 ff. und im Oeffentlichen Recht der Gegenwart S. 312 ff.; Goldschmidt, Materielles Justizrecht, Berlin 1905; Kayser, Die Reichsjustizgesetze, 7. Aufl., Berlin 1910; Stein, Grenzen und Beziehungen zwischen Justiz und Verwaltung, Tübingen 1912.

[1]) Vgl. §§ 137, 143 und die dort angeführte Literatur; Prazak, Die prinzipielle Abgrenzung der Kompetenz der Gerichte und Verwaltungsbehörden, im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 4, S. 241 ff.

[2]) Vgl. die Literaturangaben in § 138.

[3]) So besonders H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. a. a. O. 65.

Recht gegen eine Verletzung zu verteidigen. Es mag zunächst dahin gestellt bleiben, ob die Aufstellung dieses Begriffs der Rechtssache überhaupt einen Wert hat, wenn er nicht für die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Justiz und Verwaltung verwertet werden kann. Jedenfalls ist die Begriffsbestimmung der Rechtssache selbst unhaltbar. Die Rechtssache wird der Verwaltungssache gegenübergestellt, erstere soll also überall da vorliegen, wo eine Rechtsprechung erfolgt. Allein es handelt sich bei der Rechtsprechung doch keineswegs bloß um den Schutz subjektiver Rechte. Die gesamte Straf- und Verwaltungsgerichtsbarkeit hat nicht den Schutz subjektiver Rechte, sondern die Aufrechterhaltung der objektiven Rechtsordnung zur Aufgabe[4]). Ueberdies ist der Zweck des staatlichen Handelns ein nur für die Politik verwertbares Begriffsmerkmal. Für das Staatsrecht handelt es sich immer nur um den Inhalt oder die Form der staatlichen Akte ohne Rücksicht auf den Zweck, dem sie dienen. In dem juristischen Wesen der richterlichen Tätigkeit war aber ein Unterschied von derjenigen anderer Staatsorgane nicht zu erkennen[5]).

Die charakteristische Eigentümlichkeit der Justiz im Vergleiche zu anderen Verwaltungszweigen besteht vielmehr in der besonderen Gestaltung des Unterordnungsverhältnisses der richterlichen Behörden in verfassungsrechtlicher Beziehung zum Könige, in verwaltungsrechtlicher Beziehung zu den ihnen übergeordneten Behörden. Abgesehen davon, daß diese sogenannte richterliche Unabhängigkeit sich gegenwärtig nach der neueren staatsrechtlichen Entwicklung nicht mehr auf die ordentlichen Gerichte beschränkt, sondern auch auf andere Behörden, wie die Verwaltungsgerichte und die Oberrechnungskammer ausgedehnt ist, läßt sich jedenfalls aus der Gestaltung des Unterordnungsverhältnisses der Behörden nichts hinsichtlich ihres Geschäftskreises folgern. Alle Versuche, auf Grund eines allgemeinen Grundsatzes die Grenzen der Justiz zu bestimmen und etwaige Widersprüche des positiven Rechtes mit jenem Grundsatze als Ausnahmen zu behandeln, erscheinen also verfehlt. Es kann vielmehr die Frage nach der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte und damit der Grenzen der Justiz nur aus dem positiven Rechte jedes Staates beantwortet werden.

---

[4]) Vgl. § 138.

[5]) Vgl. § 86.

Die Reichsjustizgesetze, welche das Verfahren in Zivil- und Strafsachen regeln, enthalten sich einer Bestimmung darüber, welche Sachen als Zivil- und Strafsachen zu betrachten sind. So spricht § 3 der Einführungsgesetze zur Zivilprozeßordnung und zur Strafprozeßordnung nur aus, daß beide Prozeßgesetze Anwendung finden sollen auf die vor die ordentlichen Gerichte gehörigen Zivil- und Strafsachen, und nach § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes sollen vor die ordentlichen Gerichte alle bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen gehören, für welche weder die Zuständigkeit von Verwaltungsgerichten oder Verwaltungsbehörden begründet ist, noch reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind. Außerdem legt § 4 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze der Landesgesetzgebung die Befugnis bei, den durch das Gerichtsverfassungsgesetz angeordneten Gerichtsbehörden jede andere Art der Gerichtsbarkeit, sowie Geschäfte der Justizverwaltung, nicht dagegen andere Gegenstände der Verwaltung zu übertragen[6]). Mit dieser letzteren Beschränkung ist also, abgesehen von reichsrechtlichen Sonderbestimmungen die Umgrenzung der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte lediglich der Landesgesetzgebung überlassen. Das Reichsrecht stellt nur die Formen des Zivil- und Strafprozesses fest und verweist diese Prozesse, sofern sie zulässig sind, vor die ordentlichen Gerichte. Das Landesrecht besagt aber, wann der Zivil- oder Strafprozeß stattfindet.

Der Zivilprozeß ist nun nach allen deutschen Partikularrechten, soweit nicht besondere Ausnahmen bestehen, zulässig wegen Streitigkeiten über subjektive Rechte und Pflichten der Privatpersonen untereinander auf privatrechtlicher Grundlage. Zu den Privatpersonen ist auch der König zu rechnen, soweit er als Privatperson mit anderen in privatrechtlichen Verkehr tritt[7]). Ebenso findet der Strafprozeß statt, wenn jemand dem Strafrechte zuwidergehandelt, d. h. wenn er einen Bruch der Rechtsordnung begangen hat. Was als Grundlage einer privatrechtlichen Berechtigung oder Verpflichtung, und was als strafbarer Bruch der Rechtsordnung anzusehen ist, erscheint als eine Frage des Privat- oder Strafrechts. Es ist nicht Aufgabe des Staatsrechts festzustellen, welche Gegenstände

[6]) Unter der Gerichtsbarkeit ist nur zu verstehen eine in richterlicher Unabhängigkeit auszuübende Behördentätigkeit, eine sachliche Verschiedenheit der richterlichen und der Verwaltungsakte wird damit keineswegs anerkannt.

[7]) Vgl. § 26.

überhaupt in das Privatrecht oder Strafrecht gehören, es hat nur da, wo die Grenze zwischen diesen Rechtsgebieten und seinem eigenen zweifelhaft ist, diese Grenze zu ziehen und damit zu erklären, welche Angelegenheiten es für sich in Anspruch nimmt und welche nicht. Verschiedentlich steht nun aber in solchen Angelegenheiten, die nach ihrem Inhalte Zivil- oder Strafsachen sind, der Verwaltungsbehörde eine vorläufige Entscheidung derart zu, daß der ordentliche Richter mit der Sache erst befaßt wird, nachdem die Verwaltungsbehörde entschieden hat. Dies ist namentlich der Fall in Gesinde- und gewissen anderen Streitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, bei denen es sich um rein privatrechtliche Verträge über Arbeitsverhältnisse handelt, und in einigen geringfügigen Strafsachen. Im einzelnen wird auf diese Fälle in den folgenden Abschnitten zurückzukommen sein[8]).

Beruht ein Anspruch, welcher streitig ist, auf einer privatrechtlichen Grundlage oder liegt ein Bruch der Rechtsordnung vor, so ist damit der privat- oder strafrechtliche Charakter der Angelegenheit klargestellt. Es kommt nicht in Betracht, daß der Richter vielfach, um den Zivil- und Strafprozeß entscheiden zu können, auch über öffentlich-rechtliche Fragen mit erkennen muß. Während das französische Recht hier die äußerste Folgerung aus seinem Grundsatze der Teilung der Gewalten zieht und den Zivil- oder Strafrichter an die Vorentscheidung der Verwaltungsbehörde über den öffentlichrechtlichen Inzidentpunkt bindet[9]), hat das deutsche Recht mit geringen Ausnahmen, die aber bis auf eine einzige, nämlich die Konfliktserhebung, reichsrechtlich beseitigt sind, immer daran festgehalten, daß das Gericht auch über die staatsrechtlichen Obersätze seines Urteils zu befinden habe. Maßgebend ist für die Beurteilung der Zuständigkeit der gesamte Inhalt der Zivil- oder Strafklage, insbesondere der in ihr enthaltene Antrag[10]).

[8]) Vgl. §§ 173, 192.

[9]) Vgl. Dareste, La justice administrative en France p. 207: „Enfin la règle de la séparation des pouvoirs ne s'applique pas seulement aux actions principales, mais encore à tous les incidents. Lorsqu'il s'élève un incident qui n'est pas de la compétence de l'autorité saisie, celle-ci doit sursoire et renvoyer les parties à se pourvoir devant la juridiction compétente, pour y faire juger la question préjudicielle, sous toutes réserves du fond."

[10]) Vgl. Entsch. des Kompetenzgerichtshofs vom 20. Oktober 1866 — JMBl. 1866, S. 404 —.

Beispielsweise sind hier zu erwähnen die Strafurteile wegen Aufforderung zum Ungehorsam und wegen Widerstands gegen die Staatsgewalt (§§ 110, 113 StrGB.), sowie wegen Amtsverbrechen. Der Richter kann hier eine Verurteilung nur aussprechen, wenn die Ueberzeugung bei ihm vorhanden ist, daß die obrigkeitliche Anordnung, der gegenüber zum Ungehorsam aufgefordert wurde, eine rechtsgültige war, daß der Beamte, dem gegenüber der Widerstand erfolgte, sich in der rechtmäßigen Ausübung seines Amtes befand, daß die wegen Amtsverbrechen unter Anklage stehende Person zur Zeit der Tat Beamteneigenschaft besaß und unter Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse gehandelt hat. Gegenstand des Prozesses ist aber trotz dieser staatsrechtlichen Zwischenpunkte immerhin ein Bruch der Rechtsordnung, den das Gericht zur Strafe zieht. Nur in einem Falle, nämlich beim Zivil- oder Strafverfahren gegen Beamte wegen schuldhaften Verhaltens in ihrer amtlichen Tätigkeit findet, soweit die Konfliktserhebung zulässig ist, obgleich auch hier nur zivilrechtliche Ansprüche und strafrechtlich verfolgbare Handlungen vorliegen, eine in gewissem Umfange für den Zivil- oder Strafrichter bindende Vorentscheidung über den verwaltungsrechtlichen Zwischenpunkt seitens des Oberverwaltungsgerichts statt[11]).

Außer denjenigen Angelegenheiten, die sich sachlich als Zivil- und Strafsachen darstellen, mögen darin verwaltungsrechtliche Zwischenpunkte hineinspielen oder nicht, entscheiden die ordentlichen Gerichte in den Formen des Zivil- oder Strafprozesses vielfach Rechtsstreitigkeiten, welche sachlich weder auf einer privatrechtlichen Grundlage beruhen, noch einen Bruch der Rechtsordnung zum Gegenstande haben, sondern öffentlichrechtliche Streitigkeiten sind. In diesen Fällen handelt es sich um eine in den Formen des Zivil- oder Strafprozesses seitens der ordentlichen Gerichte gehandhabte Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die einzelnen Fälle einer solchen Verwaltungsgerichtsbarkeit lassen sich ebenso wenig wie der Umfang der richterlichen Tätigkeit überhaupt auf einen einheitlichen Grundsatz zurückführen. Diese Verwaltungsgerichtsbarkeit ist vielmehr nur verständlich auf Grund der geschichtlichen Entwicklung der richterlichen Zuständigkeit in Deutschland überhaupt. Im einzelnen

---

[11]) Vgl. hierüber § 92.

ist hier lediglich auf den Abschnitt über die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu verweisen[12]).

Zu dieser in den Formen des Zivil- oder Strafprozesses zu handhabenden Tätigkeit der ordentlichen Gerichte kommen endlich noch die Fälle der sogenannten freiwilligen Gerichtsbarkeit. Bei ihr handelt es sich nicht um die Entscheidung eines Rechtsstreites, sondern um Amtshandlungen der verschiedensten Art, meistens um Beurkundungsakte, welche für das Zustandekommen gewisser Rechtsgeschäfte wesentlich sind. Während das französische Recht von seinem Standpunkte der Teilung der Gewalten in dieser Tätigkeit eine inhaltlich von jeder anderen Staatstätigkeit verschiedene Aufgabe nicht zu erkennen vermag und sie deshalb den ordentlichen Gerichten entzieht, lag für das deutsche Recht, welches hinsichtlich der Umgrenzung der richterlichen Tätigkeit einen einheitlichen Grundsatz überhaupt nicht aufstellt, keine Veranlassung vor, die Gerichte auf die streitigen Sachen zu beschränken. Der Charakter der freiwilligen Gerichtsbarkeit als einer Gerichtsbarkeit zeigt sich in zwei Punkten, einmal darin, daß der Richter auch bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit an gewisse, den prozessualischen entsprechende Formen gebunden ist, und ferner darin, daß das besondere Unterordnungsverhältnis der richterlichen Behörden gegenüber den übergeordneten Behörden und dem Könige auch hinsichtlich ihrer Tätigkeit auf dem Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit Platz greift. Welche Angelegenheiten zur freiwilligen Gerichtsbarkeit gehören, läßt sich aber ebenfalls wieder nicht durch Aufstellung eines einheitlichen Grundsatzes beantworten. Die freiwillige Gerichtsbarkeit ist vielmehr das Ergebnis der deutschen Rechtsentwicklung seit Ende des Mittelalters und beruht auf Einzelbestimmungen des positiven Rechts. Die Gegenstände der freiwilligen Gerichtsbarkeit müssen deren besonderer Darstellung vorbehalten bleiben.

Zur Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte gehört also die Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten aus einer privatrechtlichen Grundlage und der Anklagen wegen eines strafbaren Bruches der Rechtsordnung, weiterhin die Entscheidung verwaltungsrechtlicher

[12]) Vgl. über die geschichtliche Entwicklung § 137, über den heutigen Umfang der Verwaltungsgerichtsbarkeit der Gerichte § 143.

Streitigkeiten, welche ihnen überwiesen sind, in den Formen des Zivil- oder Strafprozesses und endlich die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit. Das Gemeinsame aller dieser Obliegenheiten der ordentlichen Gerichte besteht darin, daß sie bei Ausübung dieser Tätigkeit an gewisse prozessuale Formen gebunden sind und in einem Unterordnungsverhältnisse stehen, welches von dem sonst innerhalb des Behördenorganismus stattfindenden in erheblichster Weise abweicht. Es wäre aber verfehlt, beide Merkmale als die charakteristische Eigentümlichkeit der Tätigkeit der ordentlichen Gerichte aufzufassen und hiernach eine Begriffsbestimmung dieser Tätigkeit zu versuchen. Denn auch andere Behörden als die ordentlichen Gerichte, z. B. die Verwaltungsgerichts- und Beschlußbehörden, haben ihre Entscheidungen unter Beobachtung prozessualer Formen zu treffen und genießen eine richterliche Unabhängigkeit bei ihren Anordnungen. Der Umfang der Gerichtsbarkeit läßt sich vielmehr nur durch eine Aufzählung der zu ihr gehörigen Fälle umgrenzen.

Außer der Gerichtsbarkeit sind den ordentlichen Gerichten noch verschiedene Aufgaben überwiesen, welche man unter der Bezeichnung der Justizverwaltung zusammenfaßt, und welche eine Hilfstätigkeit zur Unterstützung der Gerichtsbarkeit darstellen. Die Justizverwaltung ist nicht Gerichtsbarkeit, d. h. sie wird nicht gehandhabt in prozessualen Formen und in richterlicher Unabhängigkeit, aber sie dient dazu, die Ausübung der Gerichtsbarkeit vorzubereiten und zu unterstützen und fällt daher in das Gebiet der Justiz. Welche Angelegenheiten zur Justizverwaltung gehören, ist auch nur eine Frage des positiven Rechts, die sich nicht durch Aufstellung allgemeiner Grundsätze beantworten läßt. Uebrigens ist die Justizverwaltung den richterlichen Organen nur zum Teil überwiesen, sie wird andererseits auch noch von besonderen Behörden, wie der Staatsanwaltschaft und dem Justizministerium versehen. Die Justizverwaltung deckt sich also nicht mit den den ordentlichen Gerichten überwiesenen Justizverwaltungsgeschäften. Insofern fällt also auch das Gebiet der Justiz nicht mit der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte zusammen.

---

§ 158. Rechtsprechung und Justizverwaltung.

Das ältere deutsche Recht kannte bereits eine der heutigen Unterscheidung zwischen Rechtsprechung und Justizverwaltung entsprechende Verschiedenheit zwischen dem „Recht Weisen" und dem „Gericht Halten", zwischen Urteilen und Richten. Beide Unterscheidungen decken sich nicht, die Weisung des Rechts ist nicht etwa dasselbe wie die Rechtsprechung, das Gericht Halten ist nicht dasselbe wie die Justizverwaltung. Aber eine gewisse Aehnlichkeit zwischen beiden Arten von Begriffen ist unstreitig vorhanden. An einer anderen Stelle wurde bereits auf den inneren Zusammenhang zwischen Volksrecht und Volksgericht in der älteren deutschen Entwicklung hingewiesen[1]. Wie in der obrigkeitlichen Gewalt nicht die Befugnis enthalten ist, das Volksrecht einseitig abzuändern, so liegt es auch außerhalb ihrer Zuständigkeit, durch ihre Anordnung allein das Volksrecht auf den einzelnen Fall anzuwenden. Das Recht für jeden Fall zu weisen, ist Aufgabe der Schöffen. Sämtliche tatsächliche Anordnungen, die vor, während oder nach dem Verfahren sich zur Vorbereitung oder zur Vollstreckung des gewiesenen Rechts als notwendig herausstellen, werden aber nicht von den Schöffen als Gesamtheit, sondern von dem Gerichtsvorsitzenden, dem Richter, erlassen, der seinerseits mit der Urteilsfällung nicht befaßt ist.

Der Untergang dieser Schöffenverfassung ist besiegelt durch zwei Umstände, durch das Verschwimmen des Unterschiedes zwischen Volksrecht und Amtsrecht, zwischen Gesetz und Verordnung seit dem 15. Jahrhundert und durch die ungefähr gleichzeitig eintretende Umwälzung in der amtlichen Stellung der Schöffen. Wenn der Landesherr die bestehende Rechtsordnung durch einseitige Verordnungen abändern konnte, so mußte er sie auch selbst oder durch seine Organe zur Anwendung bringen können. Seit Ende des 15. und Anfang des 16. Jahrhunderts wird daher die Amtstätigkeit von Richter und Schöffen verschoben. Der Richter nimmt an der Urteilsfällung, die Schöffen nehmen am Erlasse der im Laufe des Prozesses erforderlichen tatsächlichen Anordnungen teil[2]. Es verschwindet also jede wesentliche Verschiedenheit in der

[1] Vgl. §§ 85, 137.

[2] Das Absterben der früheren Unterscheidung tritt am klarsten in den Eidesformeln der Karolina Art. 3 und 4 hervor. Der Richter schwört

Tätigkeit der Richter und Schöffen. Aber auch ihre amtliche Stellung wird ähnlich. Bei den kleineren Gerichten waren die Schöffen infolge der Zersplitterung der Gerichtsbezirke längst verschwunden, bei den größeren Gerichten werden sie nunmehr durch wissenschaftlich gebildete, vom Landesherren oder von der betreffenden Stadt in Dienst genommene Juristen ersetzt[3]). Das gesamte Gerichtspersonal, nicht mehr wie bisher allein der Richter steht also in einem Beamtenverhältnisse zum Gerichtsherren, eine Tatsache, die auch auf die Gerichtsbehörden ihre Rückwirkung äußert. Indem somit die Gerichte den Charakter landesherrlicher Behörden annehmen, geht jeder Unterschied zwischen Gerichthalten und Urteilfinden verloren, in beiden Beziehungen ist die Tätigkeit der Gerichte und des Gerichtspersonals die gleiche, in beiden Beziehungen sind die Gerichte in gleicher Weise dem Landesherren untergeordnet.

Während sich nun im Verhältnisse zum Landesherren als notwendige Folge der Aufhebung des Unterschiedes zwischen Gerichthalten und Urteilen die rechtliche Zulässigkeit der Kabinettsjustiz ergab, war doch innerhalb des Behördenorganismus selbst die Tätigkeit der Gerichte immer an wesentliche prozessuale Formen geknüpft. Die Verwandlung der Gerichte in landesherrliche Behörden hatte nicht die Folge gehabt, daß die Gerichte nunmehr die an sie gelangenden Sachen in formloser Weise durch ein gewöhnliches Verwaltungsdezernat erledigten. Sobald der alte Unterschied zwischen Gerichthalten und Urteilfinden verschwunden ist, entwickelt sich ein anderer zwischen denjenigen Geschäften, bei denen die Gerichte an prozessuale Formen gebunden sind, und denjenigen, bei denen dies nicht der Fall ist. Diese Unterscheidung mußte von besonderer Wichtigkeit sein in einer Zeit, in der die sogenannte Trennung der Justiz von der Verwaltung noch nicht erfolgt war, sondern die Gerichte noch alle möglichen Verwaltungsgeschäfte zu versehen hatten. Welche Geschäfte zu der einen oder der anderen Art gehörten, bestimmte sich nach dem Ergebnisse der bisherigen Rechtsentwicklung.

---

hier, daß er unparteiisch wolle „recht ergehen lassen, richten vnnd vrteilen", die Schöffen oder Urteilsprecher, daß sie wollen „rechte vrtheyl geben vnd richten", die Tätigkeit von Richter und Schöffen ist also schon als inhaltlich übereinstimmend aufgefaßt.

[3]) Vgl. A. Stölzel, Die Entwicklung des gelehrten Richtertums in deutschen Territorien, 2 Bände, Stuttgart 1872.

Eine Folge des Gebundenseins der richterlichen Tätigkeit an prozessuale Formen war es, daß die vor die Gerichte gehörigen Angelegenheiten der streitigen oder freiwilligen Gerichtsbarkeit regelmäßig in dem prozessualen Instanzenzuge erledigt wurden. Die Einmischung des Landesherren oder nicht richterlicher Behörden in den regelmäßigen Gang der Justiz bildet daher die Ausnahme. Aber ausgeschlossen war sie durch die Notwendigkeit prozessualer Formen für die richterliche Tätigkeit keineswegs. Es bestand also mit einem Worte, auch soweit es sich um eine Gerichtsbarkeit handelte, keine richterliche Unabhängigkeit.

Diese Tatsache macht sich auch abgesehen von der Kabinettsjustiz in den mannigfachsten Beziehungen geltend. So waren die Gerichte bei Ausübung ihrer Gerichtsbarkeit dem Justizministerium insofern untergeordnet, als dessen Erlassen die Kraft einer authentischen Interpretation der Gesetze beigelegt war[4]). Außerdem erschien es an und für sich nicht ausgeschlossen, daß das Justizministerium sachliche Beschwerden über die Gerichte entschied oder sie mit besonderen Anweisungen über die Handhabung ihrer richterlichen Tätigkeit versah. Innerhalb des Verwaltungsorganismus ist nun die richterliche Unabhängigkeit in Preußen schrittweise, und zwar so gut wie ganz schon vor Erlaß der Verfassungsurkunde errungen worden.

Für die Zivil- und freiwillige Gerichtsbarkeit bestimmte bereits die Kabinettsordre vom 6. September 1815[5]), daß die Gerichte bei ihren Entscheidungen durch Erkenntnis keiner anderen Vorschrift als der der Gesetze unterworfen sein, dagegen verpflichtet bleiben sollten, in allen Gegenständen der Justizpflege, die nicht zu Entscheidungen durch Urteil und Recht gehörten, den Anordnungen des Justizministeriums nachzukommen. Abgesehen von dem verfassungsrechtlichen Verhältnisse der Gerichte zum Könige war damit die richterliche Unabhängigkeit wenigstens für die durch Erkenntnis zu

[4]) Vgl. Reskript vom 6. Mai 1806 — N. C. C. XII, S. 663 — und vom 3. November 1810 — Mathis, Jur. Monatsschrift, Bd. 9, S. 511 —, „daß die Reskripte des Justizministeriums als gesetzliche Erklärungen der Gesetze angesehen werden." Die Bedeutung der Bestimmungen ist übrigens nicht unbestritten, vgl. Koch, Preuß. Privatrecht Bd. 1 § 34; Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 1 § 17 N. 3.

[5]) GS. 1815, S. 198.

erledigenden Obliegenheiten der Gerichte hergestellt. Dagegen blieb die Unterordnung der Gerichte unter das Justizministerium für alle übrigen Angelegenheiten, insbesondere also auch für die freiwillige Gerichtsbarkeit bestehen. Erst eine Verordnung vom 21. Juli 1846[6]) entzog Beschwerden gegen Verfügungen, durch welche ein Rechtsmittel zurückgewiesen wurde, sowie wegen verweigerter Einleitung eines Prozesses oder über das Verfahren der Entscheidung des Justizministers und überwies sie dem ordentlichen Instanzenzuge.

In Strafsachen griffen zwar ebenfalls die Verordnung vom 6. September 1815 und demnächst die vom 21. Juli 1846 Platz. Die Selbständigkeit der Gerichte war aber hier noch weiterhin dadurch beeinträchtigt, daß nach den Bestimmungen der Kriminalordnung vom 11. Dezember 1805 §§ 508—514, 530 Urteile, welche auf Todesstrafe oder mehr als zehnjährige Freiheitsstrafe lauteten, der Bestätigung des Königs, eine Reihe anderer Strafurteile der Bestätigung des Justizministers bedurften. Die einzelnen Fälle der Bestätigung waren zwar demnächst verschiedentlich beschränkt worden[7]), aber das Bestätigungsrecht selbst blieb gleichwohl bestehen.

Den Abschluß dieser Entwicklung enthält Art. 86 der Verfassungsurkunde, wo es heißt: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte ausgeübt. Die Urteile werden im Namen des Königs ausgefertigt und vollstreckt.“ Hinsichtlich der streitigen Gerichtsbarkeit ist dieser Grundsatz nunmehr auch reichsrechtlich anerkannt durch § 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Gerichte ausgeübt.“ Während Art. 86 der Verfassungsurkunde in verfassungsrechtlicher Hinsicht die Kabinettsjustiz aufhob, enthielt er in verwaltungsrechtlicher Hinsicht nichts wesentlich Neues. Die Verordnung vom 2. Januar 1849[8]), welche die Bestimmungen der Verfassungsurkunde über die Rechtspflege teilweise verwirklichen sollte, wiederholte daher nur die Vorschriften der Verordnung

---

[6]) GS. 1846, S. 291.

[7]) Vgl. die KO. vom 15. Juli 1809 — GS. 1806—1809, S. 577 —, vom 4. Dezember 1824 — GS. 1824, S. 221 — und die Verordnung vom 12. September 1841 — GS. 1841, S. 289 —.

[8]) GS. 1849, S. 1 ff.

vom 21. Juli 1846, jedoch mit der Maßgabe, daß die Beschwerden in Lehns-, Fideikommiß- und Stiftungssachen ausdrücklich an das Justizministerium verwiesen wurden. In Strafsachen wurde zufolge der Verordnung vom 3. Januar 1849 § 26[9]) zwar die Bestätigungsbefugnis des Justizministers bei strafrichterlichen Urteilen aufgehoben, dagegen blieb die des Königs im Widerspruche mit dem Geiste der Verfassungsurkunde bestehen. Auch dieser letzte Rest einer eigenen Rechtsprechung des Königs ist jedoch jetzt verschwunden, indem § 485 der Reichsstrafprozeßordnung in Uebereinstimmung mit der 1867 für die neuen Provinzen erlassenen Strafprozeßordnung vorschreibt: „Todesurteile bedürfen zu ihrer Vollstreckung keiner Bestätigung. Die Vollstreckung ist jedoch erst zulässig, wenn die Entschließung des Staatsoberhauptes und in Sachen, in denen das Reichsgericht in erster Instanz erkannt hat, die Entschließung des Kaisers ergangen ist, von dem Begnadigungsrechte keinen Gebrauch machen zu wollen.“ Damit sind die letzten Spuren der Ausübung einer höchsten rechtsprechenden Gewalt durch den König beseitigt[10]).

Im allgemeinen besteht das Ergebnis dieser Entwicklung darin, daß nach verfassungsrechtlicher Richtung jede Einwirkung des Königs auf die Entscheidung des einzelnen Falles und damit jede Kabinettsjustiz ausgeschlossen, nach der verwaltungsrechtlichen Seite eine richterliche Behörde der anderen nur insoweit unterstellt ist, als das Gesetz eine solche Unterordnung durch seine Bestimmungen über die Rechtsmittel ausdrücklich ausspricht. Es ist mit einem Worte die richterliche Unabhängigkeit der Gerichte gegenüber dem Könige und den vorgesetzten Behörden gewährleistet. Wie bei der gesetzgebenden und der Regierungsgewalt enthält aber auch bei der richterlichen Gewalt die preußische Verfassungsurkunde keine Bestimmung darüber, was Gegenstand der richterlichen Gewalt ist. Der Begriff ist nur formell nach der Art des Zustandekommens der betreffenden Staatsakte durch unabhängige Gerichte, nicht materiell nach seinem Inhalte zu umgrenzen. Indem die Verfassungsurkunde die Gegenstände der unabhängigen richterlichen Tätigkeit nicht aufzählt, läßt

---

[9]) GS. 1849, S. 14 ff.

[10]) Vgl. über die Entwicklung des landesherrlichen Bestätigungsrechtes zum bloßen Begnadigungsrechte Stölzel, Br. Pr. Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung Bd. 2, S. 697 ff.

sie es in dieser Beziehung bei dem früheren Rechte. Nach diesem bildete aber nur die streitige und freiwillige Gerichtsbarkeit den Gegenstand einer in ihren äußeren Formen von den übrigen staatlichen Funktionen verschiedenen richterlichen Tätigkeit. Allein für die Gerichtsbarkeit, nicht dagegen für die Justizverwaltung ist den Gerichten, wie unten des weiteren zu zeigen sein wird, die richterliche Unabhängigkeit verfassungsmäßig gewährleistet.

Als Rechtsprechung ist also aufzufassen die streitige und freiwillige Gerichtsbarkeit. Die Rechtsprechung als eine staatliche Tätigkeit wird zwar ausgeübt im Namen des Königs, welcher die Quelle aller staatlichen Rechte bildet, aber jede Einwirkung auf die Entscheidung des einzelnen Falles ist dem Könige entzogen. Ihm gegenüber ist also die Rechtsprechung vollständig unabhängig. Verwaltungsrechtlich, d. h. innerhalb des Behördenorganismus ist diese Unabhängigkeit in vollem Umfange zwar nicht vorhanden, es ist also nicht unmöglich, daß die eine Behörde auf den vor eine andere Behörde gehörigen Fall eine Einwirkung ausübt, aber sie ist gesetzlich geregelt nach dreifacher Richtung hin.

Einmal kann auf keinen in das Gebiet der Gerichtsbarkeit gehörigen Fall eine Einwirkung ausgeübt werden seitens einer anderen Behörde als seitens eines Gerichts in richterlicher Unabhängigkeit. Allerdings entscheidet für die Regel das zunächst und in erster Instanz zuständige Gericht nicht souverän, so daß seine Anordnung jeder Aenderung entzogen wäre. Auch für die Rechtsprechung besteht ein Organismus der Behörden, vermöge dessen die eine der anderen übergeordnet und die Anordnung der ihr untergebenen Behörden abzuändern befugt ist. Aber innerhalb dieses Behördenorganismus für Ausübung der Gerichtsbarkeit besteht keine Behörde, die nicht selbst die gleiche richterliche Unabhängigkeit besäße wie die ihr untergebenen. Insbesondere ist deshalb das Justizministerium kein Organ der Rechtsprechung. Hinsichtlich der Rechtsprechung stehen die Gerichte nicht unter dem Justizministerium, sondern unter den ihnen übergeordneten Gerichten, in letzter Instanz dem Reichsgerichte.

Zweitens kann niemals das innerhalb des richterlichen Behördenorganismus vorgesetzte Gericht die ihm untergeordneten Gerichte mit Anweisung über die von letzteren zu treffenden Entscheidungen versehen oder die Sache an sich ziehen, bevor das in

erster Instanz zuständige Gericht eine Entscheidung gefällt hat. Das vorgesetzte Gericht kann also niemals anders mit einer Sache befaßt werden, als wenn bereits eine Entscheidung des Gerichts erster Instanz vorliegt. Damit ist nicht gesagt, daß das untergeordnete Gericht seine Tätigkeit nur auf die Verwerfung von Rechtsmitteln oder die Abänderung der Entscheidungen der unteren Instanzen, mögen diese Entscheidungen Urteile, Beschlüsse oder Verfügungen sein, zu beschränken hätte. Das übergeordnete Gericht kann auch eine Sache in den gesetzlich vorgesehenen Fällen an die Vorinstanz zurückverweisen und dieser eine Anweisung darüber geben, welche Rechtsauffassung sie ihrer Entscheidung zugrunde zu legen hat. Nur so viel ist allgemein gültiger Grundsatz, daß die höhere Instanz eine Entscheidung nur fällen kann, wenn die Vorinstanzen bereits entschieden haben.

Endlich drittens darf das übergeordnete Gericht niemals von Amts wegen, sondern nur dann einschreiten, wenn die Sache nach Maßgabe der prozessualischen Bestimmungen mittels Einlegung des gesetzlich zulässigen Rechtsmittels seitens einer an dem Verfahren beteiligten Partei, mag dies eine Privatperson oder eine staatliche Behörde sein, vor die höhere Instanz gebracht wird. Während in anderen Zweigen der staatlichen Tätigkeit die übergeordnete Behörde die Anordnungen der ihr unterstellten Staatsorgane auch von Amts wegen abzuändern oder aufzuheben befugt ist, erscheint ein solches Einschreiten von Amts wegen auf dem Gebiete der Rechtsprechung unbedingt ausgeschlossen.

Die Tätigkeit der Staatsbehörden in denjenigen Angelegenheiten, welche Gegenstand der Rechtsprechung sind, ist also gänzlich unabhängig von jeder Einwirkung des Königs auf die Entscheidung des einzelnen Falles und unabhängig von der Einwirkung der vorgesetzten Behörde insofern, als eine solche nur stattfinden darf seitens der innerhalb des richterlichen Behördenorganismus vorgesetzten Gerichte, nur dann, wenn das untergeordnete Gericht bereits eine Entscheidung getroffen hat, und nur dann, wenn die Sache seitens einer der beteiligten Parteien mittels Einlegung des gesetzlich vorgeschriebenen Rechtsmittels an die höhere Instanz gebracht wird.

Im Gegensatze zu der Rechtsprechung steht die Justizverwaltung. Die Verfassungsurkunde enthält auch hier keine Be-

stimmung darüber, was Gegenstand der Justizverwaltung ist. Es entscheiden auch in dieser Beziehung die vor und nach Erlaß der Verfassungsurkunde ergangenen besonderen Bestimmungen, welche Beschwerden über die Disziplin, den Geschäftsbetrieb und Verzögerungen dem Verwaltungswege überweisen. Daß die Verfassungsurkunde unter der richterlichen Gewalt, welcher eine besondere Unabhängigkeit zugesichert wurde, nur die Rechtsprechung, aber nicht die Justizverwaltung verstand, ergibt sich vor allem daraus, daß der wichtigste Gegenstand der Justizverwaltung die Ernennung der Richter, nicht den Gerichten namens des Königs, sondern dem Könige selbst oder einer von ihm damit betrauten Behörde durch Art. 87 der Verfassungsurkunde vorbehalten wurde. Es kann zunächst einmal davon abgesehen werden, was Gegenstand der Justizverwaltung ist. An dieser Stelle genügt der schon am Schlusse des vorigen Paragraphen aufgestellte Satz, daß es sich bei der Justizverwaltung um eine Hilfstätigkeit für die Rechtsprechung handelt.

Die Justizverwaltung vollzieht sich in derselben Weise wie jede andere Verwaltungstätigkeit, und greifen die besonderen hinsichtlich der Rechtsprechung gegebenen Bestimmungen nicht Platz. Es steht also vor allem dem Könige eine Einwirkung auf jeden einzelnen in das Gebiet der Justizverwaltung gehörigen Fall zu, und die Justizverwaltungsbehörden sind jeder derartigen königlichen Anordnung Gehorsam schuldig. Weiterhin vollzieht sich die Justizverwaltung nicht innerhalb des richterlichen Behördenorganismus. Die Justizverwaltungsbehörden als solche genießen die richterliche Unabhängigkeit, soweit sie nicht im Dienstverhältnisse begründet ist, überhaupt nicht. Auch fällt der Organismus der Justizverwaltungsbehörden mit der der rechtsprechenden Behörden nur zum Teil zusammen. Zwar ist jeder Amtsrichter mehr oder weniger mit Angelegenheiten der Justizverwaltung befaßt, bei den Kollegialgerichten vereinigt sie sich aber vorzugsweise in dem Präsidenten als Einzelbeamten, während nur die Rechtsprechung von dem Kollegium ausgeübt wird. Aber auch Behörden, welche gar keine rechtsprechenden Organe sind, haben eine Justizverwaltung, so die Staatsanwaltschaften und namentlich das Justizministerium. Der Behördenorganismus der Justizverwaltung ist also von dem der Rechtsprechung durchaus verschieden und besteht

nur zum Teile aus richterlichen Organen. Die höheren Behörden der Justizverwaltung sind auch nicht darauf beschränkt, bereits von der Vorinstanz erledigte Fälle auf Antrag einer Partei nochmals zu prüfen und zu entscheiden, sondern sie können unbedingt die ihnen untergeordneten Organe mit Anweisungen versehen und von Amts wegen einschreiten. Die Justizverwaltung ist also eine Verwaltungstätigkeit, für welche keine der für die Rechtsprechung zur Sicherung der richterlichen Unabhängigkeit aufgestellten rechtlichen Schranken besteht.

Rechtsprechung und Justizverwaltung befinden sich also zueinander in einem ähnlichen Verhältnisse wie Militärkommando und Militärverwaltung. Bei der Rechtsprechung wie bei dem Militärkommando sind die gewöhnlichen Regeln der staatlichen Verwaltung durchbrochen, allerdings nach entgegengesetzter Richtung hin, indem bei der Rechtsprechung die Einwirkung des Königs und der vorgesetzten Behörden ganz besonders abgeschwächt, bei dem Militärkommando im Gegenteile ganz außerordentlich verstärkt ist. Für beide Zweige der staatlichen Aufgaben gibt es aber noch eine besondere Hilfstätigkeit, die Justiz- und Militärverwaltung, welche die Hauptaufgabe vorzubereiten bestimmt ist. Und für diese Hilfstätigkeit greift in beiden Verwaltungsgebieten das regelmäßige Verhältnis der staatlichen Verwaltung, welches für den Hauptzweig durchbrochen war, wieder Platz.

In den folgenden Paragraphen dieses Abschnitts ist zunächst die Rechtsprechung nach ihren Haupt- und Hilfsorganen (Gerichtsbehörden, Staatsanwaltschaft, Rechtsanwaltschaft und Notariat) und nach ihren Aufgaben (streitige und freiwillige Gerichtsbarkeit) und darauf in derselben Weise die Justizverwaltung zu behandeln.

§ 159. Der Organismus der Gerichtsbehörden[1]).

Indem das Reich von der ihm verfassungsmäßig zustehenden Befugnis der reichsgesetzlichen Regelung des gerichtlichen Verfahrens durch Erlaß einer Zivilprozeßordnung und einer Strafprozeßordnung Gebrauch machte, ergab sich bei dem engen Zusammenhange des Verfahrens und der Gerichtsverfassung auch die Not-

[1]) Vgl. W. Turnau, Die Justizverfassung in Preußen nach Reichs- und Landesrecht, Berlin 1880 ff.; Jahrbuch der preußischen Gerichtsverfassung, bearbeitet im Justizministerium, Berlin 1912.

wendigkeit einer reichsrechtlichen Regelung der letzteren. Sie ist erfolgt durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 in der Fassung des Gesetzes vom 17. Mai 1898 mit Ergänzung vom 1. Juni 1909. Dieses hat zum Gegenstande allein die Organisation der für die Ausübung der streitigen Gerichtsbarkeit bestimmten Gerichte, während diejenige der Behörden für die freiwillige Gerichtsbarkeit noch zum Teil der Landesgesetzgebung überlassen ist. Trotz dieser reichsrechtlichen Regelung der Gerichtsverfassung sind die Gerichte mit Ausnahme des Reichsgerichts, auch soweit es sich um die streitige Gerichtsbarkeit handelt, Behörden der Einzelstaaten geblieben und haben namens der Einzelstaaten Recht zu sprechen. Das Reich beschränkt sich darauf, allgemeine Normen über die Organisation der Gerichte zu geben, die Gerichtsbarkeit selbst überläßt es aber mit Ausnahme derjenigen in höchster Instanz den Einzelstaaten. Unter diesen Umständen kann von einer Souveränetät der Einzelstaaten auf dem Gebiete der streitigen Gerichtsbarkeit allerdings nicht mehr die Rede sein. Denn nicht nur gibt das Reich die Normen darüber, in welcher Weise die Gerichtsbarkeit zu handhaben ist, es übt auch selbst die Gerichtsbarkeit höchster Instanz und damit eine fortlaufende Aufsicht über den richterlichen Behördenorganismus der Einzelstaaten, der erst in dem Reichsgerichte seinen Abschluß findet. Die Einzelstaaten nehmen daher hinsichtlich der vom Reiche geregelten Gerichtsbarkeit und des dafür erforderlichen Behördenorganismus kaum eine andere Stellung ein als der Kommunalverband zum Staate. Die Organe der Gerichtsbarkeit sind im wesentlichen unmittelbare oder mittelbare Reichsbehörden.

Innerhalb dieser reichsrechtlichen Schranken hat nach Art. 89 der Verfassungsurkunde die Organisation der Gerichte durch Gesetz zu erfolgen. Es können also die Bestimmungen über die Bildung der Gerichte, ihre sachliche und örtliche Zuständigkeit nur durch Gesetz getroffen werden. Diese organisatorischen Vorschriften sind vorzugsweise enthalten in dem preußischen Ausführungsgesetze zum Gerichtsverfassungsgesetze vom 24. April 1878 mit Ergänzung vom 21. September 1899[2]). Die Bezirke der Oberlandesgerichte und Landgerichte, sowie die Sitze dieser Behörden sind durch ein besonderes Gesetz vom 4. März 1878[3]) festgesetzt worden. Dagegen

[2]) GS. 1878, S. 230; 1899, S. 249.

[3]) GS. 1878, S. 109 ff.

war die gleiche Bestimmung hinsichtlich der Amtsgerichte durch § 21 des Ausführungsgesetzes einer königlichen Verordnung mit der Maßgabe vorbehalten, daß die Bezirke und Sitze der Amtsgerichte nach dem 1. Oktober 1882 nur durch Gesetz verändert werden könnten[4]).

Die Gerichtsbarkeit wird nach der im Jahre 1849 endgültig erfolgten Beseitigung der patrimonialen und städtischen Gerichtsbarkeit ausschließlich gehandhabt nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung, d. h. durch unmittelbare staatliche Behörden. Dieser staatliche Charakter aller Gerichtsbarkeit ist verfassungsmäßig anerkannt einmal durch die in Art. 42 der Verfassungsurkunde ausgesprochene Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit und weiter dadurch, daß nach Art. 86, 87 die richterliche Gewalt im Namen des Königs ausgeübt, und die Richter vom Könige oder in dessen Namen ernannt werden. Als Ersatz für die aufgehobene standesherrliche Gerichtsbarkeit hatte Preußen einzelnen Standesherren in den mit ihnen abgeschlossenen Rezessen gewisse Präsentationsrechte für die in ihrem Gebiete zu besetzenden Richterstellen gewährt. Aber auch diese sind mit dem Inkrafttreten des Gerichtsverfassungsgesetzes fortgefallen, welches in § 15 den staatlichen Charakter der Justiz noch schärfer als die preußische Verfassungsurkunde hervorhebt durch die Bestimmungen:

„Die Gerichte sind Staatsgerichte.

Die Privatgerichtsbarkeit ist aufgehoben; an ihre Stelle tritt die Gerichtsbarkeit desjenigen Bundesstaates, in welchem sie ausgeübt wurde. Präsentationen für Anstellungen finden nicht statt.

Die Ausübung einer geistlichen Gerichtsbarkeit in weltlichen Angelegenheiten ist ohne bürgerliche Wirkung. Dies gilt insbesondere bei Ehe- und Verlöbnissachen."

Diese Bestimmungen des Gerichtsverfassungsgesetzes beziehen sich zwar nur auf die streitige Rechtspflege, es wäre also eine patrimoniale oder geistliche Gerichtsbarkeit in Angelegenheiten der freiwilligen Rechtspflege reichsrechtlich nicht ausgeschlossen[5]). Da

[4]) Vgl. die bereits mehrfach abgeänderte Verordnung vom 26. Juli 1878 betreffend die Errichtung der Amtsgerichte — GS. 1878, S. 275 ff. —.

[5]) So besteht z. B. in Mecklenburg auf dem Gebiete der freiwilligen Rechtspflege die Patrimonialgerichtsbarkeit fort. Vgl. Büsing, Mecklenburg. Staatsrecht in Marquardsens Handbuch Bd. 3, Abt. 2, S. 48.

jedoch in Preußen die streitige und freiwillige Gerichtsbarkeit denselben Behörden übertragen ist, so treffen hier die reichsrechtlichen Vorschriften die Gerichte überhaupt.

Indem Art. 86 und 87 der Verfassungsurkunde die Ausübung der richterlichen Gewalt im Namen des Königs und die Ernennung der Richter durch den König oder in dessen Namen vorschrieben, beabsichtigten sie allerdings nur, den staatlichen Charakter der Justiz zum Ausdrucke zu bringen. Es war aber damit nicht nur bestimmt, daß innerhalb des preußischen Staatsgebietes alle Gerichtsbarkeit eine staatliche, sondern auch, daß sie eine solche des preußischen Staates sein müsse. Nun stellte es sich aber bei der gleichmäßigen Organisation der Gerichte in ganz Deutschland auf Grund des Gerichtsverfassungsgesetzes verschiedentlich als wünschenswert heraus, daß die Gebiete verschiedener Staaten gemeinschaftlichen Gerichten unterstellt wurden. Sofern durch solche Verträge deutscher Staaten untereinander preußische Gebietsteile nicht rein preußischen Gerichten unterworfen werden sollten, wäre die Ausführung dieser Verträge für Preußen verfassungswidrig gewesen. Man fügte daher hinter den Art. 86 und 87 der Verfassungsurkunde durch die Verfassungsnovelle vom 19. Februar 1879 einen Art. 87a ein: „Bei der Bildung gemeinschaftlicher Gerichte für preußische Gebietsteile und Gebiete anderer Bundesstaaten sind Abweichungen von den Bestimmungen des Art. 86 und des ersten Absatzes in Art. 87 zulässig." Die Vereinigung preußischer und außerpreußischer Gebietsteile unter einem Gerichte hat entweder in der Weise stattgefunden, daß preußischen Gerichten eine Gerichtsbarkeit im Gebiete anderer Staaten eingeräumt wurde, wobei die fremden Staaten zu den Kosten beizutragen und zum Teil auch einige Richterstellen bei den betreffenden preußischen Gerichten zu besetzen haben, oder so, daß gemeinschaftliche Gerichte der beteiligten Staaten errichtet wurden[6]).

---

[6]) Die hier in Betracht kommenden Verträge sind folgende: mit Oldenburg vom 20. August 1878 — GS. 1879, S. 165 ff. —, mit Schwarzburg-Sondershausen vom 7. Oktober 1878 — a. a. O. S. 173 ff. —, mit Anhalt vom 9. Oktober 1878 — a. a. O. S. 182 ff. —, mit Lippe vom 4. Januar 1879 — a. a. O. S. 219 ff. —, mit Sachsen-Meiningen und Sachsen-Koburg-Gotha vom 17. Oktober 1878 und 22. November 1903 — a. a. O. S. 189 ff.; 1904, S. 247 —, mit Sachsen-Meiningen

Was erstere Art der Verbindung anbetrifft, so sind unterstellt dem Amtsgerichte zu Lippstadt das lippesche Amt Lipperode und das Stift Kappel, dem Landgerichte zu Saarbrücken das oldenburgische Fürstentum Birkenfeld, dem Landgerichte zu Erfurt das Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen, dem Landgerichte zu Kassel das Fürstentum Waldeck, dem Landgerichte zu Hannover das Fürstentum Pyrmont, dem Oberlandesgerichte zu Naumburg das Herzogtum Anhalt und dem Oberlandesgerichte zu Celle die Fürstentümer Lippe und Schaumburg-Lippe.

Gemeinschaftliche Gerichte sind dagegen gebildet worden in dem Landgerichte zu Meiningen für die sachsen-meiningischen Kreise Meiningen, Hildburghausen und Sonneberg, die preußischen Kreise Schleusingen und Schmalkalden und das Herzogtum Koburg, sowie in dem Landgerichte zu Rudolstadt für das Fürstentum Schwarzburg-Rudolstadt, den sachsen-meiningischen Kreis Saalfeld und den preußischen Kreis Ziegenrück. Die beiden Landgerichtsbezirke Meiningen und Rudolstadt und damit auch die diesen Landgerichten unterstellten preußischen Gebietsteile gehören dem gemeinschaftlichen thüringischen Oberlandesgerichte zu Jena an.

Die Fähigkeit zum Richteramte soll nach dem Gerichtsverfassungsgesetze durch zwei Prüfungen erworben werden, deren erster ein mindestens dreijähriges Rechtsstudium auf einer Universität und deren zweiter eine mindestens dreijährige praktische Tätigkeit bei den Gerichten, der Rechtsanwaltschaft und wahlweise der Staatsanwaltschaft vorhergehen muß. Beide Zeitperioden können durch die Landesgesetzgebung um höchstens je ein Jahr verlängert werden, von welcher reichsgesetzlichen Ermächtigung Preußen hinsichtlich der praktischen Tätigkeit durch eine Verlängerung auf vier Jahre Gebrauch gemacht hat. Im übrigen ist die Regelung des Vorbereitungsdienstes und des Prüfungswesens der Landesgesetzgebung

und Schwarzburg-Rudolstadt von denselben Tagen — a. a. O. S. 196 ff.; 250 — und mit den thüringischen Staaten vom 19. Februar 1877 und 23. April 1878 — GS. 1879, S. 202 ff. —; mit Schaumburg-Lippe vom 25. Februar 1908 — GS. S. 1908, S. 181 ff. Die Unterstellung der Fürstentümer Waldeck und Pyrmont unter preußische Landgerichte beruht nicht auf einem Staatsvertrage, sondern auf dem vom Könige von Preußen als Inhaber der Staatsgewalt in den Fürstentümern erlassenen waldeckschen Gesetze vom 1. September 1879.

und ministeriellen Erlassen überlassen[7]). Außerdem ist zum Richteramte befähigt jeder ordentliche öffentliche Lehrer des Rechts an einer deutschen Universität. Reichsrechtlich ist die Möglichkeit offen gelassen, daß der zum praktischen Vorbereitungsdienste oder zum Richteramte in einem Bundesstaate Befähigte zu einer entsprechenden Stellung in einem anderen Bundesstaate aufgenommen wird. Die Ernennung der Richter erfolgt durch den König auf Lebenszeit (§§ 2—6 GVG., §§ 1—7 preuß. AG.).

Für die Ausübung der ordentlichen streitigen Gerichtsbarkeit bestellt das Gerichtsverfassungsgesetz die Amtsgerichte, Landgerichte, Oberlandesgerichte und das Reichsgericht. Erstere drei sind richterliche Behörden der Einzelstaaten, das Reichsgericht, in dem die preußische Gerichtsverfassung erst ihren Abschluß findet, eine richterliche Behörde des Reiches. Diesen Gerichten ist im wesentlichen auch die freiwillige Gerichtsbarkeit übertragen.

Ueber die ordentlichen Gerichte im einzelnen ist nun folgendes zu bemerken:

1. Amtsgerichte. Den Amtsgerichten stehen Einzelrichter vor. Auch wenn ein Amtsgericht mit mehreren Richtern besetzt ist, erledigt jeder von ihnen die seiner Abteilung überwiesenen Geschäfte als Einzelbeamter. Einem der mehreren Richter wird von der Landesjustizverwaltung die allgemeine Dienstaufsicht übertragen, die sich aber nicht über richterliche Beamte erstreckt. Nur das Amtsgericht Berlin-Mitte hat nach dem Gesetze vom 10. April 1892[8]) einen eigenen Präsidenten mit Dienstaufsicht auch über die richterlichen Beamten. Bei den Amtsgerichten werden Schöffengerichte gebildet, bestehend aus einem Amtsrichter als Vorsitzenden und zwei Schöffen, zwecks Verhandlung und Entscheidung leichterer Strafsachen. Das Amt der Schöffen, die gleiches Stimmrecht wie der Amtsrichter haben, ist ein Ehrenamt. Die Befähigung zum Schöffenamte, dessen Voraussetzung nur Reichsangehörigkeit, nicht Staatsangehörigkeit ist, und das Verfahren bei Auswahl der

[7]) Vgl. das durch § 1 des preußischen Ausführungsgesetzes aufrecht erhaltene Gesetz vom 6. Mai 1869 — GS. 1869, S. 656 — und die allgemeine Verfügung (Prüfungsordnung) vom 17. Juni 1913 — JMBl. 1913, S. 194. Vgl. im übrigen Daube und Wolff, Die Ordnung des Rechtsstudiums in Preußen, 3. Aufl., Halle 1908.

[8]) GS. 1892, S. 77.

Schöffen ist durch das Gerichtsverfassungsgesetz bestimmt. Die sachliche Zuständigkeit der Amtsgerichte und Schöffengerichte umfaßt hinsichtlich der streitigen Gerichtsbarkeit die kleineren und schleunigeren Sachen in erster Instanz, und regelt sich im einzelnen nach dem Gerichtsverfassungsgesetze und den Prozeßordnungen. Außerdem ist den Amtsgerichten die gesamte freiwillige Gerichtsbarkeit erster Instanz mit Ausnahme der Lehnssachen übertragen (§§ 22 bis 57 GVG., §§ 21—36 preuß. AG.).

2. Landgerichte. Sie werden mit einem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Direktoren und Richtern besetzt. Bei den Landgerichten werden Zivil- und Strafkammern, nach Bedürfnis auch besondere Kammern für Handelssachen gebildet. Außerdem werden bei ihnen nach Bedürfnis durch die Landesjustizverwaltung Untersuchungsrichter für die Dauer eines Geschäftsjahres bestellt. Den Vorsitz im Plenum führt der Präsident, den in den Kammern der Präsident und die Direktoren. Der Präsident bestimmt für die Dauer jedes Geschäftsjahres im voraus die Kammer, welcher er sich anschließt, über die Verteilung des Vorsitzes in den übrigen Kammern beschließen der Präsident und die Direktoren nach Stimmenmehrheit. Im übrigen erfolgt die Verteilung der ständigen Mitglieder und der Geschäfte auf die einzelnen Kammern für die Dauer jedes Geschäftsjahres im voraus durch das Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten, den Direktoren und dem dem Dienstalter und bei gleichem Dienstalter dem Lebensalter nach ältesten Mitgliede des Gerichts. Das Präsidium hat auch die Geschäftsverteilung bei den mit mehreren Amtsrichtern besetzten Amtsgerichten seines Bezirks vorzunehmen.

Die Zivilkammern entscheiden in der Besetzung von drei, die Strafkammern als Berufungsinstanz bei Uebertretungen und Privatklagesachen ebenfalls in der Besetzung von drei, sonst fünf Mitgliedern. Während die Zivil- und Strafkammern nur mit berufsmäßigen Richtern besetzt sind, findet bei den Kammern für Handelssachen eine Verbindung des Berufs- und Ehrenbeamtentums in ähnlicher Weise wie bei den Schöffengerichten statt. Kammern für Handelssachen werden nur im Falle eines besonderen Bedürfnisses am Sitze des Landgerichts oder an anderen Orten seines Bezirks entweder für den ganzen Landgerichtsbezirk oder für einzelne Teile zur Verhandlung und Entscheidung von Handels-

sachen, bei denen eine Partei die Verhandlung vor dieser Kammer beantragt, gebildet. Sie bestehen aus einem vom Justizminister mindestens auf die Dauer eines Geschäftsjahres ernannten Mitgliede des Landgerichts als Vorsitzenden und zwei Handelsrichtern. Das Amt der letzteren ist ein Ehrenamt. Ihre Ernennung erfolgt auf Vorschlag des zur Vertretung des Handelsstandes berufenen Organes aus der Zahl der geeigneten Kaufleute auf die Dauer von drei Jahren durch den König, ohne daß durch die Zeitbestimmung eine wiederholte Ernennung ausgeschlossen wäre. Die Handelsrichter haben nicht nur wie die Geschworenen und Schöffen einen einzelnen öffentlichen Dienst zu leisten, sondern befinden sich in einem wirklichen Beamtenverhältnisse nur mit der Maßgabe, daß sie kein Gehalt beziehen.

Die Landgerichte bilden die Berufungs- und Beschwerdeinstanz in allen denjenigen Angelegenheiten der streitigen und freiwilligen Gerichtsbarkeit, welche in erster Instanz vor die Amtsgerichte gehören. Sie sind außerdem Gericht erster Instanz für die den Amtsgerichten nicht überwiesenen Zivilrechtsstreitigkeiten und für die über die Zuständigkeit der Schöffengerichte hinausgehenden Strafsachen, bei denen es sich um Vergehen oder um gewisse leichtere Verbrechen handelt.

Bei den Landgerichten werden zur Entscheidung über die den Strafkammern nicht überwiesenen Verbrechen, deren Aburteilung auch nicht dem Reichsgerichte in erster und letzter Instanz vorbehalten ist, Schwurgerichte gebildet. Diese treten nur zeitweise zusammen. Sie bestehen aus drei richterlichen Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden und aus zwölf zur Entscheidung der Schuldfrage berufenen Geschworenen. Der Vorsitzende des Schwurgerichts wird für jede Sitzungsperiode von dem Präsidenten des Oberlandesgerichts aus der Zahl der Mitglieder des Oberlandesgerichts oder der zu dem Bezirke des Oberlandesgerichts gehörigen Landgerichte, der Stellvertreter des Vorsitzenden und die übrigen richterlichen Mitglieder werden in gleicher Weise aus der Zahl der Mitglieder des Landgerichts von dessen Präsidenten ernannt. Das Amt der Geschworenen ist ein Ehrenamt, welches nur von einem Deutschen bekleidet werden kann, ohne daß die besondere Staatsangehörigkeit dabei weiter in Betracht käme. Die Urliste der Schöffen dient auch als Urliste der Geschworenen, die persön-

lichen Erfordernisse für beide Aemter sind also dieselben. Im übrigen gibt das Gerichtsverfassungsgesetz erschöpfende Vorschriften darüber, in welcher Weise die Geschworenen für jede Sitzungsperiode heranzuziehen sind (§§ 58—118 GVG., §§ 37 bis 46 preuß. Ausf.G.).

3. Oberlandesgerichte. Auf Grund des Gesetzes vom 4. März 1878 sind für Preußen abgesehen von den dem gemeinschaftlichen Oberlandesgerichte zu Jena angegliederten Gebietsteilen dreizehn Oberlandesgerichte errichtet worden, und zwar zu Königsberg, Marienwerder, Berlin, Stettin, Posen, Breslau, Naumburg, Kiel, Celle, Hamm, Kassel, Frankfurt a. M. und Köln. Dazu ist später das von Düsseldorf gekommen. Die Oberlandesgerichtsbezirke von Königsberg, Marienwerder, Stettin, Posen, Breslau, Naumburg, Kiel und Celle decken sich mit einigen unbedeutenden, namentlich durch die gemeinschaftlichen Gerichte bedingten Abweichungen mit den Provinzen Ostpreußen, Westpreußen, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen, Schleswig-Holstein und Hannover. Der Bezirk des Oberlandesgerichts zu Berlin, welches die frühere noch aus dem 14. Jahrhundert stammende Bezeichnung „Kammergericht" beibehalten hat[9]), umfaßt die Provinzen Brandenburg und Berlin. Weiterhin gehören zum Bezirke Kassel der Regierungsbezirk Kassel, zum Bezirke Frankfurt a. M. der Regierungsbezirk Wiesbaden, der rechtsrheinische Teil des Regierungsbezirks Koblenz, in dem gemeines Recht galt, und die Hohenzollernschen Lande, endlich bildet die Rheinprovinz mit Ausnahme des rechtsrheinischen Teiles des Regierungsbezirkes Koblenz die Oberlandesgerichtsbezirke Köln und Düsseldorf.

Die Oberlandesgerichte werden mit einem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Senatspräsidenten und Räten besetzt. Bei den Oberlandesgerichten werden Zivil- und Strafsenate gebildet. Die Verteilung der Mitglieder und der Geschäfte auf die einzelnen Senate erfolgt in derselben Weise wie bei den Landgerichten nur mit der Maßgabe, daß zu dem Präsidium außer dem Präsidenten und den Senatspräsidenten die beiden ältesten Mitglieder des Gerichts gehören. Die Senate der Oberlandesgerichte entscheiden in der Besetzung von fünf Mitgliedern mit Einschluß des Vorsitzenden.

[9]) Vgl. A. Erlaß vom 1. September 1879 — GS. 1879, S. 587 —.

Zum Geschäftskreise sämtlicher Oberlandesgerichte gehört die Entscheidung auf Berufungen und Beschwerden gegen die Urteile und Beschlüsse der Landgerichte in Zivilsachen, die Entscheidung auf Beschwerden gegen Beschlüsse der Landgerichte in reichsrechtlichen Strafsachen und die freiwillige Gerichtsbarkeit erster Instanz in Lehns-, Fideikommiß- und Stiftungssachen. Dagegen sind dem Kammergerichte ausschließlich für das ganze Staatsgebiet vorbehalten die Entscheidung über Revisionen gegen Urteile der Strafkammern in der Berufungsinstanz unbedingt, sowie gegen Urteile der Strafkammern in erster Instanz und über Beschwerden gegen Entscheidungen der Strafkammern, wenn es sich um eine nach Landesrecht strafbare Handlung bei der Untersuchung handelt, und endlich gewisse Beschwerden in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit (§§ 119—124 GVG., § 9 EG. zum GVG., §§ 47—57 preuß. AusfG.).

4. Das Reichsgericht. Es wird mit einem Präsidenten und der erforderlichen Anzahl von Senatspräsidenten und Räten besetzt, welche der Kaiser auf Vorschlag des Bundesrates ernennt. Persönliches Erfordernis für die Mitglieder des Reichsgerichts ist außer der Befähigung zum Richteramte die Vollendung des 35. Lebensjahres. Das Reichsgericht zerfällt in Zivil- und Strafsenate, deren Anzahl der Reichskanzler bestimmt. Die Verteilung der Mitglieder und Geschäfte auf die einzelnen Senate erfolgt in derselben Weise wie bei den Oberlandesgerichten, jedoch gehören zum Präsidium die vier ältesten Mitglieder des Gerichts. Die Senate des Reichsgerichts entscheiden in der Besetzung von sieben Mitgliedern mit Einschluß des Vorsitzenden. Zur Zuständigkeit des Reichsgerichts gehört in Zivilsachen die Entscheidung über die Revision und Beschwerde gegen Urteile und Beschlüsse der Oberlandesgerichte, in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit die Entscheidung gewisser Beschwerden, in Strafsachen die Entscheidung erster und letzter Instanz wegen Hochverrat oder Landesverrat gegen den Kaiser oder das Reich, sowie die Entscheidung über die Revision gegen Urteile der Strafkammern in erster Instanz, soweit nicht die Zuständigkeit der Oberlandesgerichte begründet ist, und gegen Urteile der Schwurgerichte (§§ 125—127, 132—141 GVG.).

Das Gerichtsverfassungsgesetz hat den Gerichtsorganismus für die Ausübung der streitigen Gerichtsbarkeit im Inlande in er-

schöpfender Weise geregelt. Schon dadurch ist die Bestellung anderer Gerichte als der reichsrechtlich bestimmten ausgeschlossen. Das Gerichtsverfassungsgesetz § 16 erklärt aber auch noch ausdrücklich: „Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegsgerichte und Standrechte werden hiervon nicht berührt." Die Bestellung besonderer Gerichte für Ausübung der streitigen Zivil- und Strafgerichtsbarkeit kann daher nur erfolgen durch das Reich oder auf Grund einer reichsrechtlichen Zulassung. Das Reich hat nun solche besonderen Gerichte beispielsweise angeordnet für Ausübung der Strafgerichtsbarkeit über Militärpersonen und der Zivilgerichtsbarkeit in Patentsachen, sowie die Gewerbe- und Kaufmannsgerichte. Als besondere Gerichte der Einzelstaaten läßt dagegen das Reichsrecht zu:

1. die auf Staatsverträgen beruhenden Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte;

2. Gerichte, welchen die Entscheidung von bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten bei der Ablösung von Gerechtigkeiten oder Reallasten, bei Separationen, Konsolidationen, Verkoppelungen, gutsherrlich-bäuerlichen Auseinandersetzungen und dergleichen obliegt;

3. Gemeindegerichte, insoweit ihnen die Entscheidung über vermögensrechtliche Ansprüche obliegt, deren Gegenstand in Geld oder Geldeswert die Summe von sechzig Mark nicht übersteigt, jedoch mit der Maßgabe, daß gegen die Entscheidung der Gemeindegerichte innerhalb einer gesetzlich zu bestimmenden Frist beiden Parteien die Berufung auf den ordentlichen Rechtsweg zusteht, und daß der Gerichtsbarkeit des Gemeindegerichts als Kläger oder Beklagter nur Personen unterworfen werden dürfen, welche in der Gemeinde den Wohnsitz, eine Niederlassung oder einen den Gerichtsstand begründenden Aufenthalt haben.

Außerdem hat § 5 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze dessen Bestimmungen hinsichtlich der Landesherren, der Mitglieder der landesherrlichen Familie und der fürstlichen Familie Hohenzollern insoweit außer Kraft gesetzt, als besondere Bestimmungen der Hausverfassungen oder Landesgesetze entgegenstehen. Damit ist für die Landesgesetzgebung die Möglichkeit eröffnet, auch zur Ausübung der Gerichtsbarkeit über diese Personen ein besonderes Gericht zu bestellen.

Von diesen reichsrechtlichen Ermächtigungen hat Preußen in der Weise Gebrauch gemacht, daß es besondere Gerichte errichtete oder beibehielt für Rheinschiffahrts- und Elbzollsachen, für gutsherrlich-bäuerliche Verhältnisse und für die Gerichtsbarkeit über Mitglieder des königlichen Hauses und des fürstlichen Hauses Hohenzollern. Die Gerichte für die gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse werden bei dem betreffenden Verwaltungszweige mit zu behandeln sein. Es bleiben also hier als besondere Gerichte Preußens nur übrig die Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte und der Geheime Justizrat.

1. Die Rheinschiffahrtsgerichte sind begründet worden durch eine Uebereinkunft der Rheinuferstaaten vom 31. März 1831[10]), welche durch die Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868[11]) verschiedene Abänderungen erfuhr. Hiernach hatten sich die beteiligten Staaten zur Errichtung von Rheinschiffahrtsgerichten in geeigneten am Rhein oder in dessen Nähe gelegenen Orten verpflichtet. Die Ausführung der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 erfolgte für Preußen durch ein Gesetz vom 9. März 1870[12]). Hiernach gehört zur Zuständigkeit der Rheinschiffahrtsgerichte: a. in Strafsachen die Untersuchung und Entscheidung aller Zuwiderhandlungen gegen die schiffahrts- und strompolizeilichen Vorschriften, b. in Zivilsachen die Entscheidung im summarischen Prozeßverfahren über Klagen α. wegen Zahlung der Lotsen-, Krahn-, Wagen-, Hafen- und Bohlwerksgebühren und ihres Betrages, β. wegen der von Privatpersonen vorgenommenen Hemmung des Leinpfades, γ. wegen der Beschädigungen, welche Schiffer und Flößer während ihrer Fahrt oder beim Anlanden anderen verursacht haben, δ. wegen der den Eigentümern der Zugpferde beim Heraufziehen der Schiffe zur Last gelegten Beschädigungen am Grundeigentum.

Da die Errichtung der Rheinschiffahrtsgerichte auf einem völkerrechtlichen Vertrage beruhte, an dem nicht nur deutsche Staaten beteiligt waren, so konnten diese Gerichte durch das Gerichtsverfassungsgesetz nicht aufgehoben werden. Ihr Verfahren ist jedoch im Anschlusse an die Reichsjustizgesetze neu geregelt worden durch das preußische Gesetz vom 8. März 1879[13]). Hiernach

[10]) GS. 1831, S. 73. [11]) GS. 1869, S. 798.
[12]) GS. 1870, S. 179. [13]) GS. 1879, S. 129.

werden durch königliche Verordnung als Rheinschiffahrtsgerichte erster Instanz in der Nähe des Rheins belegene Amtsgerichte bestellt, und ihre Bezirke bestimmt. Zweite und letzte Instanz ist das Oberlandesgericht zu Köln. Das Verfahren ist das gewöhnliche amtsgerichtliche Zivil- und Strafverfahren, doch findet in Strafsachen eine Zuziehung von Schöffen nicht statt. Bei einem Werte des Streitgegenstandes von über 40 Mark ist je nach Wahl des Berufungsklägers auch die Berufung an die Zentralkommission für Rheinschiffahrt in Mannheim zulässig.

2. Die Elbzollgerichte beruhen ebenfalls auf einem völkerrechtlichen Vertrage der Uferstaaten, nämlich der Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821 und der Additionalakte vom 13. April 1844[14]). Ihre Haupttätigkeit, die Untersuchung und Entscheidung in Elbzollübertretungen ist zwar mit der auf Grund des Gesetzes vom 11. Juli 1870 erfolgten Aufhebung der Elbzölle fortgefallen. Dagegen sind sie noch zuständig bei α. Streitigkeiten wegen Zahlung der Zoll-, Krahnen-, Wage-, Hafen-, Werft- und Schleusengebühren, soweit dieselben aus Warenversendungen, welche nach den Grundsätzen der Elbschiffahrtsakte behandelt werden, entspringen; β. Streitigkeiten über die Hemmung des Leinpfades; γ. Beschädigungen, welche beim Schiffsziehen an Wiesen und Feldern, oder welche durch Schiffer und Flößer bei der Fahrt oder beim Anlanden verursacht werden; δ. Streitigkeiten über den Betrag des Bergelohnes und anderen Vergütigungen in Unglücksfällen; ε. Streitigkeiten zwischen den Schiffern und ihren Leuten über den Lohn und den Umfang der Arbeit und über sonstige auf dem Dienstverhältnisse beruhende Forderungen.

Nach Erlaß der Reichsjustizgesetze hat auch hier eine neue Regelung des Verfahrens durch das Gesetz vom 9. März 1879[15]) stattgefunden. Elbzollgerichte erster Instanz sind die Amtsgerichte, deren Bezirke von der Elbe berührt werden, zweiter Instanz die betreffenden Landgerichte. In Strafsachen verhandeln die Elbzollgerichte erster Instanz ohne Schöffen, zweiter Instanz in der Besetzung von drei Mitgliedern. Die Entscheidungen der zweiten Instanz sind endgültig. Im übrigen findet das gewöhnliche Zivil- und Strafverfahren statt.

---

[14]) GS. 1822, S. 9, 1844, S. 458.

[15]) GS. 1879, S. 132.

3. Der Geheime Justizrat zur Ausübung der Zivilrechtspflege über den König, die Mitglieder des königlichen Hauses und des fürstlichen Hauses Hohenzollern wird nach dem Gesetze vom 26. April 1851 Art. III[16]) aus zwölf Mitgliedern des Kammergerichts durch den Justizminister bei der jedesmaligen Bildung der Senate bestellt. Von den zwölf Mitgliedern sind fünf die erste, sieben die zweite Instanz, die dritte Instanz bildet das Reichsgericht. Das Verfahren vor dem Geheimen Justizrate ist der gewöhnliche Zivilprozeß[17]).

Bei jedem Gerichte soll eine Gerichtsschreiberei eingerichtet werden, deren Geschäftseinrichtung bei dem Reichsgerichte durch den Reichskanzler, bei den Landesgerichten durch die Landesjustizverwaltung zu bestimmen ist. Die Dienstverhältnisse der Gerichtsschreiber sollen durch Gesetz, ihre Geschäftsverhältnisse durch den Justizminister bestimmt werden (§ 154 GVG., § 68 preuß. AusfG.). Dieses am 3. März 1879 erlassene Gesetz betreffend die Dienstverhältnisse der Gerichtsschreiber in der Fassung des Gesetzes vom 26. September 1899[18]) regelt zunächst die Befähigung zum Gerichtsschreiberamte. Erfordert wird die Vollendung des 21. Lebensjahres, die Erfüllung der militärischen Dienstpflicht oder die endgültige Befreiung von ihr in Friedenszeiten und endlich das Bestehen einer Prüfung bei einem Oberlandesgerichte oder dem Landgerichte zu Hechingen nach einem zweijährigen praktischen Vorbereitungsdienste. Referendare können nach sechsmonatlicher Beschäftigung im Gerichtsschreiberdienste zur Prüfung zugelassen werden und sind nach zweijähriger Tätigkeit im richterlichen Vorbereitungsdienste ohne Prüfung zum Gerichtsschreiberamte befähigt. Für Gerichtsschreibergehilfen, die zur Vornahme gewisser Geschäfte der Gerichtsschreiber nicht befähigt sind, besteht eine besondere Prüfung. Die Ernennung der Gerichtsschreiber erfolgt durch den Justizminister oder in seinem Auftrage durch die Vorsteher der Provinzialjustizbehörden. Der Geschäftsgang der Gerichtsschreibereien in Preußen ist geregelt worden durch die Geschäftsordnungen

[16]) GS. 1851, S. 181.

[17]) Vgl. § 18 AG. zum GVG., § 9 AG. zur CPO., kaiserl. Verordnung vom 26. September 1879 — RGBl. 1879, S. 288.

[18]) GS. 1899, S. 249.

vom 11. und 22. Oktober 1906 mit Ergänzung vom 16. September 1908[19]). Die Gerichtsschreibereien sind keine selbständigen Behörden, wenn auch die Gerichtsschreiber einzelne Geschäfte selbständig zu erledigen haben, sondern Bestandteil jeder richterlichen Behörde. Die Gerichtsschreiberei umfaßt den Bureaudienst der Gerichte, und zur Gerichtsschreiberei gehören die für diesen Dienst bestimmten Beamten.

Für die gerichtlichen Zustellungen und Vollstreckungen, für letztere, soweit sie nicht den Gerichten selbst vorbehalten sind, werden besondere Gerichtsvollzieher bestellt. Ihre Dienst- und Geschäftsverhältnisse werden durch den Justizminister bestimmt (§§ 155, 156 GVG., §§ 73—76 preuß. AusfG.)[20]). Die Gerichtsvollzieher bezogen bis 1900 kein festes Gehalt, sondern waren auf Gebühren angewiesen, gleichwohl aber pensionsberechtigt. Seit 1900 beziehen sie festes Gehalt und die Gebühren fließen zur Staatskasse. Besondere Behörden sind die Gerichtsvollzieher nicht, sondern nur die zur Zwangsvollstreckung bestimmten Beamten des Gerichts.

Endlich werden bei jedem Gerichte die erforderlichen Gerichtsdiener bestellt[21]).

Für gewisse Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit, wie die Aufnahme von Beglaubigungen, Taxen und Inventuren usw. sind in den landrechtlichen Gebietsteilen die Dorfgerichte, bestehend aus dem Gemeindevorsteher und den beiden Gemeindeschöffen zuständig[22]). Eine ähnliche Einrichtung sind in den Oberlandesgerichtsbezirken Kassel und Frankfurt a. M. die Ortsgerichte[23]).

---

[19]) JMBl. 1906, S. 304, 392, 436, 571; 1908, S. 339. Bearb. von Peters, 4. Aufl., Berlin 1907.

[20]) Vgl. Gerichtsvollzieherordnung vom 31. März 1900 — JMBl. 1900, S. 385 —.

[21]) Vgl. Dienstordnung für die Gerichtsdiener vom 23. Februar 1885 — JMBl. 1885, S. 65 —.

[22]) Vgl. ALR. II, 7 §§ 79 ff.; Instr. vom 11. Mai 1854 — JMBl. 1854, S. 206 — und wegen der Beaufsichtigung die Verf. vom 16. Juni 1857, 12. und 26. November 1881 — JMBl. 1857, S. 230, 1881, S. 266; MBl. der inn. Verw. 1881, S. 228, 1882, S. 4.

[23]) Gesetz vom 21. September 1899 — GS. 1899, S. 249 —; Verordnung vom 20. Dezember 1899 — a. a. O. S. 640.

§ 160. Die Staatsanwaltschaft.

Die Staatsanwaltschaft bildet auf dem Gebiete der Rechtsprechung ein Hilfsorgan der Gerichte, an dessen Mitwirkung sie in den mannigfaltigsten Beziehungen gebunden ist, so daß das Gericht ohne die Vorbereitung der Sache durch die Staatsanwaltschaft und ohne deren Anträge gar nicht in Tätigkeit treten kann. Bei dieser Wechselwirkung zwischen den Gerichten und Staatsanwaltschaft ist es natürlich, daß die Organisation der Staatsanwaltschaft sich auf das engste an die der Gerichte anschließt. Gleichwohl gehören die Staatsanwaltschaften nicht zu den Gerichten, sondern bilden besondere, mit ihnen rechtlich nicht zusammenhängende Behörden.

Das Gerichtsverfassungsgesetz §§ 142 ff. regelt nur die Rechtsstellung der bei dem Reichsgerichte zu bestellenden Reichsanwaltschaft in erschöpfender Weise. Dagegen beschränkt es sich hinsichtlich der Staatsanwaltschaft bei den Landesgerichten auf einzelne leitende Bestimmungen und überläßt die weitere Ausführung der Landesgesetzgebung. Für Preußen ist diese erfolgt durch das Ausführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetze §§ 58 ff.[1]).

Was die rechtliche Stellung der Staatsanwaltschaft im allgemeinen anbetrifft, so soll die Staatsanwaltschaft bei jedem Gerichte bureaukratisch organisiert sein. Die dem ersten Beamten beigegebenen Beamten handeln daher in dessen Auftrage und nach dessen Anweisungen. Die Beamten der Staatsanwaltschaft genießen keine richterliche Unabhängigkeit, sondern haben ohne Beschränkung den Anweisungen ihrer Vorgesetzten, in denjenigen Sachen, für welche das Reichsgericht in erster und letzter Instanz zuständig ist, den Anweisungen des Oberreichsanwalts Folge zu leisten. Ueberdies können auch die ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten und den Landgerichten die staatsanwaltschaftlichen Aufgaben bei den Gerichten ihres Bezirks selbst übernehmen oder mit deren Wahrnehmung einen anderen als den zunächst zuständigen Beamten beauftragen, jedoch mit der Maßgabe, daß Amtsanwälte das Amt der Staatsanwaltschaft nur bei den Amtsgerichten oder Schöffengerichten wahrnehmen dürfen (§§ 142, 145—147 GVG.).

---

[1]) Vgl. v. Mark, Kloß und Schwedersky, die Staatsanwaltschaft bei den Land- und Amtsgerichten, 3. Aufl., Berlin 1913.

Die Beamten der Staatsanwaltschaft sind nicht richterliche Beamte, auch dürfen ihnen richterliche Geschäfte oder eine Dienstaufsicht über die Richter nicht übertragen werden. Zu den Aemtern der Staatsanwaltschaft bei dem Reichsgerichte, den Oberlandesgerichten und den Landgerichten ist nur die Berufung von zum Richteramte befähigten Personen zulässig. Die Ernennung des Oberreichsanwalts und der Reichsanwälte erfolgt auf Vorschlag des Bundesrats durch den Kaiser, die der Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten und Landgerichten, soweit es sich nicht um bloße Hilfsarbeiter, Bureau- und Unterbeamtenstellen handelt, durch den König (§§ 149, 150, 152 GVG., §§ 60, 61 preuß. AusfG.).

Der Behördenorganismus der Staatsanwaltschaft schließt sich durchaus an den der ordentlichen Gerichte an. Bei jedem Amts- und Schöffengerichte besteht eine Amtsanwaltschaft, bei jedem Land- oder Schwurgerichte eine Staatsanwaltschaft, bei jedem Oberlandesgerichte eine Oberstaatsanwaltschaft und bei dem Reichsgerichte die Reichsanwaltschaft. Alle diese Behörden sind in ihren Amtsverrichtungen von den Gerichten unabhängig (§§ 142, 143, 151 GVG.).

Die Amtsanwaltschaft besteht für den Bezirk eines Amtsgerichts aus einem oder mehreren Amtsanwälten unter Leitung eines ersten Amtsanwalts für die zur Zuständigkeit der Amts- und Schöffengerichte gehörigen Strafsachen, soweit deren Bearbeitung nicht der Staatsanwaltschaft beim Landgerichte übertragen ist. Die Amtsanwälte werden vom Justizminister oder kraft Uebertragung vom Oberstaatsanwalte ernannt, die etatsmäßigen auf Lebenszeit, andere auf Kündigung[2]). Staatsanwälte, Gerichtsassessoren, sofern sie nicht gleichzeitig mit richterlichen Geschäften in Strafsachen betraut sind, Referendare und Gerichtsschreiber sind verpflichtet, die Geschäfte des Amtsanwalts zu übernehmen. Im übrigen erfolgt die Ernennung der Amtsanwälte durch den Oberstaatsanwalt nach Anhörung des Regierungspräsidenten. Vorsteher der Gemeinde-

[2]) Vgl. Ges. vom 24. Februar 1913 — GS. 1913, S. 25 —; Geschäftsanweisung für die Amtsanwälte vom 28. August 1879 — JMBl. 1879, S. 260 — mit Ergänzungen vom 28. Mai 1885, 28. November 1895, 29. September 1897 und 16. Dezember 1906 und 9. Mai 1911 im JMBl.

verwaltung am Sitze des Amtsgerichts sind verpflichtet, die Geschäfte eines Amtsanwalts zu übernehmen, wenn die örtliche Polizeiverwaltung nicht königlichen Behörden übertragen ist. Die Gemeindebehörde kann aber auch eine andere geeignete Person vorschlagen. Ebenso kann neben dem Vorsteher der Gemeindeverwaltung auf Antrag der Gemeindebehörde eine von dieser vorgeschlagene geeignete Person zum Stellvertreter des Amtsanwalts bestellt werden. Die Kosten der Führung der Amtsanwaltsgeschäfte trägt stets der Staat. Die Amtsanwälte, welche Vorsteher der Gemeinde oder auf Vorschlag der Gemeindebehörde ernannt sind, erhalten für ihre persönliche Mühewaltung und zur Deckung der sachlichen Kosten eine als Pauschsumme festzusetzende Entschädigung (§§ 62—65 preuß. AusfG., Ges. vom 24. Februar 1913).

Die Staatsanwaltschaft bei den Landgerichten besteht aus einem ersten Beamten mit dem Amtstitel „Erster Staatsanwalt" und anderen höheren Beamten mit dem Titel „Staatsanwaltschaftsrat" oder „Staatsanwalt". Der erste Staatsanwalt des Landgerichts Berlin I heißt Oberstaatsanwalt, die ihm untergebenen Abteilungsvorsteher führen den Titel „Erster Staatsanwalt". Zur Zuständigkeit dieser Behörden gehört die staatsanwaltschaftliche Bearbeitung der zur Entscheidung der Land- und Schwurgerichte gehörigen Angelegenheiten und die Aufsicht über die Amtsanwaltschaften ihres Bezirkes.

Die Oberstaatsanwaltschaften bestehen aus einem Oberstaatsanwalte und den diesem beigegebenen Staatsanwälten. Der Geschäftskreis umfaßt auch hier die eigene Bearbeitung der vor die Oberlandesgerichte gehörigen Sachen und die Beaufsichtigung der untergebenen Staatsanwaltschaften (§ 59 preuß. AusfG.). Der Oberstaatsanwalt bei dem Kammergerichte führt den Titel „Generalstaatsanwalt".

Mit den Oberstaatsanwaltschaften schließt die staatsanwaltschaftliche Organisation der deutschen Einzelstaaten ab. Die Staatsanwaltschaften stehen nicht etwa unter der Reichsanwaltschaft in ähnlicher Weise wie auf dem Gebiete der streitigen Gerichtsbarkeit die Landesgerichte unter dem Reichsgerichte stehen. Nur in den Sachen, für welche das Reichsgericht in erster und letzter Instanz zuständig ist, haben alle Beamten der Staatsanwaltschaft den Anweisungen des Oberreichsanwalts Folge zu leisten. Abgesehen von

diesem vereinzelten Falle sind aber die Staatsanwaltschaften der Einzelstaaten nicht der Reichsanwaltschaft, sondern der Landesjustizverwaltung, dem Justizministerium, unmittelbar unterstellt.

Die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft hat zum Hauptgegenstande die durch das Strafprozeßrecht geregelte Mitwirkung in Strafsachen und die durch die Zivilprozeßordnung bestimmte Mitwirkung in Ehesachen, Feststellung des Rechtsverhältnisses zwischen Eltern und Kindern, Entmündigungssachen und Anfechtung von Todeserklärungen. Außerdem liegt der Staatsanwaltschaft die Strafvollstreckung mit Ausnahme derjenigen in amtsgerichtlichen Sachen, die Führung der Strafregister und die Strafstatistik ob. In allen diesen Fällen handelt es sich zwar um eine Hilfstätigkeit bei der Zivil- und Strafrechtspflege, nicht aber um eine Gerichtsbarkeit. Denn die Staatsanwaltschaft handelt nirgends in richterlicher Unabhängigkeit. Dies war aber das Kennzeichen der Rechtsprechung im Gegensatze zur Justizverwaltung. Hieraus ergibt sich, daß die gesamte staatsanwaltschaftliche Tätigkeit Justizverwaltung ist. Es handelt sich bei ihr zwar um eine Mitwirkung bei der Rechtsprechung, aber nicht um eine Rechtsprechung selbst. Damit erklärt sich auch die organisatorische Frage, weshalb die Staatsanwaltschaft im allgemeinen nicht der Reichsanwaltschaft, sondern nur der Landesjustizverwaltung untergeordnet sein kann. Die Justizverwaltung ist eben nur, soweit das Reichsgericht in Betracht kommt, auf das Reich übergegangen, im übrigen aber den Einzelstaaten verblieben. Das Reichsrecht mußte nur einige organisatorische Bestimmungen über die Staatsanwaltschaften treffen, weil es die streitige Rechtspflege und damit das Eingreifen der Staatsanwaltschaft in diese regelte.

Nach § 153 des Gerichtsverfassungsgesetzes sind die Beamten des Polizei- und Sicherheitsdienstes Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft und in dieser Eigenschaft verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwälte bei dem Landgerichte ihres Bezirkes und der diesen vorgesetzten Beamten Folge zu leisten. Die nähere Bestimmung der betreffenden Beamtenklassen ist den Landesregierungen vorbehalten[3]). Damit sind nicht die Behörden des Polizei- und Sicher-

[3]) In Preußen Cirk. Reskr. d. Min. d. Inn. und der Justiz vom 15. September 1879 — JMBl. 1879, S. 349, MBl. d. inn. Verw. 1879, S. 265 — nebst zahlreichen Ergänzungen.

heitsdienstes, sondern nur deren Beamte der Staatsanwaltschaft unterstellt. Diese Beamten befinden sich also in einem doppelten Unterordnungsverhältnisse, einmal zu der vorgesetzten Polizeibehörde und dann zur Staatsanwaltschaft. Letztere hat insbesondere gegen sie, sofern sie ihr Amt nicht als Ehrenamt versehen, ein Ordnungsstrafrecht (§§ 80, 81 preuß. AusfG.). Es bleibt sonach in jedem einzelnen Falle, in dem sich die Vornahme einer polizeilichen Handlung als notwendig erweist, der Staatsanwaltschaft überlassen, entweder die Polizeibehörde darum zu ersuchen oder den einzelnen Beamten damit zu beauftragen.

§ 161. Rechtsanwaltschaft und Notariat[1]).

Die Rechtsanwälte sind dazu bestimmt, die Interessen der Parteien vor Gericht zu vertreten. Insofern bilden sie ein Hilfsorgan der Rechtsprechung in ähnlicher Weise wie die Staatsanwaltschaft. Während aber die letztere einen in sich geschlossenen Organismus staatlicher Justizbehörden umfaßt, ist die Rechtsanwaltschaft überhaupt kein Behördenorganismus, sondern dient nur zur Bezeichnung des Inbegriffs der zur Rechtsanwaltschaft zugelassenen Personen. Diese haben keinerlei amtlichen Charakter, sie stehen weder in einem Dienstverhältnisse zum Reiche oder zu einem Einzelstaate oder zu einem Kommunalverbande, noch üben sie irgendwelche staatlichen Aufgaben aus. Es besteht nur ein privatrechtliches Vollmachtsverhältnis zwischen dem Rechtsanwalte und der Partei über die Wahrnehmung der Parteiinteressen vor Gericht. Die Rechtsanwälte, welche solche Geschäfte gewerbsmäßig gegen Entgelt versehen, sind gleichwohl keine Gewerbetreibenden. Insbesondere findet die Gewerbeordnung auf sie keine Anwendung. Aus rechtspolitischen Gründen läßt der Staat zu diesem Berufe nicht jeden zu, sondern knüpft die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft und ihre Ausübung an gewisse Bedingungen. Eine solche Regelung der Verhältnisse der Rechtsanwälte hat für das ganze Reich einheitlich stattgefunden durch die Rechtsanwaltsordnung vom 1. Juni 1878[2]) mit Aenderungen vom 22. Mai 1910[3]).

---

[1]) Vgl. Weißler, Geschichte der Rechtsanwaltschaft, Leipzig 1905.

[2]) Demgemäß sollen nach feststehender Rechtsprechung der Ehrengerichte die Rechtsanwälte sich nicht der Geschäftspraxis der Gewerbtreibenden wie der Reklame, des Unterbietens usw. bedienen.

[3]) RGBl. 1878, S. 177 ff., 1910, S. 772. Vgl. dazu die preußische

Die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft beruht im Gegensatze zum früheren Rechte auf dem Grundsatze der sogenannten freien Advokatur, d. h. jede an sich befähigte Person muß bei jedem Gerichte als Rechtsanwalt zugelassen werden ohne Rücksicht darauf, wie viele Rechtsanwälte in dem betreffenden Bezirke bereits vorhanden sind. Unbedingte Voraussetzung der Zulassung ist die Fähigkeit zum Richteramte, und zwar in dem Bundesstaate, in dem die Befähigung zum Richteramte erworben ist, was jedoch die Zulassung in einem anderen Bundesstaate nicht ausschließt. Ueber den Antrag auf Zulassung entscheidet die Landesjustizverwaltung nach Anhörung des Vorstandes der Anwaltskammer. Der Antrag muß unter gewissen gesetzlich bestimmten Umständen und kann aus gewissen anderen Gründen abgelehnt werden. Sofern dagegen keiner dieser Fälle vorliegt, ist dem Antrage stattzugeben. Die Zulassung erfolgt bei einem bestimmten Gerichte, nur ausnahmsweise unter besonderen Verhältnissen kann sie bei mehreren Gerichten gleichzeitig geschehen. Die Versagung der Zulassung, welche stets zu begründen ist, kann nur dann, wenn die Versagung sich auf gewisse von der Anwaltskammer geltend gemachte Tatsachen stützt, in der Weise angefochten werden, daß über diese Tatsachen eine Entscheidung im ehrengerichtlichen Verfahren beantragt wird. Der Rechtsanwalt, welcher in der Regel seinen Wohnsitz am Orte des Gerichts nehmen muß, wird bei der ersten Zulassung in öffentlicher Gerichtssitzung vereidigt und hierauf, gegebenenfalls auch bei der neuen Zulassung in die Liste der bei jedem Gerichte zugelassenen Rechtsanwälte eingetragen. Mit dieser Eintragung beginnt die Befugnis zur Ausübung der Rechtsanwaltschaft. Die Zulassung kann oder muß unter gewissen gesetzlich festgestellten Bedingungen nach Anhörung des Vorstandes der Anwaltskammer von der Landesjustizverwaltung zurückgenommen werden. In diesen Fällen, sowie dann, wenn der Rechtsanwalt stirbt, seine Praxis aufgibt oder infolge Urteils die Befähigung verliert, muß die Löschung in der Liste erfolgen. Die Vertretung

Verordnung vom 25. Juni 1879 — GS. 1879, S. 387 — und die allgemeine Verfügung vom 28. Juni 1879 — JMBl. 1879, S. 151. Bearb. der RAO. von Sydow, 5. Aufl., Berlin 1907; Friedländer München 1908.

zeitweise behinderter Rechtsanwälte erfolgt durch andere Rechtsanwälte, Gerichtsassessoren oder Referendare, welche sich wenigstens seit zwei Jahren im Vorbereitungsdienste befinden (§§ 1—25 RAO.).

Der Rechtsanwalt ist auf Grund seiner Zulassung befugt, vor jedem Gerichte des Reiches Verteidigungen zu führen und sich als Vertreter oder Beistand zu betätigen, soweit eine Vertretung durch Anwälte nicht geboten ist. In Prozessen mit Anwaltszwang kann dagegen nur ein bei dem Gerichte zugelassener Anwalt auftreten, ausgenommen, wenn es sich bloß um die Wahrnehmung der Parteirechte in der mündlichen Verhandlung oder um eine Bestellung seitens des ordentlichen Prozeßbevollmächtigten handelt. Dem Rechtsanwalte liegen zahlreiche Berufspflichten ob. Er hat seinen Beruf gewissenhaft auszuüben, für einen Stellvertreter zu sorgen, wenn er seinen Wohnsitz länger verläßt, sich auf alle Vollmachtsanträge sofort zu erklären, aber seine Mitwirkung in gewissen Angelegenheiten, in denen er nicht pflichtgemäß handeln kann, zu versagen. Außerdem hat jeder Rechtsanwalt die Verpflichtung auf Anordnung des Vorsitzenden des Gerichts, bei dem er zugelassen ist, Armensachen unentgeltlich und Sachen von Parteien, die keinen Anwalt finden können, gegen Entgelt zu übernehmen, auch nach Maßgabe der Bestimmungen der Strafprozeßordnung die ihm übertragenen Offizialverteidigungen in Strafsachen zu führen (§§ 26—40 RAO.).

Für die Rechtsanwaltschaft besteht eine Standesvertretung, welche ohne Mitwirkung staatlicher Organe aus der Rechtsanwaltschaft selbst hervorgeht. Die innerhalb eines Oberlandesgerichtsbezirks zugelassenen Rechtsanwälte bilden eine Anwaltskammer, welche ihren Sitz am Orte des Oberlandesgerichts hat. Doch kann die Landesjustizverwaltung im Bezirke eines Oberlandesgerichtes zwei Anwaltskammern bilden, wenn die Zahl der Rechtsanwälte 1000 übersteigt. Jede Kammer hat einen Vorstand von neun Mitgliedern, deren Zahl durch die Geschäftsordnung bis auf fünfzehn erhöht werden kann. Der Vorstand wird durch die Kammer auf vier Jahre gewählt derart, daß alle zwei Jahre die Hälfte der Vorstandsmitglieder ausscheidet. Wählbar sind die Mitglieder der Kammer mit Ausnahme derjenigen, welche nicht verfügungsfähig

sind, gegen welche ein Disziplinar- oder Strafverfahren, in dem auf Unfähigkeit zu öffentlichen Aemtern erkannt werden kann, schwebt, oder gegen welche in den letzten fünf Jahren auf disziplinarem Wege ein Verweis oder Geldstrafe über 150 M. erkannt ist. Das Ergebnis der Wahlen ist der Landesjustizverwaltung und dem Oberlandesgerichte anzuzeigen und von letzterem bekannt zu machen.

Die Anwaltskammer selbst hat abgesehen von der Wahl des Vorstandes die Geschäftsordnung für die Kammern und den Vorstand festzustellen, die Mittel für gemeinschaftliche Ausgaben durch Beiträge der Mitglieder zu bewilligen und die seitens des Vorstandes zu legende Rechnung zu prüfen und abzunehmen. Der Vorstand hat dagegen die Aufsicht über die Erfüllung der Pflichten seitens der Mitglieder der Kammer, eine schiedsrichterliche Stellung bei Streitigkeiten der Mitglieder der Kammer unter einander und mit ihren Vollmachtgebern auf Antrag der letzteren, die Abgabe von Gutachten auf Erfordern der Landesjustizverwaltung und bei Streitigkeiten eines Mitgliedes der Kammer mit seinem Auftraggeber auch auf Erfordern der Gerichte und endlich die Vermögensverwaltung der Kammer. Auch sind der Vorstand wie die Kammer befugt, Vorstellungen und Anträge im Interesse der Rechtspflege oder der Rechtsanwaltschaft an die Landesjustizverwaltung zu richten.

Der Vorsitzende beruft die Versammlungen der Kammer und des Vorstandes. Die Berufung der Kammer muß erfolgen, wenn zehn ihrer Mitglieder, die des Vorstandes, wenn zwei seiner Mitglieder dies unter Angabe des Gegenstandes der Verhandlung schriftlich verlangen. Die Geschäftsordnung kann jedoch beide Zahlen abweichend bestimmen. Die Berufung der Kammer erfolgt mittels Bekanntmachung in den durch die Geschäftsordnung bestimmten Blättern unter Angabe der zu verhandelnden Gegenstände an einen im Oberlandesgerichtsbezirke belegenen Ort, welcher Sitz eines Landgerichtes ist. Die Beschlußfassung geschieht mit absoluter Stimmenmehrheit, ohne daß zur Beschlußfähigkeit die Anwesenheit einer bestimmten Mitgliederzahl notwendig wäre. Nur zur Beschlußfähigkeit des Vorstandes wird die Teilnahme der Mehrheit der Mitglieder erfordert. Die Aufsicht über den Geschäftsbetrieb des Vorstandes steht dem Oberlandesgerichtspräsidenten zu, der insbesondere gesetzwidrige Beschlüsse oder Wahlen der Kammer oder des Vorstandes aufzuheben befugt ist. Der Vorsitzende hat

jährlich der Landesjustizverwaltung und dem Oberlandesgerichte einen Geschäftsbericht zu erstatten (§§ 41—61 RAO.).

Die Vernachlässigung der Pflichten eines Rechtsanwalts wird in einem besonderen ehrengerichtlichen Verfahren gerügt. Dieses hat eine gewisse Aehnlichkeit mit dem Disziplinarverfahren gegen Beamte. Es dient wie dieses zur Erzwingung besonderer Pflichten, aber nicht von Dienst- oder Amtspflichten, denn die Rechtsanwälte stehen in keinem Dienstverhältnisse, sondern von Berufspflichten. Das ehrengerichtliche Verfahren tritt also ein, wenn ein Rechtsanwalt die ihm obliegenden Pflichten verletzt. Wegen vor der Zulassung begangener Handlungen ist ein ehrengerichtliches Verfahren nur zulässig, wenn sie die Ausschließung von der Rechtsanwaltschaft begründen. Die ehrengerichtlichen Strafen sind Warnung, Verweis, Geldstrafe bis zu 3000 M. und Ausschließung von der Rechtsanwaltschaft. Bei Erhebung der öffentlichen Klage ist bis zu deren Erledigung das ehrengerichtliche Verfahren unzulässig. Es wird durch die Freisprechung im Strafverfahren nicht ausgeschlossen, wohl aber durch eine Verurteilung, welche die Unfähigkeit zur Ausübung der Rechtsanwaltschaft bereits bewirkt.

Für das Verfahren ist grundsätzlich maßgebend das für die Landgerichte geltende Strafprozeßrecht. Ehrengericht erster Instanz ist der Vorstand der Anwaltskammer in der Besetzung von fünf Mitgliedern, Untersuchungsrichter ein vom Oberlandesgerichtspräsidenten beauftragter Richter, während die Obliegenheiten der Staatsanwaltschaft von derjenigen bei dem Oberlandesgerichte wahrgenommen werden. Ueber die Eröffnung der Voruntersuchung und des Hauptverfahrens beschließt das Ehrengericht, über Beschwerden gegen Entscheidungen des Ehrengerichts das Oberlandesgericht. Gegen das Urteil in der Hauptsache findet dagegen die Berufung an den Ehrengerichtshof in Leipzig statt. Dieser besteht aus dem Präsidenten und zwei Senatspräsidenten des Reichsgerichts, sechs Mitgliedern des Reichsgerichts und sechs von der Anwaltskammer beim Reichsgerichte auf die Dauer eines Geschäftsjahres gewählten Mitgliedern dieser Anwaltskammer. Er entscheidet in zwei Senaten und in der Besetzung von je sieben Mitgliedern. Das Verfahren ist stempel- und gebührenfrei, es werden nur bare Auslagen berechnet. Die erkannten Geldstrafen fließen in die Kasse der Anwaltskammer (§§ 62—97 RAO.).

Die Rechtsanwaltschaft beim Reichsgerichte ist im allgemeinen den gleichen Bestimmungen unterworfen wie die bei den Landesgerichten nur mit der Maßgabe, daß an die Stelle der Landesjustizverwaltung der Reichskanzler, und an die Stelle des Oberlandesgerichts das Reichsgericht tritt. Die Zulassung zur Rechtsanwaltschaft beim Reichsgerichte, die mit der bei einem anderen Gerichte unvereinbar ist, und die Zurücknahme der Zulassung erfolgt durch das Präsidium des Reichsgerichts. Aus den beim Reichsgerichte zugelassenen Rechtsanwälten wird eine besondere Anwaltskammer gebildet (§§ 98—102 RAO.).

Die Gebühren der Rechtsanwälte sind geregelt durch die Gebührenordnung vom 7. Juli 1879 in der Fassung des Gesetzes vom 17. Mai 1898 mit Ergänzung vom 1. Juni 1909[4]).

In engster Verbindung mit der Rechtsanwaltschaft steht ein zweites Hilfsorgan der Rechtspflege, das Notariat. Während aber die Rechtsanwälte gewerbsmäßig die Parteivertretung vor Gericht wahrnehmende Personen ohne amtlichen Charakter sind, versehen die Notare Obliegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit an Stelle der Gerichte, während die Rechtsanwälte einen freien Beruf ausüben, haben die Notare die Eigenschaft staatlicher Beamten. Beide sind also ein Hilfsorgan der Gerichte, nur von verschiedenen Standpunkten aus, die Rechtsanwälte als Vertretung der Parteien vor Gericht, als Vermittlung zwischen Gericht und Publikum, die Notare als Vertretung und Ersatz des Gerichts in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

Das preußische Notariatsrecht war bis in die neueste Zeit nicht einheitlich, wenn auch in manchen Beziehungen eine Annäherung der verschiedenen Rechtsgebiete angebahnt war. Zu unterscheiden waren drei Gebiete:

1. Dasjenige der zunächst nur für das Geltungsgebiet der Allgemeinen Gerichtsordnung erlassenen Notariatsordnung vom 11. Juli 1845; durch Gesetz vom 8. März 1880 ausgedehnt auf alle landrechtlichen und gemeinrechtlichen Gebietsteile des preußischen Staates mit Ausnahme der Provinz Hannover und des Kreises Rinteln.

---

[4]) RGBl. 1898, S. 692, 1909, S. 475.

2. Das der hannöverschen Notariatsordnung vom 18. September 1853 für die Provinz Hannover und zufolge des Gesetzes vom 8. März 1880 auch in dem Kreise Rinteln.

3. Das der rheinischen Notariatsordnung vom 25. April 1822 für den Bezirk des damaligen Appellhofes zu Köln, also für den französisch-rechtlichen Teil der Rheinprovinz.

An die Stelle der drei Notariatsordnungen trat eine einheitliche Regelung für den ganzen Staat durch Art. 77 ff. des preußischen Ausführungsgesetzes vom 21. September 1899 über die freiwillige Gerichtsbarkeit[5]).

Die Notare sind Staatsbeamte, und zwar zählen sie zu den nicht richterlichen Justizbeamten und unterliegen den für diese maßgebenden Disziplinarvorschriften. Voraussetzung der Anstellung ist die Befähigung zum Richteramte. Die Anstellung selbst erfolgt durch den Justizminister auf Lebenszeit oder für die Zeit der Bekleidung der Rechtsanwaltschaft bei einem bestimmten Gerichte für einen bestimmten Bezirk unter Anweisung eines Amtssitzes. Die Dienstaufsicht üben die Organe der Justizverwaltung innerhalb ihrer Bezirke, also die Landgerichtspräsidenten, Oberlandesgerichtspräsidenten und in höchster Instanz der Justizminister. Obgleich die Notare Beamte sind, beziehen sie doch kein Gehalt, sondern sind auf Gebühren angewiesen, welche sie in jedem einzelnen Falle für ihre Amtshandlungen nach Maßgabe der Gebührenordnung zu erheben haben. Die Gebühren richten sich nach der Gebührenordnung vom 25. Juni 1895 in der Fassung des Gesetzes von 1899[6]). Im allgemeinen wird das Notariat nur an Rechtsanwälte verliehen, welche sich bereits als solche seit längerer Zeit bewährt haben. Diese Verbindung von Rechtsanwaltschaft und Notariat ist auch im Gebiete des rheinischen Rechtes, wo bisher nach der rheinischen Notariatsordnung beide Berufe streng voneinander getrennt waren, ermöglicht worden.

Die Zuständigkeit der Notare umfaßt die Vornahme von Akten der freiwilligen Gerichtsbarkeit meist wahlweise neben den Gerichten, so daß sich das Publikum sowohl an das Gericht wie an den Notar wenden kann, während früher im Gebiete des französischen Rechtes dem Grundsatze der Teilung der Gewalten entsprechend

[5]) GS. 1899, S. 249. [6]) GS. 1899, S. 535 ff.

den Gerichten die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit vollständig entzogen und durchaus den Notaren vorbehalten war.

Die Notare sind zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet. Ueber die von ihnen aufgenommenen Verhandlungen haben sie Register zu führen, die gleich ihrer ganzen Geschäftsführung zeitweisen Revisionen der vorgesetzten Dienstbehörden unterliegen. Nachdem ein Notar, sei es infolge seines Todes, sei es aus anderen Gründen, aus dem Notariate ausgeschieden ist, werden seine Akten und Register in gerichtliche Verwahrung genommen und dort eine entsprechende Zeit verwahrt.

§ 162. Die streitige Gerichtsbarkeit.

Als das Wesen aller Gerichtsbarkeit war festgestellt, daß es sich um eine staatliche Tätigkeit handelt, welche ausgeübt wird durch Behörden in richterlicher Unabhängigkeit. Aus diesem Gattungsbegriffe war als besondere Art die ordentliche Gerichtsbarkeit, d. h. diejenige Gerichtsbarkeit auszuscheiden, welche von den ordentlichen Zivil- und Strafgerichten ausgeübt wird. Diese zerfällt nun in die streitige und in die freiwillige Gerichtsbarkeit. Die streitige Gerichtsbarkeit gehört also zu der ordentlichen Gerichtsbarkeit, sie ist eine durch die ordentlichen Gerichte in richterlicher Unabhängigkeit gehandhabte Staatstätigkeit, ja man kann sagen, daß die streitige Gerichtsbarkeit den Ausgangspunkt und den Kern aller Gerichtsbarkeit bildet. Nach Feststellung der Gattungsbegriffe der Gerichtsbarkeit überhaupt und der ordentlichen Gerichtsbarkeit handelt es sich darum, worin das Wesen der streitigen Gerichtsbarkeit als eines Teiles der ordentlichen Gerichtsbarkeit besteht. Der Name bezeichnet die Sache sehr treffend, der Staat hat hier gegenüber Streitigkeiten über das Recht die objektive Rechtsnorm vermöge der im Urteile enthaltenen tatsächlichen Anordnung nach vorheriger Untersuchung des Sach- und Rechtsverhältnisses zur Anwendung zu bringen. Das Wesen der streitigen Gerichtsbarkeit erfordert also, daß von irgendeiner Seite die Berechtigung zum Erlasse des Urteils bestritten wird.

Indem der Richter einen Rechtsstreit entscheiden muß, ergibt sich die Notwendigkeit der Aufstellung gewisser Normen für das Verfahren, die man als prozessualische bezeichnet. Allerdings ist die Formlosigkeit auch eine Form, eine innere Unmöglichkeit wäre

es also nicht, daß Zivil- und Strafsachen zwar durch Behörden in richterlicher Unabhängigkeit, jedoch in einem formlosen Verwaltungsdezernate entschieden würden, wie es bis in die neueste Zeit für fast alle Rechtsstreitigkeiten des Verwaltungsrechts bestand. Das deutsche Recht hat aber zu allen Zeiten, selbst als die richterliche Unabhängigkeit vollständig beseitigt war, für streitige Rechtssachen des Zivil- und Strafrechts an prozessualischen Formen festgehalten und die formlose extraordinaria cognitio des Absolutismus vermieden. Gerade durch dieses Festhalten an einem Prozeßrechte konnten die deutschen Gerichte die mit dem Untergange der altdeutschen Gerichtsverfassung verloren gegangene richterliche Unabhängigkeit allmählich wieder gewinnen. Die prozessualischen Formen folgen also an sich nicht aus dem Wesen der streitigen Gerichtsbarkeit, sind ihr aber immer eigentümlich gewesen.

Bei der streitigen Gerichtsbarkeit handelt es sich zwar um einen Rechtsstreit. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß unter allen Umständen zwei streitende Parteien einander gegenüberstehen müßten, zwischen denen das richterliche Urteil nunmehr unstreitiges Recht schafft. Allerdings trifft dies gegenwärtig fast für die gesamte streitige Gerichtsbarkeit sowohl für den Zivilprozeß wie für den Strafprozeß zu, aber aus dem Wesen der streitigen Gerichtsbarkeit ergibt es sich keineswegs. Auch als das Strafverfahren noch nicht den Charakter des Anklageprozesses, sondern den des Inquisitionsprozesses hatte, war die Strafrechtspflege ein Teil der streitigen Gerichtsbarkeit. Denn die Berechtigung zum Erlasse des Strafurteils wurde von dem Beschuldigten bestritten, und es war Sache des Richters, nach Prüfung der Verteidigungsgründe ihnen Rechnung zu tragen oder sie zu verwerfen. Ebenso ist auch heute das erste Eingreifen des Amtsgerichts, ehe noch die Staatsanwaltschaft mit der Sache befaßt ist, ein Teil der streitigen Gerichtsbarkeit, es fällt bereits in den Strafprozeß, obgleich sich in diesem Stadium noch keine streitenden Parteien gegenüberstehen.

Für den Begriff des Rechtsstreites erscheint es auch nicht notwendig, daß in jedem Prozesse die Parteien einander widersprechende tatsächliche Behauptungen aufstellen müssen. Ein Zivilprozeß hört nicht auf, ein solcher zu sein, wenn der Beklagte den eingeklagten Anspruch anerkennt, ein Strafprozeß bleibt ein solcher, auch wenn der Angeklagte seine Tat rückhaltlos gesteht. Denn

im ersten Falle liegt der Rechtsstreit schon darin, daß der Beklagte den klägerischen Anspruch nicht befriedigte, und das Geständnis im Strafprozesse hebt die Bestrittenheit des Rechts nicht auf, so lange der Richter untersuchen muß, ob das Geständnis auch der Wahrheit entspricht. Nur dann, wenn weder unter den Parteien in tatsächlicher oder rechtlicher Beziehung etwas streitig ist, noch die Wahrheit übereinstimmender Parteierklärungen von Amts wegen erforscht werden darf, liegt ein Rechtsstreit nicht mehr vor. Daher ist z. B. die Aufnahme eines gerichtlichen Vergleichs kein Akt der streitigen Rechtspflege, sondern der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

Die streitige Gerichtsbarkeit umfaßt nun zwei verschiedene Arten der Rechtspflege, die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit, die ihrem inneren Wesen nach durchaus verschieden, nur die äußere Form ihrer Handhabung, nämlich die Vollziehung der Rechtsnormen in prozessualischen Formen durch dieselben richterlichen Behörden gemeinsam haben. Der zunächst in die Augen fallende Unterschied der Zivil- und Strafrechtspflege besteht darin, daß es sich in beiden Fällen um die Anwendung von Normen verschiedener Rechtsgebiete handelt, die Zivilrechtspflege vollzieht die Normen des Privatrechts, die Strafrechtspflege die des Strafrechts. Aus der inneren Verschiedenheit des Privat- und Strafrechts ergibt sich aber auch ein wesentlicher Unterschied der Zivil- und Strafrechtspflege, des Zivil- und Strafprozesses.

Es ist das Charakteristische des Privatrechts im Gegensatze zu anderen Rechtsgebieten, daß, sobald die Privatrechtsnormen Personen betreffen, daraus für diese subjektive Rechte und Pflichten erwachsen. Das Privatrecht grenzt die Rechtssphäre verschiedener Privatpersonen gegeneinander ab. Sofern es also einen Lebenskreis treffen, ein menschliches Lebensverhältnis rechtlich regeln will, regelt es immer, wenn der in den Rechtsnormen vorausgesetzte Tatbestand vorhanden ist, die wechselseitigen Beziehungen mehrerer Privatpersonen zueinander. Solche rechtlichen Beziehungen verschiedener Rechtspersönlichkeiten, vermöge deren die eine der anderen gegenüber rechtlich gebunden ist, bezeichnet man aber als subjektive Rechte und Pflichten, jedem subjektiven Rechte steht eine subjektive Pflicht gegenüber. Die Entstehung subjektiver Rechte und Pflichten für die von einer Privatrechtsnorm betroffenen Personen ergibt

sich also mit Notwendigkeit aus dem Wesen des Privatrechts. Die Zivilrechtspflege besteht nun aber in der Vollziehung der Normen des Privatrechts, falls ihre Anwendbarkeit bestritten ist. Daraus folgt, daß im Zivilprozesse durch die Anwendung der objektiven Rechtsnorm stets über den Bestand subjektiver Rechte und Pflichten entschieden wird. Beides fällt unter allen Umständen zusammen. Da die subjektive Berechtigung und Verpflichtung sich lediglich aus der objektiven Rechtsnorm ergibt, so kann über jene nur entschieden werden durch Anwendung der Rechtsnorm und, da aus jeder Norm des Privatrechts, welche zur Anwendung kommen soll, subjektive Rechte und Pflichten erwachsen, so wird durch die Anwendung über letztere entschieden.

Die subjektiven Privatrechte sind nun aber durchweg verzichtbar, und zwar in doppelter Weise, dem Rechte und der Ausübung nach. Auf die meisten privatrechtlichen Befugnisse kann der Berechtigte unmittelbar verzichten, derart, daß durch den Verzicht die subjektive Berechtigung selbst erlischt. Aber auch soweit das subjektive Recht einer solchen freien Verfügung des Berechtigten entzogen ist, wie z. B. bei Statusrechten, steht nichts im Wege, daß der Berechtigte auf die Ausübung und Geltendmachung des Rechtes verzichtet. Die Wirksamkeit des Privatrechtes ist also nur relativ mehr oder weniger durch die freie Willensbestimmung des Berechtigten bedingt. Als das Gemeinsame aller subjektiven Privatrechte erscheint es, daß der Berechtigte sie nicht zur Geltung zu bringen braucht, daß er sie ganz oder teilweise auf sich beruhen lassen kann. Ist dies bei allen Privatrechten der Fall, so muß die Verzichtbarkeit der Ausübung sich auch bei der gerichtlichen Geltendmachung des Rechts zeigen. Daraus folgt, daß der Richter über ein Privatrecht nur soweit entscheiden kann, als es geltend gemacht wird, daß übereinstimmende Parteibehauptungen, auch wenn sie den wirklichen Sachverhältnissen nicht entsprechen, für den Richter bindend sind, so daß er auf letzteres nicht zurückzugehen braucht, aber auch gar nicht zurückgehen darf.

Der Zivilprozeß hat somit nur die Ermittlung der formellen, aber nicht der materiellen Wahrheit zum Gegenstande. Diese Gebundenheit der richterlichen Aktion durch die Anträge der Parteien bezeichnet man gewöhnlich als die Verhandlungsmaxime. Sie ist nicht eine prozessualische Seltsamkeit, die der Gesetzgeber je nach

seinem Belieben dem Zivilprozesse zugrunde legen könnte oder nicht, sie ist vielmehr die notwendige Folge davon, daß es sich bei dem Zivilprozesse um die Anwendung der Privatrechtsnormen durch die Entscheidung über wenigstens der Ausübung nach verzichtbare subjektive Privatrechte handelt. Ein Zivilprozeß ohne Verhandlungsmaxime ist also überhaupt undenkbar, ein solcher wäre ein unlösbarer innerer Widerspruch, eine logische Ungeheuerlichkeit. Auch bei Einführung des Inquisitionsprinzipes in den Zivilprozeß durch die preußische Allgemeine Gerichtsordnung lag im Grunde genommen nicht eine Beseitigung der Verhandlungsmaxime, sondern eine besondere Art ihrer Anwendung vor. Von dem Gesichtspunkte ausgehend, daß Verzichte im allgemeinen nicht zu vermuten seien, sollte der Richter von Amts wegen erforschen, ob nicht Tatsachen vorlägen, welche die Parteien außer acht gelassen hätten, obgleich sie zur Begründung ihrer Rechte dienlich sein konnten. Einem ausdrücklichen Verzichte gegenüber hielt jedoch das Inquisitionsprinzip der Allgemeinen Gerichtsordnung keineswegs Stand, so daß etwa einer Partei Rechte zugesprochen wären, die sie nicht haben wollte. Es war also nichts anderes, als eine aus dem Wesen des fürsorgenden Polizeistaates erklärliche Umgestaltung der jedem Zivilprozesse unbedingt wesentlichen Verhandlungsmaxime.

Auf einer ganz anderen Grundlage ruht dagegen die Strafrechtspflege. Auch hier ist auszugehen von der Natur der anzuwendenden Rechtsnormen. Die Strafrechtsnormen sind ebenfalls von den Normen der übrigen Rechtsgebiete wesentlich verschieden. Sie haben im allgemeinen einen ziemlich gleichmäßigen Inhalt, indem sie die Anordnung treffen, daß wenn jemand eine gewisse Handlung oder Unterlassung begangen hat, er in bestimmter Weise bestraft werden soll. Diese Rechtssätze des besonderen Teiles des Strafrechts werden dann weiter ausgeführt in den Vorschriften über die Strafen, sie werden teilweise aufgehoben und abgeändert in den Vorschriften über die Strafausschließungs- und Milderungsgründe. Damit ist der Inhalt des gesamten Strafrechts erschöpft. Es umfaßt also die Normen darüber, wie der Bruch der strafrechtlich geschützten Rechtsordnung zu sühnen ist, es trifft die Bestimmungen, wie die staatlichen Behörden die Personen, welche eine strafbare Handlung begehen, zu bestrafen haben. Die Strafrechtsnormen enthalten also ein doppeltes, sie verbieten den Menschen gewisse Handlungen unter

Androhung von Strafe, sie gebieten den Behörden die Bestrafung der Personen, welche solche Handlungen trotz des Verbotes begehen. Ein wechselseitiges Verhältnis subjektiver Rechte und Pflichten zwischen den Behörden und den Verbrechern erwächst aber hieraus keineswegs. Allerdings sind auch in den Strafrechtsnormen subjektive Rechte und Pflichten erkennbar, das Recht des Staates, vertreten durch seine Behörden, zur Bestrafung der Verbrecher, die Pflicht der der Staatsgewalt Unterworfenen, keine strafbaren Handlungen zu begehen, der Behörden, strafbare Handlungen zu bestrafen. Allein jenes Recht des Staates ist nur eine rechtliche Begrenzung seines allgemeinen Herrschaftsrechtes über Land und Leute, die Pflicht der Untertanen und Behörden nur ein Ausfluß ihrer allgemeinen Gehorsamspflicht. Ueber diese allein aus den Normen zu entnehmenden subjektiven Rechte und Pflichten wird bei Anwendung der Strafrechtsnormen nicht entschieden, da sie schon die Voraussetzung für das Bestehen des Strafrechts wie alles Rechts überhaupt bilden. Der Strafrichter wendet also grundsätzlich nur die objektive Rechtsnorm an und, indem er dies tut, entscheidet er über keine subjektiven Rechte und Pflichten.

Damit ist zwar nicht ausgeschlossen, daß nebenher auch aus den Strafrechtsnormen subjektive Rechte und Pflichten, wie der Anspruch auf Buße oder auf eine Privatstrafe erwachsen. Soweit dies der Fall ist, handelt es sich aber um eine Vermengung von Privat- und Strafrecht. Solche Ansprüche sind rein privatrechtlicher Natur, und die Verbindung mit dem Strafrechte ist nur äußerlich, indem die privatrechtliche Vorschrift in den Strafgesetzen getroffen und über den Anspruch bei Gelegenheit des Strafverfahrens entschieden wird. Das Wesen des Strafrechts bleibt durch solche subjektiven Ansprüche vollständig unberührt.

Handelt es sich nun aber bei der Anwendung der Strafrechtsnormen nicht gleichzeitig um eine Entscheidung über subjektive Rechte, geschweige denn über verzichtbare subjektive Rechte wie im Zivilprozesse, so muß dieser Unterschied auch bei dem Strafverfahren zur Geltung kommen. Aus der Relativität der Privatrechtsnormen ergab sich die Notwendigkeit der Verhandlungsmaxime für den Zivilprozeß. Aus der Tatsache, daß die Strafrechtsnormen absolute Gebote und Verbote für Behörden und Untertanen enthalten, folgt, daß die Frage, inwieweit die Strafrechtsnormen vollzogen werden

sollen, der Willkür der betroffenen Personen entzogen ist, und die Behörden von Amts wegen zu erforschen haben, ob und in welchem Umfange die Strafrechtsnormen auf den einzelnen Fall Anwendung finden. Dies trifft auch zu für die sogenannten Antragsstraftaten. Mag man in dem Antrage ein Tatbestandsmerkmal oder nur eine Voraussetzung der Strafverfolgung sehen, jedenfalls ist der Antragsberechtigte keine von der Strafrechtsnorm betroffene Person und nach Stellung des Strafantrags bietet das Verfahren keine Besonderheiten mehr dar. Mit derselben inneren Notwendigkeit wie für den Zivilprozeß die Verhandlungsmaxime ergibt sich daher für den Strafprozeß deren Gegenteil, die Inquisitionsmaxime als Grundlage des Verfahrens. Ob der Prozeß selbst ein Inquisitionsprozeß oder ein Anklageprozeß ist, erscheint verwaltungsrechtlich als eine Frage der Zuständigkeitsverteilung zwischen den Behörden, im ersteren Falle ist die Anwendung der Strafrechtsnormen den Gerichten allein, im zweiten Falle den Gerichten in Verbindung mit einer besonderen Anklagebehörde, der Staatsanwaltschaft, übertragen. Das Wesen der Sache bleibt davon unberührt, ob der Strafprozeß Inquisitionsprozeß oder Anklageprozeß ist, jedenfalls muß er seiner inneren Natur nach stets auf der Inquisitionsmaxime beruhen.

Das Prozeßverfahren selbst ist jetzt in Zivil- und Strafsachen reichsrechtlich geregelt durch die Zivilprozeßordnung und die Strafprozeßordnung. Für die Landesgesetzgebung bleibt demnach auf dem Gebiete des Prozeßrechts nur noch insofern Raum, als das Reichsrecht selbst eine solche noch zuläßt, insbesondere soweit es auf Ausführungsgesetze der Einzelstaaten verweist.

Die Formen, welche die Behörden bei ihrer Tätigkeit zu beobachten haben, sind an und für sich zweifellos ein Gegenstand des Verwaltungsrechts, und zwar auch dann, wenn die Behörden materielle Normen anwenden, welche dem Staatsrechte nicht angehören. Zivilprozeß und Strafprozeß haben sich jedoch schon von jeher wegen der hohen juristischen Ausbildung, welche gerade diese Art des Verfahrens der Behörden ausgezeichnet, zu besonderen selbständigen Wissenschaften entwickelt und werden deshalb im Staatsrechte nicht behandelt. Nur mit Rücksicht darauf, daß in den Verfassungsurkunden bisweilen einige oberste Grundsätze des Prozeßrechts, wie Oeffentlichkeit und Mündlichkeit des Verfahrens,

Anklageprozeß in Strafsachen, Mitwirkung von Geschworenen bei schweren Verbrechen, Aufnahme gefunden hatten, ließ man sich dazu verleiten, diese Grundsätze auch im Staatsrechte zu behandeln. Dabei machte man sich aber einer Verwechslung des formellen und materiellen Verfassungsrechtes schuldig. Denn die Tatsache, daß prozeßrechtliche Normen in den Verfassungsurkunden enthalten waren, macht sie noch nicht zu staatsrechtlichen. Ebenso wenig konnte die hohe politische Wichtigkeit dieser Grundsätze für ihren juristischen Charakter ins Gewicht fallen. Nachdem nunmehr die Prozeßgesetzgebung Sache des Reiches geworden, und die betreffenden prozeßrechtlichen Bestimmungen der Verfassungsurkunden der Einzelstaaten dadurch gegenstandslos geworden sind, liegt aber auch ein formeller Grund nicht mehr vor, unsystematischerweise Teile des Prozeßrechtes im Staatsrechte zu behandeln.

Neben dem reichsrechtlichen Prozeßverfahren besteht jedoch landesrechtlich noch ein besonderes Sühne- oder Vergleichsverfahren, und zwar zum Teil auf Grund reichsrechtlicher Vorschriften. Es ist dies das Verfahren vor dem Schiedsmanne. Das Institut der Schiedsmänner beruht gegenwärtig auf der Schiedsmannsordnung vom 29. März 1879[1]). Schon seit 1827 in den älteren Landesteilen mit Ausnahme der Rheinprovinz eingeführt, ist die Einrichtung nunmehr reichsrechtlich notwendig geworden, indem die Strafprozeßordnung § 420 das Strafverfahren wegen der auf Privatklage zu verfolgenden Beleidigungen von der Erfolglosigkeit eines vorherigen Sühneversuchs vor der Vergleichsbehörde abhängig macht. Die Schiedsmannsordnung von 1879 hat daher die Einrichtung auf den ganzen Staat ausgedehnt. Die Schiedsmänner haben aber nicht nur bei Beleidigungen und Körperverletzungen einen Sühneversuch anzustellen, sondern auch auf dem Privatrechtsgebiete die gütliche Schlichtung vermögensrechtlicher Streitigkeiten zu versuchen, soweit solche seitens der Parteien beantragt wird. Die in dieser Beziehung aufgenommenen Vergleiche haben die Wirkung der gerichtlichen. Die Verhandlungen selbst sind kosten- und stempelfrei.

Die Schiedsmänner und ihre Stellvertreter werden für die einzelnen Gemeinden auf drei Jahre gewählt. Größere Gemeinden

---

[1]) GS. 1879, S. 321, Kommentar von Florschütz, 14. Aufl. von Schultze-Görlitz, Berlin 1911; von Halle, 2. Aufl., Berlin 1903.

können in Bezirke geteilt, kleinere zu solchen vereinigt werden. Den Gemeinden stehen die selbständigen Gutsbezirke gleich. Die Wahl erfolgt durch die Gemeindevertretung oder den Gutsvorsteher und nur dann, wenn mehrere Gemeinden zu einem Bezirke vereinigt sind, durch die Kreisversammlung. Hinsichtlich der persönlichen Befähigung der Schiedsmänner wird erfordert ein Alter von dreißig Jahren, Wohnsitz im Bezirke, Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte und Verfügungsfähigkeit über das Vermögen. Außerdem bedürfen Staatsbeamte und besoldete Kommunal- und Kirchenbeamte zur Uebernahme des Amtes der Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde. Das Amt ist ein unbesoldetes Ehrenamt und muß von den dazu befähigten Personen übernommen werden, sofern nicht gewisse Entschuldigungsgründe, wie Alter von sechzig Jahren, anhaltende Krankheit, lange oder häufige Abwesenheit, Verwaltung eines unmittelbaren Staatsamtes oder Verwaltung des Schiedsamtes während der letzten drei Jahre, vorliegen. Die unbefugte Ablehnung des Amtes kann mit dem Verluste der politischen Gemeinderechte auf drei bis sechs Jahre und mit um ein Achtel bis ein Viertel stärkerer Heranziehung zu den Gemeindelasten bestraft werden. Die Gewählten bedürfen der Bestätigung durch das Präsidium des zuständigen Landgerichts und werden von dem Amtsgerichte vereidigt. Sie haben während der Amtsdauer alle Rechte und Pflichten der Beamten. Die Dienstaufsicht führen die Land- und Oberlandesgerichtspräsidenten und der Justizminister.

§ 163. Die freiwillige Gerichtsbarkeit.

Auch bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit ist auszugehen von dem Wesen der ordentlichen Gerichtsbarkeit überhaupt als einer Behördentätigkeit, welche gehandhabt wird durch die ordentlichen Gerichte in richterlicher Unabhängigkeit. Während aber bei der streitigen Gerichtsbarkeit diese richterliche Tätigkeit zur Entscheidung eines Rechtsstreites geübt wurde, handelt es sich bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit um keinerlei streitiges Recht. Hiermit ist aber auch die Begriffsbestimmung der freiwilligen Gerichtsbarkeit nach jeder Richtung erschöpft. Die herrschende Ansicht versucht allerdings noch eine weitere sachliche Begriffsbestimmung zu geben, indem sie ausführt, es sei hier Gegenstand der richterlichen Tätigkeit, durch ihre Mitwirkung bei der Begründung und Aufhebung von Rechtsverhält-

nissen der Unsicherheit des Rechtes und der Möglichkeit der Störung und Verletzung vorzubeugen[1]). Allein so schön dies klingen mag und so oft es auch wiederholt ist, so falsch ist es. Zunächst darf es doch wohl billig bezweifelt werden, ob durch Formvorschriften, welche beispielsweise den gerichtlichen Abschluß gewisser Rechtsgeschäfte fordern, wirklich Streitigkeiten darüber vorgebeugt, und nicht vielmehr Oel ins Feuer gegossen wird. Bekanntlich dreht sich bei den meisten Testamentsprozessen der Rechtsstreit darum, ob bei Errichtung des Testaments alle wesentlichen Förmlichkeiten beobachtet, und welche Förmlichkeiten wesentlich sind[2]). Weiterhin schließt man aber Rechtseinrichtungen, die zweifellos der Vorbeugung von Prozessen dienen, wie das der Schiedsmänner und das schiedsrichterliche Verfahren, im Widerspruche mit der aufgestellten Begriffsbestimmung von der freiwilligen Gerichtsbarkeit aus.

Wohl lassen sich diejenigen richterlichen Akte, welche in das Gebiet der freiwilligen Gerichtsbarkeit fallen, in einigen Gruppen zusammenfassen, nach Hauptgesichtspunkten ordnen. Aber es wäre vollständig ein Ding der Unmöglichkeit, aus dem Inhalte aller dieser Akte eine sachliche Begriffsbestimmung der freiwilligen Gerichtsbarkeit zu entwickeln. Die Tätigkeit des Richters bei Beurkundung und Bestätigung gewisser Rechtsakte, bei Bevormundung Handlungsunfähiger, in Stiftungs-, Familienfideikommiß- und Lehnssachen, bei dem Nachlaßwesen, bei Grundbucheintragungen umfaßt dem Inhalte nach so verschiedenartige Zweige der staatlichen Aufgaben, als man sich nur denken kann, in ihrem Inhalte ist irgendein allen gemeinsames Merkmal nicht zu finden. Wohl aber

---

[1]) Seit Klüber ist diese Auffassung fast in jedes staatsrechtliche Lehr- oder Handbuch übergegangen, soweit darin die freiwillige Gerichtsbarkeit überhaupt erwähnt wird. Vgl. z. B. Klüber § 379; Zöpfl § 273 N. 2; v. Rönne, Pr. StR. Bd. 4, S. 21; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2 S. 83; Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen § 203; Pözl, Bayr. Verfassungsrecht (4. A.), München 1870, S. 421 u. a.

[2]) So wurde z. B. gegen die Bestimmung im Entwurfe des Bürgerlichen Gesetzbuchs, daß Servituten nur durch Eintragung begründet werden können, geltend gemacht, es werde sich hieraus eine Steigerung der Zahl der Prozesse ergeben. Vgl. Verhandl. des 19. deutschen Juristentages, Bd. 3, S. 120. Die Vorschriften des preußischen Rechtes über die Schriftlichkeit der Verträge veranlaßten eine Unzahl von Prozessen.

ist allen gemeinsam, daß die Handhabung dieser Geschäfte den ordentlichen Gerichten in richterlicher Unabhängigkeit zusteht. Gewisse prozessualische Formen des Verfahrens, wenn auch der ganzen freiwilligen Gerichtsbarkeit eigentümlich, erscheinen dabei nicht ausschlaggebend, da ähnliche Formen auch anderswo, z. B. bei der Beurkundung des Personenstandes vorkommen. Von Bedeutung sind in positiver Richtung allein das staatliche Organ der Tätigkeit, nämlich die ordentlichen Gerichte und die Art der Handhabung, nämlich die richterliche Unabhängigkeit, in negativer Beziehung, daß es sich um nicht streitige Sachen handelt.

Die Richtigkeit dieser Ausführungen über das Wesen der freiwilligen Gerichtsbarkeit ergibt sich sogleich durch die Probe auf das Exempel. Würde man irgendeinen Zweig der inneren Verwaltung, z. B. das Personenstandswesen, wie dies früher hinsichtlich der Juden und Dissidenten der Fall war, den ordentlichen Gerichten zur Verwaltung in richterlicher Unabhängigkeit übertragen, so würde dieser Verwaltungszweig zur freiwilligen Gerichtsbarkeit werden. Entzieht man den Gerichten bei einem Zweige der freiwilligen Gerichtsbarkeit die richterliche Unabhängigkeit, beläßt aber die betreffenden Obliegenheiten den ordentlichen Gerichten, so wird die freiwillige Gerichtsbarkeit zur Justizverwaltung, nimmt man dagegen den betreffenden Verwaltungszweig den ordentlichen Gerichten überhaupt, so hört er ebenfalls auf, freiwillige Gerichtsbarkeit zu sein, und fällt in das große Gebiet der sogenannten inneren Verwaltung. Wo den Notaren eine gleichartige Tätigkeit mit den ordentlichen Gerichten eingeräumt wird, sind zwar die Obliegenheiten des Gerichts und des Notars genau dieselben, aber eine freiwillige Gerichtsbarkeit ist es nicht, die den Notaren zusteht. Wie keinerlei sachliche Verschiedenheit zwischen der richterlichen und jeder sonstigen staatlichen Tätigkeit besteht, tritt gerade hier bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit am klarsten zutage. Der Beschluß des Vormundschaftsgerichts auf Fürsorgeerziehung eines Kindes und der Beschluß der Polizei auf Ueberführung eines Bettlers oder Vagabunden in das Korrektionshaus, die Beurkundung gewisser familienrechtlichen Verträge durch den Richter und die Beurkundung der Eheschließungen durch den Standesbeamten, die Fürsorge des Staates für hilflose Minderjährige durch deren Bevormundung und die Armenpflege und Arbeiterfürsorge,

das Grundbuchrecht und das Grundkreditwesen stehen in der Tat in viel engerem Zusammenhange miteinander als die verschiedenen Zweige der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Von diesem sachlichen Standpunkte aus behandelt daher L. v. Stein mit Recht die gesamte freiwillige Gerichtsbarkeit in der Lehre von der inneren Verwaltung. Der Begriff der freiwilligen Gerichtsbarkeit wird nur verständlich, wenn man davon absieht, staatliche Aufgaben, die keinen gemeinsamen positiven Inhalt haben, nach einem solchen gemeinsamen positiven Inhalte bestimmen zu wollen.

Nach dem Gegenstande zerfällt die freiwillige Gerichtsbarkeit in zwei Gruppen, von denen man die eine als rein privatrechtlich, die andere als privatrechtlich und staatsrechtlich gemischt bezeichnen kann. Zu der ersteren Gruppe gehören die Vollziehung, Beurkundung und Bestätigung gewisser Rechtsgeschäfte, das Nachlaßwesen und die Stiftungs-, Familienfideikommiß- und Lehnssachen, zu der zweiten Gruppe das Grundbuch- und Hypothekenwesen, die Vormundschaftssachen, das Hinterlegungswesen und die Führung der Handels-, Genossenschafts-, Muster-, Schiffs- und ähnlicher Register.

Bei den Akten der freiwilligen Gerichtsbarkeit von der ersten Art handelt es sich durchaus um Rechtsgeschäfte des Privatrechts. Für das Verwaltungsrecht kommen sie nur insofern in Betracht, als in den privatrechtlichen Vorschriften, durch welche den unter Mitwirkung der Behörden vorgenommenen Rechtsakten eine besondere Rechtswirksamkeit beigelegt wird, gleichzeitig eine die Behörden zu dieser Mitwirkung ermächtigende Zuständigkeitsbestimmung liegt. Lediglich die Zuständigkeit der Behörden ist als verwaltungsrechtliches Moment aus jenen Privatrechtsnormen zu entnehmen, im übrigen sind es nach jeder Richtung hin privatrechtliche Vorschriften. Im Grunde genommen handelt es sich also um privatrechtliche Enklaven im Verwaltungsrechte. Sie an dieser Stelle eingehend zu erörtern, liegt nun um deswillen keine Veranlassung vor, weil sie ihrer Natur nach nur bei den betreffenden Privatrechtseinrichtungen erschöpfend behandelt werden können. Das Verwaltungsrecht müßte sich, von dem Gesichtspunkte ausgehend, daß es die Zuständigkeit der staatlichen Behörden darzulegen hat, auf eine bloße Aufzählung der Rechtsgeschäfte beschränken, bei denen eine Mitwirkung der Gerichte in der Form

der freiwilligen Gerichtsbarkeit stattfindet. Eine solche Aufzählung ist aber ohne jeden wissenschaftlichen Wert. Dazu kommt, daß auch tatsächlich sich das Privatrecht der Aufgabe, die Gegenstände dieser Art freiwilliger Gerichtsbarkeit zu behandeln, nie entzogen hat. Es kann daher hier unter Verweisung auf das Privatrecht von einer weiteren Erörterung abgesehen werden. Die Stiftungs-, Familienfideikommiß- und Lehnssachen bilden in gewisser Hinsicht ein Mittelglied zwischen Gerichtsbarkeit und Justizverwaltung, indem sie zwar von den Gerichten in richterlicher Unabhängigkeit zu bearbeiten sind, jedoch mit der Einschränkung, daß die Beschwerde gegen die richterlichen Entscheidungen in letzter Instanz nicht wieder an ein Gericht, sondern an den Justizminister geht.

Die zweite Gruppe der Akte der freiwilligen Gerichtsbarkeit läßt auch abgesehen von der Zuständigkeitsfrage eine doppelte Betrachtung von dem Standpunkte des Privatrechts und von dem des Verwaltungsrechts zu. Hierin liegt keine Vermengung von Privat- und Staatsrecht, keine Verwischung der Grenze beider, wie sie dem Systeme des mittelalterlichen Patrimonialstaates eigentümlich war. Man kann die Grenze zwischen zwei Gebieten noch so scharf und bestimmt ziehen, und doch ist die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß ein Teil beiden mit gleichem Rechte angehört, daß sich eine Mitherrschaft herausstellt. Dies ist hier unzweifelhaft der Fall.

Das Grundbuch- und Hypothekenwesen umfaßt das Grundverkehrsrecht, also einen Teil des Privatrechts, es bildet aber auch eine Menge staatlicher Maßregeln im Interesse des öffentlichen Grundkredits. Daß das Vormundschaftsrecht dem Privatrechte angehört, ist so lange nicht zu bezweifeln, als man in dem Familienrechte einen Teil des Privatrechts sieht, da die Vormundschaft im wesentlichen einen Ersatz der mangelnden elterlichen Gewalt bildet. Allein ebenso berechtigt ist der Gesichtspunkt einer staatlichen Fürsorge für hilfsbedürftige Personen, und dieser Gesichtspunkt tritt sogar bei einigen Arten der Vormundschaft, wie der für Geisteskranke und Abwesende, durchaus in den Vordergrund, ohne daß man deshalb die einheitliche Rechtseinrichtung der Vormundschaft zwischen Privat- und Staatsrecht auseinander reißen dürfte. Die Hinterlegung als Ersatz der Zahlung kann im Privatrechte nicht

übergangen werden[3]). Doch handelt es sich hierbei gleichzeitig um Normen für die staatliche Finanz- und Kassenverwaltung. Die Eintragung gewisser Privatrechtsverhältnisse endlich in die gerichtlichen Handels-, Genossenschafts-, Vereins-, Muster- und Schiffsregister hat wichtige privatrechtliche Wirkungen und steht insofern der gerichtlichen Vollziehung, Beurkundung und Bestätigung der Rechtsgeschäfte gleich. Allein, abweichend von der letzteren Art freiwilliger Gerichtsbarkeit, ist es, wenn ein in die gerichtlichen Register einzutragendes Rechtsverhältnis begründet worden ist, keineswegs in die Willkür der Parteien gestellt, ob sie die Mitwirkung des Gerichts durch Nachsuchung der Eintragung in Anspruch nehmen wollen oder nicht. Vielmehr sind gewisse Anmeldungen vom Gerichte durch Ordnungsstrafen zu erzwingen. Damit geht das gerichtliche Registerwesen über den privatrechtlichen Kreis hinaus, und fällt gleich dem übrigen Registerwesen, bei dem ebenfalls der Staat die Anmeldung gewisser Tatsachen erzwingt, wie das Personenstandsregister u. a., in das Gebiet des öffentlichen Rechts, und zwar seinem Inhalte nach in das der Ordnungspolizei.

Es erscheint also sachlich durchaus berechtigt, diese Gegenstände der freiwilligen Gerichtsbarkeit im Verwaltungsrechte ausführlich zu behandeln. Wenn man gewöhnlich davon Abstand nimmt, so beruht dies auf praktischen Gründen. Im Privatrechte müssen diese Rechtsinstitute ihren Platz finden, man sucht sie deshalb herkömmlich nur in jenem älteren und ausgebildeteren Zweige der Rechtswissenschaft. Deshalb wird im Verwaltungsrechte von einer besonderen Erörterung entweder vollständig abgesehen, oder die Behandlung auf die Hervorhebung einiger leitenden Gesichtspunkte des Vormundschaftsrechts, des Grundbuchrechts usw. beschränkt. Diese Gesichtspunkte und die Rücksicht auf den Raum sind auch hier als ausschlaggebend zu betrachten. Da jedoch eine bloße Andeutung der Rechtseinrichtungen an dieser Stelle vollkommen zwecklos ist, muß die Behandlung vollständig dem Privatrechte überlassen bleiben, jedoch unter Wahrung des Grundsatzes, daß auch das Verwaltungsrecht sie für sich in Anspruch nehmen kann.

Die Verwaltung dieser zweiten Gruppe der freiwilligen

---

[3]) Hinterlegungsordnung vom 21. April 1913 — GS. 1913, S. 225.

Gerichtsbarkeit erfolgt durch die ordentlichen Gerichte. Nur soweit es sich um die Beurkundung gewisser Rechtsgeschäfte handelt, welche die Grundlage der Eintragung in die öffentlichen Bücher bilden soll, kann diese Beurkundung in der Regel auch vor den Notaren erfolgen.

Die freiwillige Gerichtsbarkeit ist reichsrechtlich geregelt durch das Gesetz vom 17. Mai 1898 über die freiwillige Gerichtsbarkeit nebst preußischem Ausführungsgesetze vom 27. September 1899[4]).

§ 164. Die Justizverwaltung.

Der Begriff der Justizverwaltung war bereits dahin bestimmt worden, daß es sich um eine Hilfstätigkeit für die Rechtsprechung handelt, bei der die richterliche Unabhängigkeit nicht stattfindet, sondern die allgemeinen Verwaltungsgrundsätze Platz greifen. Die Justizverwaltung deckt sich also nicht mit derjenigen Behördentätigkeit der ordentlichen Gerichte, für welche diesen die richterliche Unabhängigkeit nicht beigelegt ist. Zu einer Zeit, als Justiz und Verwaltung in unterster Instanz noch nicht getrennt waren, würde man niemals die polizeilichen Aufgaben einer Ortsbehörde, welche gleichzeitig Gericht und Verwaltungsorgan war, als Justizverwaltung bezeichnet haben. Umgekehrt werden gegenwärtig nicht nur die ordentlichen Gerichte, sondern auch andere Behörden, insbesondere das Justizministerium und die Staatsanwaltschaft als Organe der Justizverwaltung anerkannt. Was zur Justizverwaltung gehört, entscheidet sich also in erster Linie nach dem Inhalte der betreffenden Verwaltungsgeschäfte.

Auf diesem Standpunkte steht auch die Gesetzgebung. Nach § 4 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze können durch die Landesgesetzgebung den reichsrechtlich angeordneten Gerichtsbehörden Geschäfte der Justizverwaltung, nicht dagegen andere Gegenstände der Verwaltung übertragen werden. Wären alle den ordentlichen Gerichten überwiesenen Geschäfte, bei deren Erledigung die richterliche Unabhängigkeit nicht stattfindet, Gegenstand der Justizverwaltung, so hätte das reichsrechtliche Verbot ganz anders gefaßt werden müssen, es wäre dann ein Verbot zu erwarten gewesen, den ordentlichen Gerichten mit der Rechtsprechung nicht im Zusammenhange stehende Verwaltungsgeschäfte zu übertragen.

---

4) RGBl. 1898, S. 189, 771; GS. 1899, S. 249.

Offenbar bedarf aber diese Bestimmung des Gebietes der Justizverwaltung als einer Hilfstätigkeit für die Rechtsprechung noch der näheren Begrenzung. Auch die gesamte Sicherheitspolizei bildet eine Hilfstätigkeit für die Strafrechtspflege, sollte sie deshalb ohne weiteres Justizverwaltung sein? Man braucht aber hierbei nicht einmal stehen zu bleiben. Die gerichtlichen Gebühren und Geldstrafen reichen zur Unterhaltung der Gerichtsbehörden nicht aus, es sind dazu noch andere Einnahmequellen notwendig aus Domänen, Steuern usw. Gleichwohl dürfte es wohl niemand einfallen, mit Rücksicht hierauf die Domänen- und Steuerverwaltung als Justizverwaltung zu bezeichnen. Es wäre verfehlt, diese Unbestimmtheit der Begrenzung durch ebenso unbestimmte Erklärungen, wie „unmittelbare Hilfstätigkeit" oder dergleichen verbessern zu wollen. Gleichwohl läßt sich aus den einzelnen Arten von Geschäften der Justizverwaltung ein weiterer positiver Inhalt nicht ableiten. Es ist daher ein anderer Weg einzuschlagen.

Die Gesetzgebung wie die Verwaltungspraxis bieten in dieser Beziehung den nötigen Anhalt. Nach beiden werden nur solche Verwaltungsgeschäfte als Justizverwaltung bezeichnet, die von dem Justizministerium oder einer diesem untergeordneten Behörde versehen werden. So erklärt § 77 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze die Vorstände der Gerichte und der Staatsanwaltschaften nach näherer Bestimmung des Justizministers für dessen Organe bei den Geschäften der Justizverwaltung, und in § 83 a. a. O. ist davon die Rede, daß die Aufsicht über besondere Gerichte der Justizverwaltung gar nicht oder nicht ausschließlich zustand. Ebenso betrachtet die Verwaltungspraxis die Gefängnisverwaltung nur soweit als Gegenstand der Justizverwaltung, als sie von dem Justizminister abhängt. Wenn man also durchaus einheitliche Verwaltungszweige, wie die Dienstaufsicht über die Gerichte und die Gefängnisverwaltung auseinanderreißt und teils der Justiz- teils der sonstigen Verwaltung zurechnet, so ist jedenfalls entscheidend, daß nur die vom Justizministerium abhängige Verwaltung Justizverwaltung ist, in durchgreifendster Weise zur Anwendung gebracht.

Man könnte hierin einen Widerspruch sehen mit der bereits erwähnten Bestimmung in § 4 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze, wonach den Gerichten außer der Gerichtsbarkeit

keine anderen Geschäfte als solche der Justizverwaltung übertragen werden dürfen. Jenes Verbot wäre vollständig unverständlich, wenn alle Verwaltungstätigkeit der Gerichte Justizverwaltung wäre. Allein die Tatsache, daß alle vom Justizministerium abhängenden Geschäfte die Justizverwaltung ausmachen, bildet doch keine Begriffsbestimmung der letzteren, sondern nur eine nähere Begrenzung des Gebietes als einer Hilfstätigkeit für die Rechtsprechung. Das Reichsrecht verbietet der Landesgesetzgebung, den Gerichten mit der Rechtsprechung in keinerlei Zusammenhang stehende Verwaltungsgeschäfte zu übertragen. In dieser Unbestimmtheit genügt das Verbot um deswillen, weil es sich um keine an die Staatsangehörigen gerichtete Rechtsnorm, sondern um eine Anordnung handelt, welche sich an die Landesgesetzgebung wendet.

Die Justizverwaltung umfaßt also nach dem gegenwärtigen Reichs- und Landesrechte diejenigen Geschäfte, welche sich als eine Hilfstätigkeit für die Rechtsprechung darstellen und vom Justizministerium verwaltet werden.

Der Organismus der Justizverwaltung weicht von dem der Rechtsprechung in erheblichster Weise ab. Er ist nämlich durchaus bureaukratisch. Nach § 77 des preußischen Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze sind die Vorstände der Gerichte und der Staatsanwaltschaften nach näherer Bestimmung des Justizministers dessen Organe bei den Geschäften der Justizverwaltung. Sie können jedoch bei Erledigung dieser Geschäfte die Mitwirkung der ihrer Aufsicht unterstellten Beamten in Anspruch nehmen. An der Spitze des gesamten Behördenorganismus für die Justizverwaltung steht somit das Justizministerium. Während nun aber das für die Gestaltung der heutigen deutschen Justizverfassung vielfach vorbildliche französische Recht das richterliche Personal auf die Rechtsprechung beschränkt und die Justizverwaltung unter dem Justizministerium ausschließlich der Staatsanwaltschaft vorbehält, hat das deutsche Recht eine derartige Scheidung stets nach Möglichkeit vermieden. Es hält zwar daran fest, daß richterliche Geschäfte nicht von der Staatsanwaltschaft wahrgenommen werden dürfen, dagegen überläßt es ihr bei weitem nicht alle Angelegenheiten der Justizverwaltung. Insbesondere verbietet § 152 des Gerichtsverfassungsgesetzes, den Staatsanwälten eine Dienstaufsicht über die Richter zu übertragen. Es besteht demnach unter dem Justizministerium

eine zweifache Organisation der Justizverwaltung, eine solche der Gerichtsvorstände, der Oberlandesgerichtspräsidenten, Landgerichtspräsidenten, Amtsgerichtspräsidenten für Berlin-Mitte und aufsichtführenden Amtsrichter, und eine solche der Staatsanwaltschaft in ihrer hierarchischen Ordnung. Beide sind durchaus voneinander unabhängig und nur verbunden durch die gemeinsame oberste Behörde, das Justizministerium. Die Geschäfte der Justizverwaltung sind nun unter diese verschiedenen Behörden verteilt.

Die Gegenstände der Justizverwaltung lassen sich, abgesehen von der strafprozessualen Tätigkeit der Staatsanwaltschaft, welche mit der Strafgerichtsbarkeit im engsten Zusammenhange steht, nach folgenden Gruppen zusammenfassen:

1. Personalien. Die Personalangelegenheiten der Justizbeamten werden, soweit es sich um die Beamten der Gerichte handelt, von den Gerichtsvorständen, soweit dagegen die Beamten der Staatsanwaltschaften in Betracht kommen, von deren leitenden Beamten, in höchster Stelle hinsichtlich aller Justizbeamten durch das Justizministerium bearbeitet. Abgesehen von den bereits früher erwähnten Bestimmungen über die Ernennung der Beamten ist dieses Gebiet des inneren Dienstes der Regelung durch Ministerialverordnung überlassen. In Betracht kommen besonders wegen der Anstellungsangelegenheiten die Verfügung vom 2. März 1885[1]) und wegen der Beurlaubungen die Verfügung vom 28. Juni 1885[2]).

2. Dienstaufsicht. Die Aufsichtsbefugnisse der Justizverwaltungsbehörden bestimmen sich gegenwärtig nach §§ 78 ff. des preußischen Ausführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetze. Namentlich entscheidet sich danach, wer die Aufsicht zu führen hat, und worin die Aufsichtsrechte bestehen.

Das Recht der Aufsicht steht zu:

1. dem Justizminister hinsichtlich sämtlicher Gerichte und Staatsanwaltschaften, jedoch unbeschadet der Vorschriften, wonach die Aufsicht über besondere Gerichte, wie die Generalkommissionen und das Oberlandeskulturgericht der Justizverwaltung gar nicht oder nicht ausschließlich zusteht;

2. dem Präsidenten des Oberlandesgerichts hinsichtlich dieses Gerichts, sowie der Gerichte des Bezirks;

[1]) JMBl. 1885, S. 96.
[2]) A. a. O. S. 104.

3. dem Präsidenten des Landgerichts hinsichtlich dieses Gerichts, sowie der Gerichte des Bezirks; dem Amtsgerichtspräsidenten von Berlin-Mitte für dieses Gericht;

4. dem Oberstaatsanwalte und dem Ersten Staatsanwalte hinsichtlich der Staatsanwaltschaften ihres Bezirks;

5. dem ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei einem Amtsgerichte hinsichtlich dieser Staatsanwaltschaft.

Die Aufsichtsbefugnisse dieser Organe erstrecken sich auf alle bei den bezeichneten Behörden angestellten oder beschäftigten Beamten. In besonderer Weise ist die Dienstaufsicht für die Amtsgerichte geregelt. Bei den nur mit einem Richter besetzten Amtsgerichten steht dem Amtsrichter die Aufsicht über die bei dem Amtsgerichte angestellten oder beschäftigten Beamten zu. Ist ein Amtsgericht dagegen mit mehreren Richtern besetzt, so wird nach § 22 GVG. einem von ihnen durch die Landesjustizverwaltung die allgemeine Dienstaufsicht übertragen. Nach dem preußischen Ausführungsgesetze erstreckt sich diese von dem Justizminister einem der Richter zu übertragende Dienstaufsicht nur auf die bei dem Amtsgerichte angestellten oder beschäftigten nicht richterlichen Beamten. Die Richter selbst, die bei dem Amtsgerichte beschäftigten Gerichtsassessoren und die mit der einstweiligen Wahrnehmung richterlicher Geschäfte beauftragten Referendare stehen also nicht unter der Dienstaufsicht eines Amtsrichters, sondern des Landgerichtspräsidenten unmittelbar (§§ 78, 79, 83 AG.). Nur beim Amtsgerichte Berlin-Mitte hat dessen Präsident auch die Dienstaufsicht über die richterlichen Beamten.

In dem Aufsichtsrechte liegt die Befugnis, gegenüber nicht richterlichen Beamten die ordnungswidrige Ausführung eines Amtsgeschäfts zu rügen und die Erledigung eines Amtsgeschäfts durch Ordnungsstrafen bis zum Gesamtbetrage von 100 M. zu erzwingen. Die Festsetzung einer Strafe kann jedoch nur auf Grund einer vorherigen Androhung erfolgen. Hinsichtlich der richterlichen Beamten sind in dieser Beziehung die Vorschriften der Disziplinargesetze maßgebend. Aufgehoben sind die Vorschriften, nach welchen Gerichtsbeamte zum Ersatze von Schäden und Kosten im Aufsichtswege angehalten werden konnten. Das Defektenverfahren ist aber unberührt geblieben (§§ 80, 82 a. a. O.).

Aus dem Aufsichtsrechte ergibt sich ferner die Entscheidung von Beschwerden über den Geschäftsbetrieb. Sofern nämlich eine Beschwerde sich nicht auf die materielle Seite der Sache bezieht, sondern nur den Geschäftsbetrieb oder Verzögerungen zum Gegenstande hat, ist sie im Aufsichtswege zu erledigen (§ 85 a. a. O.).

Endlich sind die Gerichte und Staatsanwaltschaften verpflichtet, auf Verlangen der Aufsichtsbehörden über Angelegenheiten der Gesetzgebung und der Justizverwaltung Gutachten abzugeben (§ 84 a. a. O.).

3. Strafvollstreckung und Gefängniswesen. Die Strafvollstreckung soll nach § 483 StrPrO. durch die Staatsanwaltschaft auf Grund einer vollstreckbaren Ausfertigung des Urteils erfolgen. Durch die Amtsanwälte darf jedoch die Strafvollstreckung nicht geschehen. Für die zur Zuständigkeit der Schöffengerichte gehörigen Sachen ist der Landesjustizverwaltung die Ermächtigung erteilt, die Strafvollstreckung den Amtsrichtern zu übertragen. Von dieser letzteren Ermächtigung ist in Preußen durch die Verfügung vom 14. August 1879[3]) Gebrauch gemacht worden. Strafvollstreckungsbehörden sind also hinsichtlich der zur Zuständigkeit der Schöffengerichte gehörigen Sachen die betreffenden Amtsrichter, im übrigen die Staatsanwaltschaften unter Ausschluß der Amtsanwaltschaften. Diese Behörden haben auch die Strafregister und die Strafstatistik zu führen und die vorgeschriebenen Mitteilungen an andere Behörden zu machen. Da ein Reichsgesetz über den Strafvollzug bisher noch nicht zustande gekommen ist, beruht dieser ganze Verwaltungszweig vorzugsweise auf ministeriellen Anordnungen.

Die Staatsanwaltschaften und das Justizministerium haben ferner die Gnadensachen zu bearbeiten, derart, daß der König aus dieser Bearbeitung eine Grundlage für seine Entscheidung gewinnen kann. Im wesentlichen handelt es sich dabei um die Abgabe begründeter Gutachten.

Das Gefängniswesen entbehrt, wie fast der gesamte Strafvollzug, abgesehen von vereinzelten Bestimmungen des Strafgesetzbuches, noch der einheitlichen gesetzlichen Regelung. Die Strafanstalten stehen überhaupt nur zum Teil unter dem Justiz

[3]) JMBl. 1879, S. 237.

ministerium, wogegen die meisten Zuchthäuser dem Ministerium des Innern unterstellt sind. Die unter dem Justizministerium stehenden Gefängnisse zerfallen in Gerichts- und Polizeigefängnisse, von denen erstere durch den Staat, letztere durch die zur Tragung der Polizeikosten verpflichteten Gemeinden unterhalten werden. Die früher bestandenen Verpflichtungen der Gemeinden, auch zur Unterhaltung der Gerichtsgefängnisse beizutragen, sind aufgehoben[4]). Der Bundesrat hat für die Vollstreckung gerichtlich erkannter Strafen einstweilen gemeinsame Grundsätze aufgestellt[5]).

4. Fonds-, Bau- und Kassenwesen. Zu den Gegenständen der Justizverwaltung gehört endlich noch die Verwaltung desjenigen staatlichen Besitzes, der den Zwecken der Justizverwaltung zu dienen bestimmt ist. In erster Linie fällt hierher die Herstellung und Unterhaltung der notwendigen Baulichkeiten nebst der erforderlichen Ausstattung, die Aufbewahrung und Vernichtung der Akten, die Verwaltung gewisser für die Justiz bestimmter Kassen und Fonds, die Einziehung und Verrechnung der Gerichtskosten und Strafen, überhaupt das ganze Etats- und Rechnungswesen dieses Verwaltungszweiges. Die meisten dieser Geschäfte vertragen ihrer Natur nach eine gesetzliche Regelung überhaupt nicht. Die Verwaltung hat sich den jeweiligen praktischen Bedürfnissen, die vielfach wechseln, anzupassen, und deshalb können alle diese Verhältnisse nicht durch Gesetze festgelegt werden. Gleichwohl würde es verfehlt sein, auf diesem Gebiete jeder einzelnen Justizbehörde volle Freiheit des Handelns zu lassen, es bedarf gemeinsamer Verwaltungsgrundsätze, die jederzeit nach dem praktischen Bedürfnisse wieder abgeändert werden können. Das geeignete Mittel hierzu ist der Erlaß von Ministerialverordnungen. So ist denn das Charak-

[4]) Vgl. Ges. vom 1. August 1855 — GS. 1855, S. 579 —, für Schleswig-Holstein Verordnung vom 26. Juni 1867 — GS. 1867, S. 1073 — und zuletzt wegen Aufhebung der Unterhaltungspflicht der Gemeinden hinsichtlich der Kantongefängnisse in der Rheinprovinz Ges. vom 30. Juni 1887 — GS. 1887, S. 287 —.

[5]) Bundesratsbeschluß vom 28. Oktober 1897 — CentrBl. 1897, S. 368 —. Dazu Dienstordnung vom 14. November 1902 mit Ergänzungen vom 14. und 31. Oktober 1904 und 18. August 1908 — MBl. d. inn. Verw. 1902, S. 260; 1904, S. 261; 1908, S. 184 —; Gefängnisordnung vom 21. Dezember 1898 — JMBl. 1898, S. 292 — mit Aenderungen vom 23. Dezember 1911 — a. a. O. 1911, S. 451 —.

teristische dieses Gebietes der fast vollständige Mangel jeglicher gesetzlichen Normen und der Bestand einer großen Zahl von Ministerialverordnungen unter den verschiedensten Namen, wie Regulative, Reglements, Reskripte, Verfügungen usw., die sämtlich denselben juristischen Charakter, nämlich den seitens der obersten Behörde an die ihr untergebenen Behörden gerichteter Rechtsnormen haben. Eine Darstellung ihres Inhalts würde über die Aufgabe des Verwaltungsrechts hinausgehen, auch bei dem schnellen Wechsel der betreffenden Bestimmungen kaum von praktischer Bedeutung sein, eine bloße Aufzählung der gegenwärtig geltenden Vorschriften wäre aber wissenschaftlich wertlos. Von juristischer Bedeutung ist allein die Tatsache, daß auf diesem Gebiete Gesetze und Regierungsverordnungen so gut wie ganz fehlen, dagegen die Verwaltungsverordnungen die Aufgabe der Regelung übernommen haben.

Vierter Abschnitt. Das Gebiet der inneren Verwaltung*).

Kap. I. Die Sicherheits- und Ordnungspolizei.

§ 165. Geschichtliche Entwicklung der Polizei.

Dem frühen Mittelalter ist Name und Begriff der Polizei fremd. Der Staat beschränkt seine Aufgaben auf den Rechtsschutz nach innen und nach außen und gewährt solchen seinen Angehörigen,

*) Vgl. Klüber §§ 380 ff.; Zachariä §§ 178 ff.; Zöpfl §§ 459 ff.; v. Gerber §§ 53, 54; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 572 ff.; v. Rönne, Pr. StR. Bd. 1, S. 550 ff., Bd. 4, S. 93 ff.; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 283 ff.; v. Stengel, Pr. StR. S. 176 ff., 388 ff. Die besondere Literatur über die innere Verwaltung beschränkt sich besonders in der älteren Zeit meist nicht auf die juristische Seite, sondern greift auch in das Gebiet der Verwaltungspolitik oder der Verwaltungslehre über. Zu erwähnen sind namentlich Justi, Grundsätze der Polizeiwissenschaft, 3. A., Göttingen 1782; v. Berg, Handbuch des teutschen Polizeirechts, 7 Bände, 2. Aufl., Hannover 1802—1809; Sonnenfels, Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft, 3 Bände, 7. Aufl., Wien 1804; R. v. Mohl, Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates, 3 Bände, 3. Aufl., Tübingen 1866; L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, 7 Teile, Stuttgart 1865—1869, 2. Aufl., 1. Teil 1869, 3. Teil

soweit er es mit seinen schwachen Mitteln vermag. Damit sind die Hauptzweige der mittelalterlichen Verwaltung gegeben, es sind Kriegswesen und Rechtspflege. Der Rechtsschutz im Innern kann aber nicht dadurch allein gewährt werden, daß der Staat in streitigen Sachen Recht sprechen läßt. Es bedarf einer fortdauernden Unterstützung der Rechtsprechung durch Ergreifen der Verbrecher, durch Unterdrückung von Unruhen, womöglich auch durch gewisse vorbeugende Maßregeln. Diese staatliche Tätigkeit, welche entweder allein oder in Verbindung mit der Rechtsprechung als Friedensbewahrung bezeichnet wird, befindet sich im engsten Zusammenhange mit der Rechtsprechung selbst. Da der Staat auf dem Gebiete der inneren Verwaltung seine Tätigkeit nicht weiter erstreckt als auf die Friedensbewahrung, so erscheint die Verbindung der Gerichtsbarkeit und der heute sogenannten Sicherheitspolizei als eine natürliche Folge dieses Zustandes. Alle weiter gehenden Aufgaben der Kulturpflege übernahm der Staat nicht selbst, sondern überließ sie der Kirche. Zuerst in den Städten dehnt teilweise schon während des 13., vollständig während des 14. Jahrhunderts die städtische Obrigkeit ihre Tätigkeit weiter aus auf die Regelung des Markt-

1882; v. Inama-Sternegg, Verwaltungslehre in Umrissen, Innsbruck 1870; L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechtes, 2. Aufl., Stuttgart 1876. Von ganz oder vorwiegend juristischem Charakter sind F. F. Mayer, Grundsätze des Verwaltungsrechtes, Tübingen 1862; Foerstemann, Prinzipien des preußischen Polizeirechts, Berlin 1869; Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, Berlin 1869; H. Roesler, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Bd. 1 und 2: Das soziale Verwaltungsrecht, Erlangen 1872—73; v. Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880, sowie in Marquardsens Handbuch Bd. 1, Abt. 2, S. 1 ff.; E. Meier, Das Verwaltungsrecht in v. Holtzendorffs Encyklopädie, system. Teil, 5. Aufl., Berlin u. Leipzig 1904, S. 637 ff.; Gneist, Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart, 3. Aufl., Berlin 1883—84, Bd. 2, S. 739 ff.; G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., her. v. Dochow, Leipzig 1910, Bd. 1, §§ 46 ff.; O. Mayer, Theorie des französischen Verwaltungsrechts, Straßburg 1886; O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1, Leipzig 1895, §§ 18 ff.; v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart 1886, S. 259 ff. in v. Kirchenheims Handbibliothek. Weitere Literaturangaben s. unter den einzelnen Kapiteln und Paragraphen.

verkehrs, des Gewerbewesens, der Luxuspolizei. Diese neuen Zweige der obrigkeitlichen Gewalt übernimmt nicht der Stadtrichter, sondern die städtische Gemeindeobrigkeit, der Rat. Allmählich reißt er aber auch die vom Stadtrichter geübte Sicherheitspolizei an sich. Damit tritt eine vollständige Scheidung zwischen Justiz und Verwaltung im heutigen Sinne ein. Das Stadtgericht ist auf die Rechtsprechung in Zivil- und Strafsachen beschränkt, die ganze übrige obrigkeitliche Tätigkeit ist auf den Rat übergegangen und wird von ihm als Aufgabe der städtischen Kommunalverwaltung versehen. Dieser Zustand ändert sich auch nicht durch den Erwerb der landesherrlichen Stadtgerichte seitens der Städte, womit auch die Gerichtsbarkeit zu einem Gegenstande der Kommunalverwaltung wird. Wenn dadurch auch die Stadt die Bestellung des Richters und der Schöffen und die Gerichtseinkünfte erlangte, so blieb doch das Stadtgericht selbst, von einer mehrfach vorkommenden Personalunion der Aemter abgesehen, rechtlich von dem Rate als der ihm übergeordneten städtischen Behörde vollständig getrennt[1]).

Seit Ende des 15. Jahrhunderts versucht auch das Reich den bei einer höheren Kulturstufe unabweisbar auftretenden sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen nach Erweiterung der staatlichen Tätigkeit, in den gebildeten Klassen getragen von der antiken Staatsidee der Renaissance, nach Möglichkeit gerecht zu werden. Die Renaissance bezeichnete nun aber im Anschlusse an Aristoteles, der unter πολιτεία die geordnete Staatsherrschaft überhaupt versteht, die gesamte Tätigkeit des Staates im Gegensatze zu der der Kirche als Politia[2]). So ist denn die Politia oder Poletzey die gesamte Tätigkeit der weltlichen Obrigkeit. Die reichsrechtlichen Normen, vermöge deren das Reich den Forderungen der Gesellschaft in dem Stadium ihrer Umbildung gerecht zu werden suchte, und die sich über zahlreiche, der staatlichen Einwirkung bisher entzogene Gegenstände erstrecken, werden daher als Reichspolizeiordnungen bezeichnet. Nichts wäre irriger als in den Reichspolizeiordnungen nur eine Regelung polizeilicher Gegenstände im heutigen Sinne zu suchen. Die Reichspolizeiordnungen enthalten alles, was der Staat überhaupt rechtlich regeln kann, Privatrecht, Strafrecht,

[1]) Vgl. über diese ganze Entwicklung in den märkischen Städten Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte S. 12.

[2]) Das ti wurde dabei wie zi gesprochen.

Preßrecht, Handels- und Gewerberecht usw. So wechseln in bunter Reihenfolge miteinander ab Bestimmungen über Zinsfuß, gartende Knechte, Ausfuhr von Wolle, Juden, Zigeuner, Handwerksburschen, wucherliche Verträge, Judenhandel, Gotteslästerung, Fluchen, Völlerei, Zutrinken, Luxuspolizei, Ehebruch, Handwerksmißbräuche, Advokatenpraxis usw. Auf die erste im Jahre 1530 erlassene Reichspolizeiordnung folgten die von 1548 und 1570. Die reichsrechtlichen Bestimmungen wurden dann im einzelnen durchgeführt und erweitert durch die Landespolizeiordnungen oder Landesordnungen der verschiedenen Gebiete, welche sich ebenfalls über alle möglichen Gegenstände des staatlichen Lebens verbreiteten. Der Westfälische Friedensvertrag stellte zwar eine Nachprüfung der Polizeiordnung im alten Sinne in Aussicht[3]), bei der Machtlosigkeit des Reiches kam es zu einer solchen nicht mehr, sondern das Reich regelte bloß noch einzelne Gegenstände, wie Handwerksmißbräuche, Münzwesen und dergleichen.

In der zweiten Hälte des 17. Jahrhunderts erfährt nun aber der Begriff der Polizei eine bedeutende Einschränkung. Die kirchlichen Angelegenheiten waren von jeher nicht zur Polizei gerechnet worden, auch da nicht, wo wie in den protestantischen Gebieten der Staat die gesamte kirchliche Verwaltung übernommen hatte. Seit dem Westfälischen Frieden entwickeln sich aber in den deutschen Ländern zwei neue Verwaltungszweige, die man ebenfalls nicht zur Polizei rechnete, die auswärtige Verwaltung und das Heerwesen. Beide waren wesentlich verschieden von der übrigen Verwaltung des Gebietes. Sie paßten zunächst nicht hinein in das ständische System. Es sind diejenigen beiden Verwaltungszweige, die zuerst der absoluten Gewalt des Landesherren anheimfallen mußten, auf denen daher in Brandenburg-Preußen sich zuerst eine Realunion der einzelnen Gebiete vollziehen konnte. Auswärtige Politik und Heerwesen in engster Verbindung bilden die ersten Grundlagen des modernen Staates. Der ganzen bestehenden Staats- und Gesellschaftsordnung war die auswärtige Politik des Fürsten und das geworbene Heer etwas Fremdartiges, und es hat der Entwicklung vieler Menschenalter bedurft, um sie in die staatliche Verwaltung organisch einzufügen. Dieses Gegensatzes war

[3]) J.P.O. A. VIII § 3: „In proximis comitiis de reformatione politiae ex communi statuum consensu agatur et constituatur.“

man sich auch im 17. Jahrhundert völlig bewußt, und nichts zeigt dieses Bewußtsein klarer, als daß man die neuen Zweige der auswärtigen Verwaltung und des Heerwesens gleich der kirchlichen Verwaltung nicht mit unter dem Begriffe der Polizei zusammenfaßte.

Etwas später gelangte man zu der Ueberzeugung, daß auch die Justiz nach Form und Inhalt sich von den anderen Staatsaufgaben wesentlich unterscheide, und so stellt man denn Justiz und Polizei einander gegenüber, wie wir jetzt in ähnlicher Weise von Justiz und Verwaltung sprechen.

Der letzte Schritt in dieser Scheidung der staatlichen Tätigkeit geschieht endlich unter Friedrich Wilhelm I. durch die Ausbildung der Kameralwissenschaften. Das offen ausgesprochene Ziel der Verwaltung wird unter Friedrich Wilhelm I. die Erzielung möglichst hoher Einnahmen zur Unterhaltung und Vermehrung des Heeres, und diesem Ziele sollte die ganze übrige Verwaltung dienen. Die Finanzwirtschaft tritt also durchaus in den Vordergrund und wird auch in der Wissenschaft besonders behandelt. Man unterscheidet jetzt zwischen einer Kameral- und einer Polizeiwissenschaft. Allerdings stehen beide Verwaltungszweige miteinander noch in engster Verbindung, sie verhalten sich zueinander wie Mittel und Zweck, Aufgabe der Polizei ist die Erhöhung und Sicherung der Steuerfähigkeit, Aufgabe der Finanzverwaltung die unmittelbare Erzielung möglichst hoher Einnahmen. Die Wissenschaft jener Zeit drückt die Verschiedenheit beider Verwaltungszweige beim Fortbestehen ihrer engsten Verbindung untereinander treffend dahin aus, der Polizeiverständige müsse säen, damit der Kameralist seinerzeit ernten könne.

Damit ist die Unterscheidung derjenigen Verwaltungsgebiete gegeben, die wir noch heute zugrunde legen. Man hat die Gebiete des Auswärtigen, des Kriegswesens, der Justiz, der Polizei, der Finanzen und der Kirche. Aus der Entwicklung des Begriffs der Polizei, der anfangs die staatliche Tätigkeit überhaupt bezeichnet, und von dem dann einzelne Gebiete ausgesondert werden, erklärt es sich, daß dieser Begriff in erschöpfender Weise sich nur negativ bestimmen läßt. Es ist unter der Polizei diejenige staatliche Tätigkeit zu verstehen, welche weder in das Gebiet des Auswärtigen, noch des Kriegswesens, der Justiz, der Finanzen oder der Kirche fällt.

Seit Mitte des 18. Jahrhunderts kommt man jedoch zu der

Ueberzeugung, daß die Tätigkeit des Staates auf dem als Polizei bezeichneten Verwaltungsgebiete sehr verschiedenartig ist. Zum Teil hält der Staat auf diesem Gebiete vermöge der staatlichen Zwangsgewalt die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht und wendet Gefahren ab, seine Tätigkeit ist also eine abwehrende, negative, zum Teil sorgt er aber für das individuelle Wohl seiner Untertanen durch eine positive Wirksamkeit. Hiernach unterscheidet die ältere Auffassung zwischen Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, die erstere war ihr vorzugsweise Polizei, die letztere nur die Polizei im weiteren Sinne[4]). In Uebereinstimmung damit bestimmte denn auch das ALR. II, 17 § 10 die Polizei nur nach der negativen Richtung hin als Sicherheits- und Ordnungspolizei: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei." Freilich sollte damit ursprünglich nur die Polizeigerichtsbarkeit, die städtisch oder patrimonial sein konnte, von der dem Staate vorbehaltenen Kriminalgerichtsbarkeit abgegrenzt werden. Daneben gebrauchte man das Wort Polizei auch noch im weiteren Sinne für die innere Verwaltung überhaupt.

In neuester Zeit hat man endlich für die Polizei im weiteren Sinne, die sogenannte Wohlfahrtspolizei, die Bezeichnung überhaupt aufgegeben. Man spricht hier von einer Wohlfahrtspflege und beschränkt die Anwendung des Wortes „Polizei" auf die Sicherheits- und Ordnungspolizei.

§ 166. Die Organe der Polizeiverwaltung.

Die Sicherheits- und Ordnungspolizei wird in Preußen durchweg nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung gehandhabt, sie ist allgemeine Landesverwaltung im hervorragenden Sinne des Wortes. Ein in sich abgeschlossener, bloß für die Polizeiverwaltung bestimmter Behördenorganismus besteht, von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, nicht. Vielmehr wird die Sicherheits- und Ordnungspolizei gehandhabt von den für die innere Verwaltung überhaupt zuständigen Behörden. Es kann in dieser Beziehung

[4]) So nach dem Vorgange von Pütter die am Eingange dieses Kapitels angeführten Schriften von Just und Sonnenfels.

einfach auf die Darstellung der Verwaltungsorganisation im allgemeinen Teile des Verwaltungsrechts Bezug genommen werden[1]). Hier kann es sich nur darum handeln, unter Hinweis auf jene Darstellung im einzelnen übersichtlich und kurz zu erörtern, in welcher Weise jener für die verschiedensten Zweige der Verwaltung bestehende Organismus insbesondere für die Polizei herangezogen wird.

Auch die Organisation der Polizeiverwaltung gliedert sich nach den fünf Stufen der preußischen Verwaltungsorganisation, Gemeinde, Kreis, Regierungsbezirk, Provinz und Ministerium.

Was zunächst die Gemeinde anbetrifft, so steht in den Städten die Polizeiverwaltung dem ersten Bürgermeister oder einem anderen Magistratsmitgliede, nur in Hannover dem Magistrate als Kollegium zu, jedoch überall mit der Beschränkung, daß der Staat unter gewissen gesetzlich bestimmten Voraussetzungen die von den städtischen Organen nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung zu handhabende Polizei ihnen entziehen und auf besondere staatliche Behörden übertragen kann. Für das flache Land wird die Polizeiverwaltung, soweit sie nicht an königliche Polizeibehörden angegliedert ist, in den einzelnen Landesteilen nach fünf verschiedenen Systemen geführt. Am verbreitetsten ist die Behörde der Amtsvorsteher, welche in den sieben Provinzen Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Schlesien, Sachsen und Schleswig-Holstein besteht. Hier handhabt die Polizei der Amtsvorsteher als das Oberhaupt des für diesen Zweck begründeten Zweckverbandes, jedoch sind einzelne Zweige der Polizeiverwaltung den Gemeinde- und Gutsvorstehern zur eigenen Erledigung übertragen. Am nächsten kommt dieser Einrichtung die in Westfalen und der Rheinprovinz bestehende der Verwaltung durch Amtmänner und Bürgermeister. Hier wird die Polizei des flachen Landes verwaltet durch die Vorsteher der Samtgemeinden, es ist aber den Gemeinde- und Gutsvorstehern kein Zweig der Polizei selbständig übertragen, sie bilden vielmehr auf polizeilichem Gebiete nur ein Hilfsorgan des Amtmanns oder Bürgermeisters. In der Provinz Posen wird weiterhin die Polizeiverwaltung durch besoldete Staatsbeamte geführt, die den für polizeiliche Zwecke gebildeten Distrikten als

[1]) Vgl. Bd. 2, Zweiter Abschnitt.

Distriktskommissarien vorgesetzt sind. Nur die Rittergutsbesitzer versehen auf ihren Gütern die Ortspolizeiverwaltung selbst oder durch geeignete Stellvertreter. Ein viertes Verwaltungssystem herrscht in der Provinz Hannover. Hier liegt die Ortspolizeiverwaltung dem Landrate unmittelbar ob, jedoch unter Uebertragung eines Teiles auf die Gemeinde- und Gutsvorsteher zur selbständigen Erledigung. In der Provinz Hessen-Nassau und Hohenzollern endlich steht die Ortspolizeiverwaltung den Bürgermeistern der Landgemeinden zu.

In den höheren Instanzen haben die Polizeibehörden entweder eigene Verwaltungsgeschäfte zu versehen oder die ihnen untergeordneten Polizeibehörden zu beaufsichtigen. Je nachdem das eine oder das andere der Fall ist, gestaltet sich die Polizeiverwaltung vielfach verschieden.

Hinsichtlich der Kreise, denen die hohenzollernschen Oberamtsbezirke gleichstehen, erstreckt sich die eigene Verwaltung des Landrats oder des Oberamtmanns über den ganzen Verwaltungsbezirk. Die Aufsicht über die Ortspolizeiverwaltung durch Entscheidung von Beschwerden liegt aber dem Landrate über königliche Polizeiverwaltungen überhaupt nicht, sonst nur für die Landgemeinden und Gutsbezirke und die Städte bis zu 10 000 Einwohnern, in Hannover nur für die namentlich aufgeführten Städte[2]) ob, während im übrigen der Regierungspräsident hierfür zuständig ist. Letzterer hat seinerseits eine eigene Polizeiverwaltung und die Beaufsichtigung der Verwaltung des Landrats, sowie der dem Landrate nicht unterstellten Polizeiverwaltungen mit Ausnahme derjenigen Berlins. In gleicher Weise gestaltet sich die Verwaltung der Oberpräsidenten nur mit der Maßgabe, daß diese Zwischenstelle für die Hohenzollernschen Lande fortfällt, und daß der Oberpräsident von Berlin die Aufsichtsinstanz für die Polizeiverwaltung der Stadt ist, und die Verwaltung des Ministers des Innern.

Diese Verwaltungsorganisation in den fünf Stufen Ortspolizeibehörde, Landrat, Regierungspräsident, Oberpräsident und Minister des Innern wird aber nach den verschiedensten Richtungen durchbrochen dadurch, daß in zahlreichen Fällen an die Stelle der gewöhnlichen Polizeibehörde eine Verwaltungsgerichts- oder eine

[2]) Vgl. Bd. 2, § 122.

Verwaltungsbeschlußbehörde tritt. Soweit auf Anrufen einer betroffenen Person eine Kontrolle gegenüber einer polizeilichen Anordnung auszuüben ist, also bei Beschwerden im weitesten Sinne, bildet die Entscheidung durch eine Verwaltungsgerichts- oder Beschlußbehörde an Stelle des in der Behördenhierarchie unmittelbar vorgesetzten Organes geradezu die Regel. Aber auch unmittelbare polizeiliche Anordnungen werden vielfach in den Formen des Verwaltungsstreitverfahrens oder Beschlußverfahrens erlassen. Die Verwaltungsgerichte und die Verwaltungsbeschlußbehörden bilden daher vielfach ebenfalls einen Bestandteil des polizeilichen Behördenorganismus. Welche Behörde in jedem einzelnen Falle zuständig ist, muß dagegen bei den verschiedenen Gegenständen der Polizei erörtert werden.

Die Polizei bedarf nun aber mehr als jeder andere Verwaltungszweig eines starken Vollzugspersonals. Dieses ist so wesentlich, daß die Volksmeinung die Polizei geradezu mit diesem Vollzugspersonale gleichstellt.

Im 18. Jahrhundert waren die polizeilichen Vollzugsorgane in Preußen teils unzureichend, teils ungleichmäßig organisiert. Am besten waren die Einrichtungen in den Städten. Diese, welche allgemein die Polizei als einen Teil ihrer Kommunalangelegenheiten versahen, hielten schon seit dem Mittelalter stets einige Büttel oder Stadtknechte, welche im allgemeinen die polizeilichen Bedürfnisse befriedigten. Für das flache Land waren dagegen in früherer Zeit nur die Landreiter, vorzugsweise Vollzugsbeamte der oberen Gerichte und nebenbei mit Steuer- und Polizeivollstreckungen betraut, vorhanden. Dazu kamen mit der Ausbildung der Kreisverfassung seit Ende des 17. Jahrhunderts noch die dem Landrate zur Ausführung seiner Anordnungen unterstellten Kreis- oder Polizeiausreuter.

Diese Einrichtungen erwiesen sich jedoch gegenüber den gesteigerten Anforderungen an eine polizeiliche Vollstreckung, welche die Zeit nach 1806 stellte, als unzureichend. Im Gegensatze zu Stein, der das englische System der Ehrenämter der Constables und High Constables auf Preußen übertragen wollte, fand mit der Uebernahme der Geschäftsleitung durch Hardenberg das französisch-westfälische Vorbild Eingang. In Frankreich hatte schon unter dem Ancien régime für die Zwecke der polizeilichen Vollziehung ein

militärisch organisiertes Korps, die Maréchaussée, bestanden, die mit der Revolution zunächst durch das Gesetz vom 6. Januar-16. Februar 1791 und demnächst endgültig durch das Gesetz vom 28. Germinal IV (17. April 1798) umgestaltet wurde und die Bezeichnung Gendarmerie erhielt. Diesem auch im Königreiche Westfalen angenommenen Muster schloß sich Preußen an in dem Gendarmeriedikte vom 30. Juli 1812[3]). Für jeden Kreis wurden unter Kommando eines Kreisbrigadiers 2—3 berittene, 2 unberittene Offiziere und 10—40 berittene und unberittene Gendarmen bestellt, welche Besoldung und Unterhalt aus der Militärkasse erhielten. In jedem Regierungsbezirke führte das Kommando über die Gendarmerie ein Oberbrigadier mit Oberst- oder Majorsrang, für den ganzen Staat ein Generalmajor unter der obersten Militärverwaltung des Kriegsministeriums. Abweichend von der französisch-westfälischen Einrichtung unterstellte man aber die Gendarmerie nicht bloß ihren militärischen Vorgesetzten, sondern gleichzeitig den Zivilbehörden, namentlich dem Landrate, welchem auch ein Ordnungsstrafrecht gegen die Offiziere und Mannschaften der Gendarmerie seines Kreises eingeräumt wurde. In höchster Instanz stand demnach die Gendarmerie unter dem Kriegsministerium und dem Ministerium des Innern.

Nach der Wiederherstellung des Staates wurde die Gendarmerie für das ganze Staatsgebiet neu gestaltet durch die Verordnung vom 30. Dezember 1820 und die Dienstinstruktion von demselben Tage[4]). Demnächst ist die Einrichtung auch eingeführt worden in den Hohenzollernschen Landen durch den Allerhöchsten Erlaß vom 30. Dezember 1850[5]) und in den neuen Provinzen durch die mittels Verordnung vom 5. Juli 1871 auf Lauenburg ausgedehnte Verordnung vom 23. Mai 1867[6]). Mit dem Inkrafttreten dieser Bestimmungen sind gleichzeitig die früher in den einzelnen Landesteilen bestehenden Vollzugsorgane, wie Landjäger- und Gendarmeriekorps, aufgehoben worden.

Die Gendarmerie ist in Rücksicht auf Wirtschaft, Disziplin, Gerichtsstand und übrige innere Verfassung militärisch eingerichtet.

[3]) GS. 1812, S. 14. Vgl. über die Entstehung des Gesetzes E. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation S. 423 ff.

[4]) GS. 1821, S. 1 ff. [5]) GS. 1851, S. 503.

[6]) GS. 1867, S. 777.

Sie bildet einen Teil der bewaffneten Macht des preußischen Staates, gehört aber in keiner Hinsicht dem Reichsheere an. Insbesondere findet auch das Reichsmilitärstrafgesetzbuch vom 20. Juni 1872 nach § 2 seines Einführungsgesetzes mit einigen älteren Bestimmungen des preußischen Militärstrafgesetzbuches vom 3. April 1845 und die Reichs-Militärstrafgerichtsordnung vom 1. April 1898 nach § 2 ihres Einführungsgesetzes auf sie Anwendung. Die Gendarmerie ist unter dem Oberbefehle des Chefs der Landgendarmerie dem Kriegsministerium, in Ansehung ihrer Wirksamkeit und Dienstleistung aber unter den betreffenden Zivilbehörden dem Ministerium des Innern untergeordnet. Die Verteilung der Gendarmerie im Lande nach Maßgabe der bestehenden Bedürfnisse steht dem Minister des Innern nach Rücksprache mit dem Chef der Gendarmerie zu.

Die Anstellung der Offiziere erfolgt durch den König auf den Vorschlag des Militärchefs, die der Wachtmeister und Gendarmen nach einer sechsmonatlichen Probedienstzeit durch den Chef der Gendarmerie aus der Zahl der Zivilversorgungsberechtigten und in Ermangelung solcher aus der Zahl geeigneter Unteroffiziere mit mindestens neunjähriger Dienstzeit[7]). Bedingungen der Annahme der Wachtmeister und Gendarmen sind: a. unverletzter Ruf der Treue, Ehrlichkeit, Nüchternheit und eines untadelhaften Lebens; b. Fertigkeit in Lesen und Schreiben nebst Rechnen der vier Spezies; c. starker gesunder Körperbau und natürliche Geistesanlagen.

Die Gendarmerie steht trotz ihrer militärischen Organisation nicht unter dem Generalkommando der Provinz oder dem Kommando des Bezirks oder der Stadt, sondern lediglich unter ihren eigenen Militärvorgesetzten und den Zivilbehörden. Ein Militärchef führt das Kommando der gesamten Gendarmerie. Im übrigen zerfällt sie in Brigaden unter je einem Brigadier, bestehend aus Offizieren, Oberwachtmeistern, berittenen und Fußgendarmen. Die einzelnen Gendarmen sind außerdem denjenigen Zivilbehörden, besonders den Landräten, welchen sie überwiesen sind, zur Ausführung der erteilten Aufträge verpflichtet.

Die Aufgabe der Gendarmen besteht in der Kontrolle über die Beobachtung der im öffentlichen Interesse gegebenen gesetzlichen

[7]) Vgl. Bundesratsbeschluß vom 7.—21. März 1882 — Centralblatt 1882, S. 132 — § 1.

und polizeilichen Vorschriften. Das Publikum ist dem Gendarmeriepersonale, soweit es innerhalb seiner Zuständigkeit handelt, Gehorsam schuldig. Dieser kann nötigenfalls durch Anwendung von Waffengewalt erzwungen werden. Desgleichen haben sämtliche Zivil- und Militärbehörden die Gendarmen in ihren Obliegenheiten zu unterstützen.

Statt der Gendarmerie besteht in den Bezirken mit königlicher Polizeiverwaltung eine gleichfalls militärisch eingerichtete Schutzmannschaft. Die Einrichtung einer solchen erfolgte zuerst im Jahre 1848 für Berlin und wurde dann allmählich auch auf die übrigen Gebiete dieser Art ausgedehnt[8]). Eingestellt werden Zivilversorgungsberechtigte und in deren Ermangelung Unteroffiziere von neunjähriger, einstweilig auch schon nach sechsjähriger Dienstzeit. Das Kommando der Schutzmannschaft führt unter dem Polizeichef in Berlin ein Polizeioberst mit Polizeihauptleuten, Leutnants und Wachtmeistern, in den übrigen Städten der Polizeiinspektor mit den Polizeikommissarien. Wegen der Befugnis zum Waffengebrauche gelten nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 4. Februar 1854[9]) für die Schutzmannschaft die gleichen Bestimmungen wie für die Gendarmerie. Trotz der militärischen Ausrüstung und Organisation sind aber die Mitglieder der Schutzmannschaft nicht Militärpersonen, sondern Zivilbeamte.

Endlich gibt es in den einzelnen Gemeinden, welche keine königliche Polizeiverwaltung haben, von der Gemeinde angestellte und besoldete Gemeindepolizeibeamte, Polizeisergeanten oder Polizeidiener genannt. Ihre Anstellung hat zur Voraussetzung Zivilversorgungsberechtigung oder neunjährige Dienstzeit, eine drei- bis sechsmonatliche Probezeit und Genehmigung des Regierungspräsidenten[10]). Zu ihrer Beaufsichtigung sind Polizeikommissarien, in den größeren Städten außerdem Polizei-

---

[8]) Vgl. die Kabinettsorders vom 23. Juni 1848, 22. März 1852 — MBl. der inn. Verw. 1855, S. 119 —, vom 20. Juli 1875 — a. a. O. 1875, S. 201 — und den Erlaß vom 31. Juli 1885 — a. a. O. 1885, S. 231 —, sowie vom 9. November 1905 — a. a. O. 1905 — wegen einstweiliger Einstellung nach sechsjähriger Dienstzeit.

[9]) MBl. der inn. Verw. 1854, S. 69.

[10]) Vgl. § 4 des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 11. März 1850 bzw. V. vom 20. Sept. 1867, G. vom 7. Januar 1870.

inspektoren angestellt. Das Recht zum Waffengebrauche regelt sich gleichfalls nach dem erwähnten Allerhöchsten Erlasse vom 4. Februar 1854. Diese Beamten sind mittelbare Staatsbeamte.

Es besteht sonach ein dreifaches Vollzugspersonal für polizeiliche Zwecke. In den Städten mit königlicher Polizeiverwaltung wird die Polizeivollstreckung ausschließlich durch die Schutzmannschaft versehen. Für die übrigen Landesteile treten die Gemeindepolizeibeamten und zu deren Ergänzung die den einzelnen Landräten unterstellten Gendarmen in Wirksamkeit.

Sofern die Macht der polizeilichen Vollzugsorgane nicht ausreicht, kann militärische Hilfe in Anspruch genommen werden. Bereits die Verordnung vom 26. Dezember 1808 gestattete den Provinzialverwaltungsbehörden in § 48 Nr. 3, sich bei Ausübung des ihnen zustehenden Verwaltungszwangsverfahrens der Mitwirkung des Militärs zu bedienen, jedoch nur bei hartnäckigem Ungehorsam oder wirklicher Widersetzlichkeit nach fruchtlos gebliebener Zivilvollstreckung und vorheriger Androhung. Geboten war dabei vorherige Genehmigung der vorgesetzten Behörde oder bei Gefahr im Verzuge wenigstens gleichzeitige Anzeige an sie. Diese vor Einrichtung der Gendarmerie ergangene Vorschrift ist jedoch mit deren Begründung für aufgehoben zu erachten[11]). Dagegen bestimmt die Geschäftsanweisung für die Regierungen vom 31. Dezember 1825 Abschnitt II A, daß, wenn zur Handhabung dringender polizeilichen Maßregeln Militärvollstreckung nötig und also Gefahr im Verzuge ist, die Befehlshaber einzelner Truppenabteilungen um Bewilligung von Kommandos ersucht werden können. Hiervon ist jedoch dem Oberpräsidenten zur Mitteilung an das Generalkommando sofort Anzeige zu machen. Ist keine Gefahr im Verzuge, so kann das Ersuchen nur durch den Oberpräsidenten an das Generalkommando der Provinz gerichtet werden. Ueber die Heranziehung des Militärs bei Auflauf und Aufruhr trifft dann für die alten Provinzen mit Ausnahme des Gebiets des rheinischen

---

11) Uebereinstimmend Oppenhoff, Ressortverh. 2. Aufl. S. 198 N. 665, der insbesondere darauf hinweist, daß das zur Zeit der Vorbereitung der Gendarmerieverordnung ergangene rheinische Ressortreglement vom 20. Juli 1818, obwohl sonst in seinem § 18 dem § 48 der V. vom 26. Dez. 1808 gleichlautend, doch Nr. 3 a. a. O. nicht wiederholt.

Rechts noch die Verordnung vom 17. August 1835[12]) §§ 8—10 Bestimmung.

Ueber die Befugnis des Militärs zum Waffengebrauche zwecks Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung, Ruhe und Sicherheit, insbesondere auf Ersuchen oder zum Beistande einer Zivilbehörde ist das Gesetz vom 20. März 1837 erlassen[13]), welches durch die Verordnung vom 25. Juli 1867[14]) auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt worden ist. Das Recht zum Waffengebrauche findet hiernach statt: a. wenn das befohlene Militär bei seinen Dienstleistungen angegriffen oder mit einem Angriffe gefährlich bedroht wird, oder Widerstand durch Tätlichkeit oder gefährliche Drohung findet, zur Abwehr des Angriffs und zur Ueberwältigung des Widerstandes; b. wenn das Militär bei einer solchen Dienstleistung zur Ablegung der Waffen oder anderer zum Angriffe oder Widerstande geeigneter oder sonst gefährlicher Werkzeuge auffordert, und dieser Aufforderung nicht sofort Folge geleistet, oder die abgelegten Waffen oder Werkzeuge wieder aufgenommen werden; c. wenn bei der Festnahme der bereits Verhaftete entspringt oder auch nur einen Versuch dazu macht, zur Vereitelung der Flucht; d. zur Verhinderung der Flucht vom Transport oder aus Gefängnissen; e. zum Schutze der den Schildwachen anvertrauten Personen oder Sachen. Das Militär darf von seinen Waffen nur insoweit Gebrauch machen, als es zur Erreichung der angegebenen Zwecke erforderlich ist, und der Gebrauch der Schußwaffe tritt nur dann ein, wenn entweder ein besonderer Befehl dazu erteilt worden ist, oder die anderen Waffen unzureichend erscheinen. Der Zeitpunkt und die Art und Weise des Waffengebrauchs muß von dem handelnden Militär selbst erwogen werden. Wird das Militär zum Beistande einer Zivilbehörde befohlen, so hat nicht die letztere, sondern das Militär und dessen Befehlshaber zu beurteilen, ob und in welcher Art zur Anwendung der Waffen geschritten werden soll. Die Zivilbehörde muß aber in jedem Falle, in welchem sie die Hilfe des

[12]) GS. 1835, S. 170, in der Rheinprovinz aufgehoben durch § 15 der V. vom 15. April 1848 — GS. 1848, S. 101 —.

[13]) GS. 1837, S. 60. Vgl. auch Delius, Ueber das Recht der Vollzugsbeamten und des Militärs zum administrativen Waffengebrauch im Archiv für öffentliches Recht Bd. 11 (1896), S. 84 ff.

[14]) GS. 1867, S. 923.

Militärs nachsucht, den Gegenstand und den Zweck so bestimmt angeben, daß von seiten des Militärs die Anordnungen mit Zuverlässigkeit getroffen werden können.

In noch höherem Maße findet ein Eingreifen des Militärs statt für die Fälle des sogenannten Kriegs- oder Belagerungszustandes, der nach dem Vorbilde des französischen Gesetzes vom 8. Juli 1791 in das öffentliche Recht der meisten deutschen Staaten übergegangen ist und zur Folge hat, daß zeitweise die ganze obrigkeitliche Gewalt auf den Militärbefehlshaber übertragen wird. Nach Art. 68 der Reichsverfassung kann der Kaiser, wenn die öffentliche Sicherheit in dem Bundesgebiete bedroht ist, einen jeden Teil davon in Kriegszustand erklären. Bis zum Erlasse eines die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und die Wirkungen einer solchen Erklärung regelnden Reichsgesetzes sollen dafür die Vorschriften des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851[15]) gelten. Dieses hat demnach unbeschadet der für Preußen nicht weiter in Betracht kommenden bayrischen Reservatrechte den Charakter eines nur im Wege der Reichsgesetzgebung abzuändernden Reichsgesetzes gewonnen.

Voraussetzung der Erklärung des Belagerungszustandes ist es, daß im Falle eines Krieges eine Provinz von dem Feinde bedroht oder teilweise schon besetzt ist, oder daß im Falle eines Aufruhrs dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt.

Die Form der Verkündigung bildet eine Erklärung bei Trommelschlag oder Trompetenschall, außerdem Mitteilung der kaiserlichen Verordnung, Anschlagen an öffentlichen Plätzen und unverzügliche Bekanntmachung durch die öffentlichen Blätter[16]).

Die Wirkungen der Erklärung des Belagerungszustandes sind folgende:

1. Die vollziehende Gewalt geht auf die Militärbefehlshaber über. Die Zivilbehörden, soweit sie in Aktivität belassen werden,

[15]) GS. 1851, S. 451. Vgl. Brüß, Der Belagerungszustand als Rechtsinstitut, Küstrin 1897; Haldy, Der Belagerungszustand in Preußen (Born und Stier-Somlo, Abhandlungen II, 2), Tübingen 1906.

[16]) Haldy a. a. O. S. 51 hält außerdem Verkündigung im Reichsgesetzblatt für erforderlich, da der kaiserliche Oberbefehl als Verordnungsrecht ausgeübt werde. Allein müssen dann alle kaiserlichen Verordnungen im Reichsgesetzblatte verkündet werden? Die Reichsverfassung Art. 2 bestimmt das nur von Reichsgesetzen.

haben daher den Anordnungen der Militärbefehlshaber Folge zu leisten.

2. Die Art. 5, 6, 7, 27, 28, 29, 30 und 36 der preußischen Verfassungsurkunde können außer Kraft gesetzt werden. An deren Stelle ist aber jetzt Reichsrecht getreten. Die genannten Verfassungsartikel selbst können also nicht mehr außer Kraft gesetzt werden, wohl aber die an deren Stelle getretenen reichsrechtlichen Bestimmungen, da § 16 des Gerichtsverfassungsgesetzes die besonderen Vorschriften über Kriegs- und Standgerichte, § 30 des Preßgesetzes und § 24 des Vereinsgesetzes die für Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des erklärten Kriegs- (Belagerungs-) Zustandes oder innerer Unruhen in bezug auf die Presse, auf Vereine und Versammlungen bestehenden besonderen gesetzlichen Vorschriften vorbehalten.

3. Zur Untersuchung und Aburteilung gewisser Verbrechen können Kriegsgerichte eingesetzt werden.

4. Die Kriegsgesetze treten in Kraft, und gewisse Verbrechen unterliegen einer härteren Bestrafung.

5. Der Militärbefehlshaber des Orts oder Distrikts hat die höhere Militärgerichtsbarkeit über sämtliche zur Besatzung gehörigen Militärpersonen.

Die Aufhebung des Belagerungszustandes ist in derselben Weise zu verkünden wie seine Einführung.

Bestritten ist es, ob außer dem Kaiser auch die Landesorgane, soweit ihnen diese Befugnis früher gesetzlich beigelegt war, in Preußen der oberste Militärbefehlshaber und bei Aufruhr das Staatsministerium oder vorläufig der oberste Militärbefehlshaber, zur Verkündigung des Belagerungszustandes berechtigt sind. Diese Frage ist zu verneinen[17]). Allerdings ist die Verkündigung des

---

[17]) Uebereinstimmend Seydel, Komm. zur R. V., 2. Aufl., S. 379, und in der Ztschr. für deutsche Gesetzgebung Bd. 7, S. 619 ff.; Laband Bd. 4, S. 45 ff.; Hänel, Staatsrecht § 73; Zorn, Bd. 1, S. 198; v. Stengel, Verwaltungsrecht S. 287. Dagegen v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 90 ff.; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, S. 87; G. Meyer in Hirths Annalen 1880, S. 347; Arndt, Staatsrecht S. 471 ff. und Komm. zu Art. 68 RV.; Haldy a. a. O. S. 18 ff., da weder eine ausdrückliche Aufhebung jener Bestimmungen stattgefunden habe, noch sie für unvereinbar zu erachten seien mit der im Reiche bestehenden Gestaltung des Militärwesens. Die preußische Praxis ist für

Belagerungszustandes nicht nur ein Ausfluß des Militärkommandos, sondern auch eine sicherheitspolizeiliche Maßregel. Allein es wird dabei immerhin eine militärische Kommandogewalt gegenüber den Truppen ausgeübt, und eine solche haben die Einzelstaaten nur noch, soweit das Reichsrecht sie ihnen beilegt. Indem ferner die Reichsverfassung dem Kaiser die Befugnis zur Erklärung des Kriegszustandes zuschreibt, überträgt sie ein bisher von den Einzelstaaten geübtes Recht auf den Kaiser. Diese Uebertragung ist unbeschränkt und vorbehaltlos geschehen, so daß für die Einzelstaaten keinerlei derartiges Recht zurückgeblieben ist. Ueberdies verweist Art. 68 der Reichsverfassung nicht wegen des Berechtigten, sondern nur wegen Voraussetzungen, Form der Verkündigung und Wirkungen auf das preußische Gesetz vom 4. Juni 1851.

Dagegen ist in Preußen, auch wenn der Belagerungszustand nicht erklärt ist, nach dem Gesetze vom 4. Juni 1851 § 16 das Staatsministerium im Falle des Krieges oder Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit ermächtigt, die Art. 5, 6, 27—30 und 36 der preußischen Verfassungsurkunde zeit- und distriktsweise zu suspendieren. Hinsichtlich der Presse, der Vereins- und Versammlungsfreiheit und des Gerichtsstandes behalten dagegen die oben erwähnten Bestimmungen des Preßgesetzes, des Reichsvereinsgesetzes und des Gerichtsverfassungsgesetzes die bestehenden sicherheitspolizeilichen Vorschriften bis auf weiteres vor, so daß die an Stelle der betreffenden Verfassungsartikel getretenen reichsrechtlichen Normen außer Kraft gesetzt werden können.

Wesentlich verschieden von dem Kriegs- oder Belagerungszustande war der sogenannte kleine Belagerungszustand auf Grund des Sozialistengesetzes, der jetzt nicht mehr besteht[18]).

Nach dem Gesetze vom 11. März 1850[19]) haftet die Gemeinde, in deren Bezirk bei einer Zusammenrottung oder bei einem Auflaufe von Menschen durch offene Gewalt oder durch Anwendung der dagegen getroffenen gesetzlichen Maßregeln Beschädigung des Eigentums oder Verletzungen von Personen stattgefunden haben,

---

letztere Ansicht. Fälle von 1871 (Königshütte) und 1885 (Bielefeld) siehe bei Halby, S. 18, 19.

[18]) Vgl. §§ 169, 170 der 1. Aufl.

[19]) GS. 1850, S. 199.

für den dadurch verursachten Schaden. Diese Haftung tritt jedoch nicht ein, wenn die Beschädigung durch eine von außen her in den Gemeindebezirk eingedrungene Menschenmenge verursacht worden, und in diesem Falle die Einwohner der letzteren zur Abwehr des Schadens erweislich außerstande gewesen sind. In diesem Falle liegt die Entschädigungspflicht der Gemeinde ob, auf deren Gebiete die Ansammlung, oder von deren Bezirk aus der Ueberfall stattgefunden hat, es sei denn, daß auch diese Gemeinden erweislich nicht imstande waren, den verursachten Schaden zu verhindern.

Die beabsichtigte Einführung dieser Bestimmungen in den Hohenzollernschen Landen und den neuen Provinzen ist nicht erfolgt. Dagegen bestehen in einzelnen dieser Gebiete ähnliche Vorschriften. Es sind dies für Hohenzollern-Sigmaringen die Verordnung vom 23. September 1813 betreffend die Haftung der Gemeinden bei Mißhandlung der Polizeisoldaten[20]) und das Gesetz vom 12. Februar 1846 betreffend die Entschädigung der öffentlichen Diener für aus Rache wegen Amtshandlungen derselben zugefügte Verletzungen[21]), für Hohenzollern-Hechingen die Verordnung der fürstlichen Regierung vom 17. Februar 1837 betreffend den an Ortsvorsteher und andere Gemeindediener zu leistenden Ersatz für Beschädigungen, welche während ihrer Dienstzeit an ihrem Eigentum ihnen zugefügt werden[22]). Die Haftung bezieht sich also in beiden ehemaligen Fürstentümern nur auf den Beamten oder einzelnen Klassen von ihnen zugefügte Beschädigungen. Dagegen ist in einzelnen Teilen der Provinz Hessen-Nassau die Haftung der Gemeinden ebenso wie in den altpreußischen Gebieten unbeschränkt. Es gelten in dieser Beziehung in der vormaligen Landgrafschaft Hessen-Homburg das Gesetz vom 13. April 1848 betreffend die Haftbarkeit der Gemeinden für Gewalttätigkeiten[23]), in dem vormaligen Herzogtume Nassau das Gesetz vom 15. Juli 1848 betreffend den Ersatz des bei Zusammenrottungen verübten Schadens[24]), in den vormals bayrischen Gebietsteilen das Gesetz vom 12. März 1850 betreffend die Ver-

[20]) GS. für Hohenzollern-Sigmaringen Bd. 1, S. 135.

[21]) A. a. O. Bd. 7, S. 170.

[22]) Verordnungs- und Intelligenzblatt für Hohenzollern-Hechingen 1837, S. 27.

[23]) Landgräflich hessisches Regierungsblatt 1848, S. 33.

[24]) Verordnungsblatt für Nassau 1848, S. 137.

pflichtung zum Ersatze des bei Aufläufen diesseits des Rheins verursachten Schadens[25]) und endlich in den vormals großherzoglich hessischen Landesteilen das Gesetz vom 3. März 1859 betreffend die Verantwortlichkeit der Gemeinden für Verletzungen und Beschädigungen infolge von Zusammenrottungen[26]). In den übrigen Teilen der Provinz Hessen-Nassau, sowie in den Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein besteht eine derartige Haftbarkeit der Gemeinden überhaupt nicht.

§ 167. Die Formen der Polizeiverwaltung (Polizeiverfügungen und Polizeiverordnungen). [1])

Wie jede staatliche Tätigkeit kann sich auch die Polizei nur bewegen in den Formen des Erlasses von Rechtsnormen oder von tatsächlichen Anordnungen. Herkömmlicherweise werden erstere als Polizeiverordnungen, letztere als Polizeiverfügungen bezeichnet. Beide Ausdrücke sollen hier vorläufig in diesem hergebrachten Sinne gebraucht werden, indem die genaue Bestimmung beider Begriffe der weiteren Erörterung vorbehalten bleibt.

I. Ein Polizeiverordnungsrecht, d. h. eine Befugnis der Polizeibehörden zum Erlasse von Rechtsnormen über Gegenstände der Polizeiverwaltung hat sich zuerst in den Städten auf Grund der städtischen Autonomie entwickelt. Die städtische Behörde konnte über alle Gegenstände, welche in das Gebiet ihrer polizeilichen Verwaltung fielen, nach eigenem Gutdünken Willküren erlassen. Der Rat war dabei nur an eine Schranke gebunden, die Willkür durfte nicht in das Gebiet des Gesetzes im altdeutschen Sinne, d. h. des Privat-, Straf- und Prozeßrechts übergreifen, sondern mußte sich auf dem polizeilichen Gebiete halten[2]). Mit dem Erstarken der landesherrlichen Gewalt wird jedoch diese

---

[25]) Bayr. Gesetzblatt 1850, S. 73.

[26]) Großherzoglich hessisches Regierungsblatt 1859, S. 145.

[1]) Vgl. Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen, 1882, 2. Aufl., Berlin 1895; Parey, Das Polizei-Straf-Verordnungsrecht in Preußen, Berlin 1882; Gerland, Das Recht der Polizeiverordnungen in der preußischen Monarchie, Hildesheim 1901; Rotering, Polizeiübertretungen und Polizeiverordnungsrecht, Berlin 1888; Bornhak, Das Polizeiverfügungsrecht in Preußen im Verwaltungsarchive Bd. 5 (1896), S. 137 ff.; Friedrichs, Das Polizeigesetz, Berlin 1911.

[2]) Vgl. Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte S. 12.

städtische Autonomie gebrochen in zwiefacher Richtung. Schon seit Mitte des 15. Jahrhunderts erlassen die Landesherren ihrerseits Polizeiordnungen für das ganze Land oder für einzelne Städte zur Regelung polizeilicher Gegenstände. Die landesherrlichen Polizeiordnungen gehen denen des Rates vor und können von ihm nicht abgeändert werden. Sachlich wird dadurch zwar das Polizeiverordnungsrecht des Rates auf ein engeres Gebiet beschränkt, im übrigen bleibt aber sein Recht unbeschränkt, insbesondere unabhängig von landesherrlicher Bestätigung. Seit Anfang des 17. Jahrhunderts nimmt jedoch der Landesherr gegenüber den Polizeiverordnungen des Rates ein Bestätigungsrecht für sich in Anspruch entweder in der Weise, daß der Landesherr die vom Rate abgefaßte Polizeiverordnung bestätigte und durch ihn verkündigen ließ, oder daß er sie selbst verkündigte. In der letzteren Form lag schon das Anerkenntnis, daß das Polizeiverordnungsrecht eigentlich dem Landesherren gebühre. Endlich behält sich der Landesherr seit Mitte des 17. Jahrhunderts das Polizeiverordnungsrecht ausschließlich vor, so daß für den Rat nur ein Vorschlagsrecht übrig bleibt. Damit ist derjenige Rechtszustand hergestellt, den das ALR. II, 13 § 6 mit den Worten ausspricht: „Das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen[3]) zu geben, dieselben wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen, ist ein Majestätsrecht.“ Sofern man unter dem Polizeiverordnungsrechte nur eine Befugnis der Polizeibehörden zum Erlasse von Rechtsnormen versteht, ist durch diese landrechtliche Bestimmung das Polizeiverordnungsrecht überhaupt beseitigt.

In gewissen engen Grenzen wurde nun ein solches wieder hergestellt durch die Stein-Hardenbergische Reformgesetzgebung. Die Verordnung vom 26. Dezember 1808 § 45 ermächtigte die Regierungen nur, in Polizei- und Landesangelegenheiten Publikanda

[3]) Den Gegensatz der allgemeinen Polizeiverordnungen bilden nicht, wie Rosin a. a. O., 1. Aufl., S. 25 annahm, örtliche nicht für den ganzen Staat erlassene Polizeiverordnungen, sondern Polizeiverfügungen. Die allgemeinen Polizeiverordnungen sind also lediglich Polizeiverordnungen im heutigen Sinne. Es ergibt sich dies aus der ganzen vorlandrechtlichen Entwicklung des Polizeiverordnungsrechtes und aus der Verwaltungspraxis des 18. Jahrhunderts. Uebereinstimmend mit der hier vertretenen Ansicht Parey a. a. O. S. 10; jetzt auch Rosin in der 2. Aufl. S. 38.

zu erlassen, sofern darin keine härteren Strafen als in den Gesetzen festgesetzt würden. Etwas weiter ging die Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 § 11. Hiernach sollten die Regierungen berechtigt sein, ohne höhere Genehmigung allgemeine Verbote und Strafbestimmungen zu erlassen, wenn das Verbot an sich schon durch ein Gesetz feststehe, in letzterem aber die Strafe nicht ausdrücklich bestimmt sei. Sie sollten in diesem Falle die Strafen innerhalb der Grenzen des ALR. II, 20 §§ 33, 35, 240, d. h. bis zu 50 Taler Geldbuße bestimmen und bekannt machen dürfen. Sonstige allgemeine Strafverbote der Regierungen bedurften höherer Genehmigung. Nur in der Rheinprovinz besaßen die unteren Behörden auf Grund der fremdherrlichen Gesetzgebung, d. h. der Gesetze vom 16. August 1790 und 19. Juni 1791[4]) und des rheinischen Ressortreglements vom 20. Juli 1818 ein selbständiges Polizeiverordnungsrecht[5]). Erst das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850[6]) hat wieder für das ganze Staatsgebiet ein selbständiges Polizeiverordnungsrecht geschaffen.

Neben diesem Polizeiverordnungsrechte war die Befugnis der Polizeibehörden, Verfügungen für den einzelnen Fall zu erlassen, stets unberührt geblieben. Nach der landrechtlichen Kodifikation fand dieses Polizeiverfügungsrecht seine rechtliche Grundlage in § 10 II, 17 ALR.

II. Das Gemeinsame der Polizeiverordnungen und der Polizeiverfügungen ist es zunächst, daß beide, Verordnungen wie Verfügungen, Anordnungen polizeilicher Natur sind, welche von den mit der Polizeiverwaltung betrauten Behörden erlassen werden. Die Polizeiverordnungen wie die Polizeiverfügungen sind also beschränkt auf das polizeiliche Gebiet, es kann keine solche Verordnung oder Verfügung ergehen über andere als polizeiliche Gegenstände. Das Gebiet der Polizei ist aber umgrenzt durch den grundlegenden § 10 II, 17 ALR. Hiernach besteht die Polizei in dem Treffen der nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Mitgliedern bevorstehenden Gefahr. Ueber diese Grenzen hinaus

---

[4]) Vgl. Minist.-Reskr. vom 13. April und 17. Mai 1842 — MBl. der inn. Verw. 1842, S. 208, 209 —.

[5]) Vgl. darüber Rosin a. a. O. S. 43 ff.

[6]) GS. 1850, S. 265.

gibt es weder ein Polizeiverordnungs- noch ein Polizeiverfügungsrecht[7]). Zur Erreichung dieser Zwecke kann die Polizei Anordnungen treffen und sie mit den gesetzlichen Zwangsmitteln verwirklichen. Polizeiverordnungen wie Polizeiverfügungen sind also erzwingbare Anordnungen der Behörde zur Erreichung der in § 10 II, 17 ALR. aufgeführten polizeilichen Zwecke. Damit ist das gemeinsame Merkmal beider Arten polizeilicher Anordnungen festgestellt, und es fragt sich nun, worin ihr Unterschied besteht.

Man hat ihn sehen wollen in der Verschiedenheit der rechtlichen Grundlage für beide Arten obrigkeitlicher Anordnungen und hiernach unterschieden zwischen Polizeistrafgesetzen und Polizeiverwaltungsgesetzen. Die Polizeistrafgesetze sollen sich unmittelbar an die Staatsangehörigen wenden und ihnen gewisse Handlungen und Unterlassungen im polizeilichen Interesse unter Strafandrohung gebieten oder verbieten, die Polizeiverwaltungsgesetze aber an die Behörden und diese zum Erlasse gewisser Anordnungen unter Strafandrohung nach Prüfung der gegebenen Sachlage ermächtigen[8]). Diese Auffassung erscheint nach zwiefacher Richtung hin unhaltbar. Einmal werden die Polizeistrafgesetze nur zum geringen Teile in Form von Gesetzen erlassen, die Polizeiverordnungen beruhen jedoch in gleicher Weise wie die Polizeiverfügungen auf einer gesetzlichen Ermächtigung der Behörden. Daß aber diese Ermächtigungen sich nicht unmittelbar an die Staatsangehörigen, sondern nur an die Behörden wenden, ist ebenfalls unzutreffend. Denn es handelt sich hier nicht um eine sich innerhalb des Behördenorganismus haltende Anweisung, sondern um eine gesetzliche Feststellung der Behördenzuständigkeit, um eine Festsetzung der Grenzen, innerhalb deren die Polizeibehörden den Staatswillen mit Rechtswirksamkeit zu vertreten befugt sind, und eine solche Rechtsnorm richtet sich stets an die Staatsangehörigen unmittelbar.

---

[7]) Hiermit stimmt die in zahllosen Entsch. zum Ausdrucke gebrachte Praxis des Oberverwaltungsgerichts und des Kammergerichts überein. Andrer Ansicht Rosin a. a. O. S. 121 ff., der das Polizeiverordnungsrecht auch auf das Gebiet der sog. Wohlfahrtspolizei ausdehnen will, soweit sie der Kommunalverwaltung nicht überwiesen ist. Vgl. im übrigen wegen des Umfanges der Polizei § 168.

[8]) So Gneist an zahlreichen Stellen seiner Schriften, zuletzt Engl. VR., 3. A., Berlin 1883/84, Bd. 1, S. 327.

Die herrschende Ansicht sieht dagegen in dem Polizeiverordnungsrechte ein übertragenes Gesetzgebungsrecht, in den Polizeiverfügungen einfache Verwaltungsakte. Diese Auffassung knüpft allerdings an die unrichtige Anschauung an, daß eine Rechtsnorm nur als Gesetz oder auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung ergehen könne, in der Sache trifft sie jedoch im wesentlichen das Richtige, wie sich aus den folgenden Ausführungen ergeben wird.

Der Zweck jeder polizeilichen Anordnung ist die unmittelbare Herstellung eines polizeilichen Zustandes. Die unmittelbare Herstellung eines tatsächlichen Zustandes geschieht aber in der Rechtsform der tatsächlichen Anordnung, die für den einzelnen Fall wie allgemein ergehen kann. Die Polizei kann eine tatsächliche Anordnung unter Strafandrohung, den Schnee vor dem Hause zu beseitigen, an eine einzelne Person, sie kann sie an alle Einwohner des Ortes ergehen lassen, rechtlich ist dabei kein Unterschied vorhanden. Ein solcher könnte nur bestehen nicht in der Anordnung selbst, sondern in der Art ihrer Mitteilung, indem die Anordnung an eine einzelne Person dieser zuzustellen wäre, während bei einer allgemeinen Anordnung das Gesetz eine öffentliche Bekanntmachung zulassen müßte. Erläßt aber die Polizei erst einmal eine allgemeine tatsächliche Anordnung ohne einzelne Zustellung, so kann sie sich ihre Aufgabe noch mehr erleichtern, indem sie gar nicht den bereits vorhandenen polizeiwidrigen Zustand durch ihre tatsächliche Anordnung beseitigt und den polizeimäßigen Zustand herstellt, sondern unter der Voraussetzung, daß ein polizeiwidriger Zustand vorhanden sein sollte, dessen Beseitigung anbefiehlt. Dann gibt die Polizei nicht tatsächliche Anordnungen, sondern Rechtsnormen. Diese kleiden sich aber herkömmlich nicht in die eben angegebene Form, daß unter der Voraussetzung des Vorhandenseins eines polizeiwidrigen Zustandes die Herstellung eines polizeimäßigen Zustandes anbefohlen wird. Vielmehr wird für diese Rechtsnormen aus Gründen, die mit der Rechtskontrolle zusammenhängen, die Form der Strafrechtsnormen gewählt. Sie lauten also dahin, daß derjenige, welcher beim Vorhandensein eines polizeiwidrigen Zustandes den polizeimäßigen nicht herstellt, zu bestrafen sei. Dem Zwecke der staatlichen Tätigkeit nach handelt es sich um eine tatsächliche Anordnung. Zur Erreichung des Zweckes wird aber nicht die diesem entsprechende

Form, sondern diejenige der Strafrechtsnorm gewählt. Eine solche Rechtsnorm könnte nun wie jede andere Rechtsnorm für den einzelnen Fall oder allgemein ergehen.

Es ergeben sich somit vier mögliche Formen polizeilicher Befehle, eine allgemeine tatsächliche Anordnung und eine solche für den Einzelfall, eine allgemeine Rechtsnorm und eine solche für den Einzelfall. Die erste und die letzte ist jedoch durch das positive Recht ausgeschlossen. Es ergibt sich dies für die allgemeine tatsächliche Anordnung daraus, daß es dafür an einer Verkündigungsform fehlt. Die Polizeiverfügung bedarf immer einer einzelnen Zustellung und wird eben dadurch, auch wenn sie an alle Einwohner des Ortes gleichmäßig ergeht, für jeden zu einer Anordnung für den Einzelfall. Eine polizeiliche Rechtsnorm für den einzelnen Fall ist zwar gesetzlich nicht ausgeschlossen[9]), ihre Unstatthaftigkeit ergibt sich aber aus einem allgemeinen, praeter legem, ausgebildeten Gewohnheitsrechte. Solche Rechtsnormen kommen überhaupt nicht vor, und die Polizeibehörden sind allgemein der Ueberzeugung, daß sie auch nicht vorkommen dürfen. Allerdings würde begrifflich die Abänderung einer polizeilichen Rechtsnorm für den einzelnen Fall selbst wieder eine Rechtsnorm sein müssen[10]). Solche Abänderungen für den einzelnen Fall sind aber, abgesehen von Dispensationen, eben gewohnheitsrechtlich unzulässig, und für einzelne Anordnungen, die die Abänderung einer polizeilichen Rechtsnorm nicht enthalten, bedient sich die Polizei der Form der tatsächlichen Anordnung. Es bleiben daher nur zwei Formen übrig, die tatsächliche Anordnung für den Einzelfall und die allgemeine Rechtsnorm. Erstere bezeichnet man als Polizeiverfügung, letztere als **Polizeiverordnung**.

III. Die Polizeiverfügung ist demnach ein für den einzelnen Fall erlassene tatsächliche Anordnung. Wie jede tatsächliche Anordnung hat sie zum Gegenstande die unmittelbare Herstellung eines bestimmten tatsächlichen Zustandes, mag dieser polizeimäßige Zustand nicht vorhanden oder in seinem Bestande bedroht sein. Es fallen daher unter den Begriff der Polizeiverfügung Gebote und

[9]) Deshalb wird sie z. B. von Rosin a. a. O. S. 154 ff. für zulässig erachtet. Die Dispensationen befreien von der Rechtsnorm überhaupt, so daß sie unanwendbar wird.

[10]) Vgl. Bd. 1, S. 467.

Verbote, etwas zu tun oder zu unterlassen. Da das Gebot, etwas zu tun, sich deckt mit dem Verbote, etwas zu unterlassen, so ergeben sich hiermit zwei Grundtypen polizeilicher Verfügungen, Gebote und Verbote. Unter den Begriff des Verbots, etwas zu tun, fällt namentlich die Versagung der Genehmigung in den Fällen, in denen eine Veränderung des bestehenden Zustandes nur mit Genehmigung der Polizei vorgenommen werden darf. In der Versagung der Genehmigung liegt das Verbot der Veränderung, das Gebot der Aufrechterhaltung des bestehenden Zustandes. Dagegen hat die Erteilung der Genehmigung den Charakter der tatsächlichen Anordnung und damit der polizeilichen Verfügung überhaupt nicht. Die Genehmigung stellt weder einen Zustand her noch hält sie ihn aufrecht, sie erkennt nur an, daß eine von Privatpersonen beabsichtigte Veränderung polizeimäßig ist[11]).

Die Polizeiverfügung kann ihrer Natur nach niemals allgemein ergehen. Auch wenn die Polizei eine Personenmehrheit durch eine Verfügung treffen will, muß sie die Verfügung an jede der betreffenden Personen besonders erlassen und besonders zustellen. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß in den Fällen, in denen der mündliche Befehl genügt, er so oft ausgesprochen werden müßte, als Personen anwesend sind. Es reicht aus, wenn jede anwesende Person den Befehl als an sich gerichtet auffassen muß.

Gegenstand der Staatsherrschaft sind die ihr dauernd oder zeitweise unterworfenen Personen. Eine Polizeiverfügung kann sich daher wie jeder staatliche Akt nur richten an die, welche der Staatsgewalt untergeben sind. Zu diesen gehört auch der Staat, soweit er sich selbst als Privatpersönlichkeit fingiert. Dies ist z. B. der Fall, wenn der Staat Bauten unternimmt, da er hier nur als Subjekt von Privatrechten auftritt[12]).

Die Grenzen des Polizeiverfügungsrechtes sind nirgends be-

---

[11]) Sachlich übereinstimmend Entsch. des OVG. vom 30. April 1877, Bd. 2, S. 351.

[12]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 5. September 1878, Bd. 5, S. 324. Im Widerspruche mit dieser Entsch. hatte eine Cirk.Verf. des Handelsministers vom 12. Okt. 1872 — MBl. der inn. Verw. 1872, S. 258 — die Nachsuchung der polizeilichen Baugenehmigung für die auf Rechnung des Staates und unter Leitung staatlicher Baubeamten geführten Bauten als entbehrlich erklärt. Gegen die Ansicht des OVG. auch v. Stengel, Verwaltungsrecht S. 297 N. 3.

sonders durch das Gesetz bestimmt. Es ist daher nur erforderlich, daß die Verfügung von der an sich zuständigen Behörde erlassen wird, und daß sie überhaupt eine polizeiliche ist, d. h. sich innerhalb der Schranken des § 10 II, 17 ALR. hält. Dadurch ist zwar nicht ausgeschlossen, daß eine Polizeiverfügung sich im gegebenen Falle auch noch auf eine besondere gesetzliche Bestimmung oder auf eine Polizeiverordnung stützt. Jedenfalls ist aber eine Polizeiverfügung, auch wenn der besondere Rechtstitel nicht zutreffen sollte, gerechtfertigt, wenn sie nur nach § 10 II, 17 ALR. begründet erscheint.

Eine besondere gesetzliche Regelung haben durch § 132 des Landesverwaltungsgesetzes nur die Zwangsbefugnisse gefunden, vermöge deren die Polizeibehörden ihre Anordnungen zur Durchführung zu bringen berechtigt sind. Die Zwangsbefugnisse sind eingeräumt dem Regierungspräsidenten, dem Landrate, der Ortspolizeibehörde und dem Gemeinde- oder Gutsvorsteher. Als Zwangsmittel kommen in Betracht die Ausführung durch einen dritten, Geldstrafen und unmittelbarer Zwang. Die Behörde kann einmal die zu erzwingende Handlung durch einen Dritten ausführen lassen und den vorläufig zu bestimmenden Kostenbetrag im Zwangswege von dem Verpflichteten einziehen. Die Geldstrafe ist nur ergänzendes Hilfsmittel, soweit das erste nicht ausreicht. Kann nämlich die zu erzwingende Handlung nicht durch einen Dritten geleistet werden, oder steht es fest, daß der Verpflichtete nicht imstande ist, die aus der Ausführung durch einen Dritten entstehenden Kosten zu tragen, oder soll eine Unterlassung erzwungen werden, so können die Behörden Geldstrafen androhen und festsetzen, und zwar: a. Die Gemeinde- und Gutsvorsteher bis zu 5 Mark, statt dessen ein Tag Haft, b. die Ortspolizeibehörden und die städtischen Gemeindevorsteher in einem Landkreise bis zu 60 Mark, statt dessen eine Woche Haft, c. die Landräte, sowie die Polizeibehörden und Gemeindevorsteher in einem Stadtkreise bis zu 150 Mark, statt dessen zwei Wochen Haft, d. der Regierungspräsident bis zu 300 Mark, statt dessen vier Wochen Haft. Endlich unmittelbarer Zwang darf nur angewendet werden, wenn die Anordnung ohne einen solchen unausführbar ist. Was die beiden ersten Zwangsmittel anbetrifft, so muß der Ausführung durch einen Dritten, sowie der Festsetzung einer Strafe immer eine schriftliche An-

drohung vorausgehen. Dann ist, sofern eine Handlung erzwungen werden soll, die Frist zu bestimmen, innerhalb welcher die Ausführung gefordert wird.

Jede polizeiliche Verfügung gliedert sich daher regelmäßig in drei Bestandteile, die Anordnung selbst, die Androhung des Zwangsmittels, unter Stellung einer Frist für die Ausführung der Anordnung und die Festsetzung des Zwangsmittels. Abgesehen von den Fällen, in denen es der Androhung eines Zwangsmittels überhaupt nicht bedarf[13]), werden die Anordnung und die Androhung regelmäßig miteinander verbunden. Besteht das Zwangsmittel in dem unmittelbaren Zwange, so kann sich auch dieser ohne weiteres an die Androhung anschließen. Unzulässig ist aber diese Verbindung, wenn das Zwangsmittel in der Ausführung durch einen Dritten oder in Geldstrafe besteht. Hier können die Androhung des Zwanges und dessen Anwendung nicht zusammenfallen, da die erstere der letzteren unter Bestimmung einer Zwischenfrist vorausgehen muß. Die Androhung wie die Festsetzung des Zwangsmittels haben den Charakter der executio ad faciendum. Es darf daher die Festsetzung dann nicht mehr erfolgen, wenn die Verfügung selbst gegenstandslos geworden ist, z. B. weil ihr Folge geleistet wurde[14]).

IV. Die rechtlichen Schranken des Polizeiverordnungsrechtes sind dagegen enthalten in dem Gesetze über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850[15]), für die neuen Provinzen in der Verordnung vom 20. September 1867[16]) und für Lauenburg in dem lauenburgischen Gesetze vom 7. Januar 1870[17]), welche inhaltlich im wesentlichen übereinstimmen. Diese Vorschriften sind in einzelnen Punkten abgeändert worden durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883. In den Hohenzollernschen Landen hat zwar eine Einführung des Gesetzes vom 11. März 1850 nicht

---

13) Dies trifft zu, wenn eine Veränderung des bestehenden Zustandes nur mit Erlaubnis der Polizei zulässig ist, die tatsächliche Anordnung also in der Versagung einer Genehmigung besteht.

14) Vgl. Entsch. des OVG. vom 14. Mai und 9. Juni 1877, Bd. 2, S. 387, 413.

15) GS. 1850, S. 265.

16) GS. 1867, S. 1529.

17) Offizielles Wochenblatt 1870, S. 13.

stattgefunden, seine Geltung ist aber hier infolge der Bezugnahme des Landesverwaltungsgesetzes auf jenes Gesetz zweifellos[18]).

Die Ortspolizeibehörden sind hiernach zum Erlasse von ortspolizeilichen Vorschriften oder Polizeiverordnungen befugt. Zu deren Gegenständen gehören:

a. der Schutz der Personen und des Eigentums;

b. Ordnung, Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen, Brücken, Ufern und Gewässern;

c. der Marktverkehr und das öffentliche Feilhalten von Nahrungsmitteln;

d. Ordnung und Gesetzlichkeit bei dem öffentlichen Zusammensein einer größeren Anzahl von Personen;

e. das öffentliche Interesse in bezug auf die Aufnahme und Beherbergung von Fremden, die Wein-, Bier- und Kaffeewirtschaften und sonstige Einrichtungen zur Verabreichung von Speisen und Getränken;

f. Sorge für Leben und Gesundheit;

g. Fürsorge gegen Feuersgefahr bei Bauausführungen, sowie gegen gemeinschädliche und gemeingefährliche Handlungen, Unternehmungen und Ereignisse überhaupt;

h. Schutz der Felder, Wiesen, Weiden, Baumpflanzungen, Weinberge usw.;

i. alles andere, was im besonderen Interesse der Gemeinden oder ihrer Angehörigen polizeilich geordnet werden muß.

Die Gegenstände des Polizeiverordnungsrechts der höheren Polizeibehörden werden in derselben Weise festgestellt wie die der Ortspolizei, nur mit der Maßgabe, daß unter i an die Stelle der Gemeinden die entsprechenden Bezirke treten.

Es könnte sich hiernach fragen, ob Polizeiverordnungen allein über die namentlich genannten Gegenstände ergehen können, oder ob die Aufzählung die Bedeutung einer Angabe von Beispielen hat, während das Polizeiverordnungsrecht selbst nur an die allgemeinen Schranken des § 10 II, 17 ALR. gebunden sein würde. Entscheidend ist in dieser Beziehung, daß nach der Aufzählung der einzelnen Gegenstände unter a—h am Schlusse

[18]) Jetzt auch richtig Rosin a. a. O. S. 52 N. 15 im Gegensatze zur 1. Aufl.

unter i noch eine allgemeine Klausel hinzugefügt wird, wonach nicht nur jene Gegenstände, sondern auch alles andere, was im besonderen Interesse des Polizeibezirks oder seiner Angehörigen polizeilich geregelt werden muß, unter das Polizeiverordnungsrecht fällt. Das Erfordernis eines besonderen Interesses enthält keine Einschränkung dieser allgemeinen Klausel, da jede Polizeiverordnung, auch über die unter a—h genannten Gegenstände, ein solches besonderes Interesse des Polizeibezirks oder seiner Angehörigen an der polizeilichen Regelung zur selbstverständlichen Voraussetzung hat. Indem also das Gesetz selbst die Einzelaufzählung durch eine allgemeine Klausel ergänzt, welche Polizeiverordnungen auch über alle sonstigen polizeilichen Gegenstände zuläßt, legt es seiner Aufzählung nur den Charakter von Beispielen bei[19]). Das Recht zum Erlasse von Polizeiverordnungen ist also wie das zum Erlasse von Polizeiverfügungen nur an die allgemeinen Schranken des § 10 II, 17 ALR. gebunden.

Keine Polizeiverordnung darf ferner, wie die Gesetze ausdrücklich hervorzuheben für nötig befinden[20]), Bestimmungen enthalten, welche mit den Gesetzen oder den Verordnungen einer höheren Stelle im Widerspruche stehen. Wann ein solcher Widerspruch vorliegt, erscheint lediglich als eine Frage des einzelnen Falles. Unter den Verordnungen einer höheren Stelle können

---

[19]) Uebereinstimmend v. Rönne, Pr. StR. Bd. 1, S. 384 N. 4c., Rosin a. a. O. S. 51. Dafür spricht auch die Entstehungsgeschichte des Gesetzes. Vgl. besonders Sten. Ber. der 1. Kammer 1850, S. 2330 ff. Die Frage ist fortgesetzt Gegenstand einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Kammergerichte, welches in der Aufzählung unter a—i die rechtliche Grundlage, und dem Oberverwaltungsgerichte, welches darin Beispiele sieht. Insbesondere fordert das Kammergericht zur Rechtsgültigkeit einer Polizeiverordnung auf Grund der Ziff. i, daß ihm das besondere Interesse des Bezirks oder seiner Angehörigen an dem Erlasse der Verordnung nachgewiesen wird, und hält z. B. eine Verordnung für ungültig, wenn das Interesse an der Regelung nicht bloß für den betr. Bezirk, sondern für den ganzen Staat vorliegt. Vgl. besonders Entsch. des Kammergerichts vom 5. Juli 1883 — Johow und Küntzel, Jahrbuch Bd. 4, S. 256 —, vom 1. April 1886 — Wochenschrift Selbstverwaltung 1886, S. 165 —. Dagegen das Urteil des OVG. vom 6. Juni 1885 — a. a. O. 1885, S. 396 —, welches denselben Fall behandelt, wie letztgedachte Entsch.

[20]) § 15 des Ges. vom 11. März 1850, § 13 der V. vom 20. Sept. 1867, § 13 des lauenb. Ges. vom 7. Jan. 1870.

jedoch nicht bloße Anweisungen an die Behörden, sondern nur solche Verordnungen verstanden werden, welche sich unmittelbar an die Staatsangehörigen wenden, da die sich innerhalb des Behördenorganismus haltenden Anordnungen die Zuständigkeit der Behörden weder abändern können noch abändern wollen[21]).

Die Träger des Polizeiverordnungsrechtes sind die Polizeibehörden, die jedoch zum Erlasse der Verordnungen verschiedentlich die Mitwirkung kommunaler Körperschaften bedürfen. Eine vollständige Rechtseinheit ist in dieser Beziehung nur für die höheren Stellen hergestellt.

Was die Gemeinden anbetrifft, so kann in den Städten die Ortspolizeibehörde Polizeiverordnungen, die nicht zum Gebiete der Sicherheitspolizei gehören, nur mit Zustimmung des Gemeindevorstandes erlassen. Diese Zustimmung kann aber auf Antrag der Behörde durch Beschluß des Bezirksausschusses, für Berlin des Oberpräsidenten ergänzt werden. Nur in schleunigen Fällen kann die Behörde die Verordnung ohne diese Zustimmung erlassen, muß sie aber binnen vier Wochen vom Tage der Verkündigung nachholen, widrigenfalls die Verordnung außer Kraft zu setzen ist[22]). Auf dem flachen Lande der östlichen Provinzen und Schleswig-Holsteins kann der Amtsvorsteher für einzelne oder mehrere Gemeinden und Gutsbezirke wie für den ganzen Amtsbezirk unter Zustimmung des Amtsausschusses, der auf Antrag des Amtsvorstehers durch Beschluß des Kreisausschusses ergänzt werden kann, Polizeiverordnungen erlassen[23]). In Hannover fällt das Polizeiverordnungsrecht der Ortspolizeibehörde mit dem des Landrates zusammen. Für die übrigen Landesteile sind besondere Vorschriften hinsichtlich der Landgemeinden in den neuen Kreisordnungen nicht getroffen worden. Hier bleibt es also bei dem Grundsatze der §§ 5, 7 des Gesetzes vom 11. März 1850 bzw. der Verordnung vom 20. September 1867, daß die Verordnung von der Ortspolizeibehörde für den Umfang einer Gemeinde nur nach Beratung mit dem Gemeindevorstande und bei Gegenständen der landwirtschaftlichen Polizei nur unter Zustimmung der Gemeindevertretung, die in diesem Falle unter dem Vorsitze des mit der Ortspolizei-

[21]) Uebereinstimmend Rosin a. a. O. S. 96.

[22]) § 143 LVG.

[23]) § 62 der östlichen, § 54 der schleswig-holsteinischen Kreisordnung.

verwaltung beauftragten Beamten zu erfolgen hat, erlassen werden darf.

Der Landrat hat das Polizeiverordnungsrecht unter Zustimmung des Kreisausschusses für mehrere Ortspolizeibezirke wie für den ganzen Umfang des Kreises. Die gleiche Befugnis steht zu dem Regierungspräsidenten unter Zustimmung des Bezirksausschusses für mehrere Kreise oder für den Umfang des ganzen Regierungsbezirks, sowie dem Oberpräsidenten unter Zustimmung des Provinzialrates für mehrere, verschiedenen Regierungsbezirken angehörige Kreise, für mehr als einen Regierungsbezirk und für den Umfang der ganzen Provinz. Für Verordnungen des Oberpräsidenten zu Berlin fällt die Notwendigkeit der Zustimmung des Provinzialrates fort. Auch im übrigen kann von der erforderlichen Mitwirkung des Bezirksausschusses und des Provinzialrates in schleunigen Fällen vorläufig abgesehen werden. Wird sie aber nicht innerhalb dreier Monate nach dem Tage der Verkündigung der betreffenden Polizeivorschrift erteilt, so muß diese wieder außer Kraft gesetzt werden[24]).

Die Befugnis, Polizeivorschriften über Gegenstände der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei zu erlassen, steht, soweit sie dem Minister nicht übertragen ist, ausschließlich dem Regierungspräsidenten und, wenn die Vorschriften sich auf mehr als einen Regierungsbezirk oder auf die ganze Provinz erstrecken, dem Oberpräsidenten, soweit aber mit der Verwaltung dieser Zweige der Polizei besondere, dem Handelsminister unterstellte Behörden betraut sind, den letzteren zu. Die Befugnis des Regierungspräsidenten erstreckt sich in diesem Falle auch auf einzelne Kreise oder Teile von ihnen[25]).

Endlich sind, soweit die Gesetze ausdrücklich auf den Erlaß besonderer polizeilichen Vorschriften (Verordnungen, Anordnungen, Reglements) verweisen, die Minister befugt, innerhalb ihres Verwaltungsgebietes dergleichen Vorschriften für den ganzen Umfang der Monarchie oder für einzelne Teile von ihr zu erlassen. Insbesondere können die zuständigen Minister die in § 367 Nr. 5 StrGB. vorgesehenen Verordnungen über die Aufbewahrung, Beförderung und Feilhaltung von Gift, Sprengstoffen und Arzneien

[24]) §§ 137 ff., 142 LVG.
[25]) §§ 138 LVG.

erlassen. Das gleiche Recht steht zu dem Minister der öffentlichen Arbeiten betreffs der Uebertretungen von Vorschriften der Eisenbahn-Polizei-Ordnungen und dem Minister für Handel und Gewerbe betreffs der zur Regelung der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei zu gebenden Vorschriften, sofern sie sich über das Gebiet einer einzelnen Provinz hinaus erstrecken[26]).

Jede Polizeibehörde erläßt die Polizeiverordnung innerhalb ihrer örtlichen Zuständigkeit, also für einen bestimmten Bezirk, der in der Regel mit einem kommunalen Bezirke sich decken wird. Fraglich könnte nur erscheinen, ob dann, wenn jener Bezirk später verändert wird, z. B. durch Eingemeindung ländlicher Gebiete in eine Stadt, durch Vereinigung eines Kreises mit einer Provinz, die auf Polizeiverordnungen beruhenden Rechtsnormen des ursprünglichen Bezirks ohne weiteres von Rechts wegen auf das angeschlossene Gebiet übertragen werden[27]). Diese Frage ist zu verneinen. Eine derartige Bezirksveränderung hat, wenn sie gleichzeitig eine Eingemeindung ist, allerdings die Bedeutung, das ganze kommunale Verfassungsrecht auf das angeschlossene Gebiet zu übertragen, da die Verfassung einer Körperschaft nur einheitlich sein kann. Allein die Polizeiverordnungen haben doch mit der Kommunalverfassung nichts zu tun. Auf dem Gebiete der allgemeinen Landesverwaltung bewirkt eine Bezirksveränderung an sich nie etwas anderes als eine anderweite Regelung der örtlichen Zuständigkeit der Behörde. Deshalb ist auch grundsätzlich nicht anzunehmen, daß eine Bezirksveränderung das Geltungsgebiet einer Polizeiverordnung berührt. Eine Ausnahme ist nur anzuerkennen,

[26]) § 136 LVG.

[27]) Das OVG. hat in der Entsch. vom 18. März 1880, Entsch. Bd. 6, S. 212, wo es sich um die Unterhaltung der Bürgersteige in 1860 der Stadt Berlin einverleibten Bezirken handelte, angenommen, daß die in dieser Hinsicht bestehende ältere Berliner Ortsobservanz auch auf letztere übertragen sei, da nach § 2 der Städteordnung vom 30. Mai 1853 nur privatrechtliche Verhältnisse von der Bezirksveränderung unberührt blieben. Aber aus jener Bestimmung ergibt sich doch nur, daß durch jene Veränderung die öffentlichrechtlichen Verhältnisse berührt werden, jedoch nicht, in welchem Umfange dies der Fall ist. Dagegen läßt nach Ansicht des Kammergerichtes eine Eingemeindung das bestehende Ortsrecht unberührt. So Entsch. vom 7. April 1904 bei v. Kamptz und Delius, Rechtsprechung Bd. 2, S. 284. Vgl. auch Koch, Eingemeindungsrecht und Polizeiverordnung, Tübingen 1909 gegen das OVG. und für das KG.

wenn es sich um einen einzigen Ortspolizeibezirk handelt, soweit nach Lage der Sache die Polizeiverordnungen für diesen einheitlich sein müssen. Dagegen erscheint es für gewisse Polizeiverordnungen namentlich auf baupolizeilichem Gebiete sehr wohl angängig, daß sie nur für einen Teil eines Polizeibezirkes erlassen werden. Daß das Polizeirecht eines Ortsbezirks unter allen Umständen einheitlich ist, und aus diesem Grunde die Verordnungen des ursprünglichen Bezirks als auch auf die Anschlüsse mit übertragen gelten müssen, ist nicht notwendig.

Das Höchstmaß der Strafen, welche von den Behörden in den Polizeiverordnungen angedroht werden können, ist gesetzlich bestimmt. Es beträgt, wenn die Verordnung von der Ortspolizeibehörde ausgeht, 9 M., unter Genehmigung des Regierungspräsidenten 30 M. und in Stadtkreisen unbedingt 30 M., für den Landrat 30 M., für den Regierungspräsidenten und den Oberpräsidenten 60 M. und für die Minister 100 M.[28]). Eine Mindestgrenze der Strafandrohung ist gesetzlich nicht festgestellt. Da das Mindestmaß, welches § 27 StrGB. für Uebertretungen festsetzt, nämlich 1 M. Geldstrafe, event. 1 Tag Haft die Landesstrafgesetze nicht bindet[29]), so kann es auch für die Polizeiverordnungen nicht als maßgebend betrachtet werden. Daß der Wille des Gesetzgebers bei der Uebertragung des Polizeiverordnungsrechtes dahin gegangen sei, die Mindestgrenze aus den jeweiligen allgemeinen Strafgesetzen zu entnehmen und deshalb das Mindestmaß des § 27 StrGB. festzuhalten sei[30]), läßt sich durchaus nicht begründen. Eine Mindestgrenze für die Strafandrohungen der Polizeiverordnungen besteht daher überhaupt nicht. Sie können also unter 1 M. Geldstrafe und unter 1 Tag Haft noch heruntergehen. Innerhalb dieser Grenzen ist das Strafandrohungsrecht gesetzlich nicht weiter beschränkt. Die Polizeibehörde kann also die Strafe absolut bestimmen oder auch eine höhere Mindeststrafe als 1 M. androhen[31]).

---

[28]) § 5 des Ges. vom 11. März 1850, bzw. V. v. 20. Sept. 1867, §§ 136 ff. LVG.

[29]) Diese Ansicht ist die in Theorie und Praxis herrschende. Vgl. Oppenhoff, Kommentar N. 1 zu § 27; Olshausen, Kommentar Bd. 1 zu § 27.

[30]) So Rosin a. a. O. S. 180; Parey a. a. O. S. 17.

[31]) Diese Auffassung wird allgemein geteilt. Vgl. z. B. v. Rönne

Zum Teil ist die Androhung einer Strafe überflüssig geworden durch die sogenannten Blankettstrafgesetze des StrGB.[32]). In diesen Fällen ist die Uebertretung gewisser polizeilichen Vorschriften bereits unmittelbar im Gesetze mit Strafe bedroht. Die Polizei braucht also nur das Gebot oder Verbot, nicht aber die Strafandrohung zu erlassen. Die Blankettstrafgesetze enthalten keine Ermächtigung für die Polizeibehörden zum Erlasse der Vorschriften, hierfür sind vielmehr lediglich die Landesgesetze maßgebend, sondern nur die Strafandrohung. Für Preußen wären solche Bestimmungen an sich überflüssig gewesen, da hier die Polizei das Verordnungsrecht sowohl hinsichtlich der Anordnung wie der Strafandrohung besaß. Das Bedürfnis ergab sich vielmehr wesentlich aus den Rechtszuständen der süddeutschen Staaten, die nach französischem Vorbilde die Strafen durch Gesetz androhen und der Polizei nur den Erlaß der Anordnung übertragen. Als praktische Folge ergibt sich für Preußen aus den Blankettstrafgesetzen, daß die Polizei in ihren Verordnungen über die betreffenden Gegenstände keine selbständige Strafe androhen, sondern nur auf die des Strafgesetzbuches verweisen darf.

Was die Verkündigung der Polizeiverordnungen anbetrifft, so bestimmt der Regierungspräsident über die Art der Verkündigung orts- und kreispolizeilicher Vorschriften, sowie über die Form, von deren Beobachtung deren Gültigkeit abhängt[33]). Polizeiverordnungen der Regierungspräsidenten, Oberpräsidenten und Minister sind unter der Bezeichnung „Polizeiverordnung" und unter Bezugnahme auf die gesetzlichen Vorschriften, auf welche sie sich stützen, durch die Amtsblätter derjenigen Bezirke bekannt zu machen, in welchen sie Geltung erlangen sollen. Verordnungen der letzteren Art treten in Ermangelung einer Bestimmung über den Anfang ihrer Wirksamkeit mit dem achten Tage nach Ablauf desjenigen Tages in Kraft, an welchem das betreffende Stück des Amtsblattes ausgegeben worden ist[34]).

---

und Simon, Polizeiwesen II, 2. Suppl. S. 207; Cirk.Reskr. des Min. des Inn. vom 6. Juni 1850 — MBl. d. inn. Verw. 1850, S. 176 —; Rosin a. a. O. S. 181; Entsch. des KG. vom 7. November 1887 — Johow und Küntzel Bd. 7, S. 242 —.

[32]) Vgl. z. B. StrGB. §§ 360 ^{2,10}, 361 ^{1,6}, 365, 366 ^{1,10}, 366a, 367 $^{2-6}$ $^{8,9,11,13-15}$, 368 $^{1-3,8}$, 369 ^{8}.

[33]) § 144 LVG. [34]) §§ 140, 141 LVG.

Von der Polizeiverordnung ist der zunächst vorgesetzten Staatsbehörde sofort eine Abschrift einzureichen. Der Regierungspräsident kann orts- oder kreispolizeiliche Vorschriften außer Kraft setzen. Er bedarf jedoch dazu, abgesehen von den Fällen, die keinen Aufschub erleiden, der Zustimmung des Bezirksausschusses. Der Minister des Innern ist befugt, soweit Gesetze nicht im Wege stehen, jede polizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluß außer Kraft zu setzen. Die Genehmigung des Königs ist hierzu erforderlich, wenn die polizeiliche Vorschrift von dem Könige oder mit dessen Genehmigung erlassen war. Hinsichtlich der Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizeivorschriften ist jedoch diese Befugnis auf den Minister für Handel und Gewerbe übergegangen[35]).

Durch diese allgemeine Feststellung der rechtlichen Grundlagen des Polizeiverordnungsrechtes ist selbstverständlich nicht ausgeschlossen, daß in dem einen oder dem anderen Falle noch eine Sonderrechtsnorm die Polizei zum Erlasse besonderer Verordnungen ermächtigt[36]). In den folgenden Paragraphen wird auf solche noch mehrfach zurückzukommen sein. Eine solche Sonderrechtsnorm bildet namentlich die Kabinettsorder vom 7. Februar 1837[37]) betreffend die Berechtigung der Regierungen zum Erlasse polizeilicher Bestimmungen über die äußere Heilighaltung der Sonn- und Feiertage, auf die neuen Provinzen und Hohenzollern übertragen durch Gesetz vom 9. Mai 1892[38]). Mit dieser Uebertragung sind die Zweifel an der fortdauernden Gültigkeit der Kabinettsorder vom 7. Februar 1837 hinfällig geworden[39]).

Da das Gebiet der Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen dasselbe ist, so erscheint es möglich, daß die Polizei durch eine Verfügung dasselbe Ziel verfolgt, dessen Erreichung bereits

---

35) § 16 Pol.Verw.G., § 14 der V. vom 20. Sept. 1867, bzw. das lauenburg. Ges. vom 7. Januar 1870, § 145 LVG.

36) Anderer Ansicht hinsichtlich der vor Erlaß der VU. ergangenen Ermächtigungsklauseln Foerstemann a. a. O. S. 201 nach dem Grundsatze: resoluto jure concedentis resolvitur jus concessum. Es bedarf aber keiner weiteren Ausführung, daß durch die VU. nicht das Subjekt der Gesetzgebung, sondern nur deren Form sich verändert hat.

37) GS. 1837, S. 19.

38) GS. 1892, S. 102.

39) So war ihr in der 1. Aufl. die Gültigkeit abgesprochen.

durch eine Polizeiverordnung gesichert ist, daß sie beispielsweise eine Handlung bei Strafe gebietet oder verbietet, die bereits durch Polizeiverordnung geboten oder verboten ist, und zwar selbst dann, wenn wegen Uebertretung der Polizeiverordnung bereits ein gerichtliches Strafverfahren stattgefunden hat. Es würde sich fragen, ob hierdurch nicht der Grundsatz: „ne bis in idem" verletzt wird. Es stehen sich hier zwei Ansichten gegenüber. Die eine geht aus von dem Charakter der Strafe in den Strafrechtsnormen als Zufügung eines Uebels wegen einer begangenen Uebertretung. Diesen Charakter habe zwar die Strafe der Polizeiverordnung, nicht aber die der Polizeiverfügung. Letztere Strafe sei vielmehr lediglich Zwangsmittel. Bei der wesentlichen Verschiedenheit der Strafe in der Polizeiverordnung und in der Polizeiverfügung sei ein Wettbewerb beider nicht ausgeschlossen[40]). Die entgegengesetzte Ansicht führt dagegen aus, eine innere Verschiedenheit beider Arten von Strafen bestehe nicht, beide hätten den Charakter des psychologischen Zwanges, um zu gewissen Handlungen oder Unterlassungen zu nötigen. Demgemäß sei zur Erzwingung einer durch Verfügung befohlenen Handlung oder Unterlassung die Anwendung eines psychologisch wirkenden behördlichen Zwangsmittels ausgeschlossen, wenn dieselbe Handlung bereits durch eine Strafrechtsnorm geboten sei[41]). Diese letztere Ansicht erscheint als die richtige. Es wurde bereits ausgeführt, daß die Polizeiverordnung denselben Zweck verfolgt wie die Polizeiverfügung, die Herstellung des polizeimäßigen Zustandes. In beiden Fällen ist die Strafe nur das Mittel zur Erreichung des Zweckes, sie ist auch bei der Polizeiverordnung nicht Zufügung eines Uebels für eine begangene Straftat, sondern executio ad faciendum. Damit erscheint es ausgeschlossen, daß dasselbe Ziel gleichzeitig durch zwei verschiedene Zwangsmittel, durch Anklage wegen Polizeiübertretung und durch Strafandrohung mittels Verfügung, verfolgt wird. Wohl aber können beide Zwangsmittel derart nebeneinander hergehen, daß demjenigen, der sich bereits einer Polizeiübertretung schuldig ge-

[40]) Entsch. des OVG. vom 7. April 1877, Bd. 2, S. 295, später verlassener Rechtsgrundsatz.

[41]) Rosin a. a. O. S. 108; Parey a. a. O. S. 21; v. Brauchitsch (10. A.) Bd. 1, S. 140; Entsch. des OVG. vom 26. Febr. 1879 — MBl. der inn. Verw. 1879, S. 232 — und 9. April 1879, Bd. 5, S. 278.

macht hat, nunmehr durch Polizeiverfügung die Beseitigung des polizeiwidrigen Zustandes aufgegeben wird.

V. Die Kontrolle der Polizeiverwaltung liegt einmal in der Befugnis jeder vorgesetzten Behörde, die Anordnungen der ihr untergebenen aufzuheben.

Die Kontrolle hinsichtlich der Berechtigung der polizeilichen Anordnungen auf Antrag der davon betroffenen Person gestaltet sich verschieden, je nachdem es sich um eine Polizeiverfügung oder um eine Polizeiverordnung handelt.

Gegenüber polizeilichen Verfügungen findet zunächst ausnahmsweise auf Grund des Gesetzes vom 11. Mai 1842[42]) der ordentliche Rechtsweg statt, wenn der Verfügung zwar ein besonderes Recht auf Befreiung nicht entgegensteht, aber behauptet wird, daß durch sie ein solcher Eingriff in Privatrechte geschehen sei, für welchen nach den gesetzlichen Vorschriften über Aufopferungen der Rechte und Vorteile des einzelnen im Interesse des Allgemeinen Entschädigung gewährt werden müsse. Es ist in diesem Falle der Rechtsweg sowohl darüber eröffnet, ob ein Eingriff dieser Art vorhanden, als auch, zu welchem Betrage dafür Entschädigung zu leisten ist. Dagegen kann eine Wiederherstellung des früheren Zustandes in diesem Falle niemals verlangt werden, wenn solche nach dem Ermessen der Polizeibehörde unzulässig ist. Weiterhin wird, wenn der Polizeibehörde nur die Befugnis zur vorläufigen Anordnung mit Vorbehalt der Rechte der Beteiligten gebührt, oder wenn derjenige, welchem durch eine polizeiliche Verfügung eine Verpflichtung auferlegt worden ist, behauptet, daß diese Verpflichtung ganz oder teilweise einem anderen obliege, zur Feststellung der Rechte der Beteiligten und über die zu leistende Entschädigung der ordentliche Rechtsweg zugelassen.

Abgesehen von diesen Ausnahmefällen, in denen der ordentliche Rechtsweg stattfindet, können polizeiliche Verfügungen wahlweise angegriffen werden im Verwaltungsbeschwerdeverfahren und im Verwaltungsstreitverfahren, die sich zwar gegenseitig ausschließen, jedoch derart, daß das Beschwerdeverfahren noch in das Streitverfahren übergeleitet werden kann. Beide Rechtsmittel sind aber beschränkt auf die beiden ersten, meist tatsächlich zusammen-

[42]) GS. 1842, S. 192. Vgl. Köhne, Rechtsweg betr. polizeiliche Verfügungen, Berlin 1895.

fallenden Stadien der polizeilichen Verfügung, die durchzuführende Anordnung selbst und die Androhung des Zwangsmittels. Wird die Androhung angefochten, so erstreckt sich die Anfechtung zugleich auf die Anordnung selbst, sofern diese nicht bereits Gegenstand eines besonderen Beschwerde- oder Streitverfahrens geworden ist. Hiernach erscheint es selbst dann zulässig, die Anfechtung auch auf die Anordnung selbst auszudehnen, wenn ihr gegenüber die Anfechtungsfrist abgelaufen wäre, oder wenn nacheinander die Anordnung durch verschiedene Androhungen hat erzwungen werden sollen, und sich die ersten Androhungen wegen Fristablaufs der Anfechtung entziehen[43]). Demgegenüber kommt es auch nicht in Betracht, daß eine bereits unanfechtbar gewordene Anordnung durch die neue Androhung wieder anfechtbar wird. Ein ähnliches Ergebnis stellt sich heraus bei der Versagung von Genehmigungen. Ist bei einer solchen die Anfechtungsfrist abgelaufen, so kann durch erneute Nachsuchung der Genehmigung jederzeit wieder eine anfechtbare polizeiliche Verfügung veranlaßt werden. Andererseits findet gegen die Festsetzung und Ausführung eines Zwangsmittels weder das Beschluß- noch das Streitverfahren, sondern in allen Fällen nur die Beschwerde im Aufsichtswege innerhalb zwei Wochen statt[44]). Das förmliche Beschwerde- und Streitverfahren gestaltet sich nunmehr in folgender Weise.

Berechtigt zur Anfechtung der Verfügung ist jeder, der dadurch betroffen, in dessen Interessensphäre dadurch eingegriffen wird. Das Anfechtungsrecht ist dagegen nicht dadurch bedingt, daß die Verfügung gerade an die anfechtende Person gerichtet und ihr zugestellt war[45]).

Gegen polizeiliche Verfügungen der Orts- und Kreispolizeibehörden ist, soweit das Gesetz nicht ausdrücklich anderes bestimmt, die Beschwerde zulässig, und zwar:

a. gegen die Verfügungen der Ortspolizeibehörden auf dem Lande oder in einer zu einem Landkreise gehörigen Stadt bis zu 10000 Einwohnern, in Hannover der namentlich genannten

[43]) Uebereinstimmend Entsch. des OVG. vom 19. Dezember 1883, Bd. 10, S. 347.

[44]) § 133 LVG.

[45]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 9. Mai 1876, Bd. 1, S. 327.

Städte[46]) an den Landrat und gegen dessen Bescheid an den Regierungspräsidenten;

b. gegen die Verfügungen der Ortspolizeibehörden eines Stadtkreises mit Ausnahme von Berlin, einer zu einem Landkreise gehörigen Stadt mit mehr als 10000 Einwohnern, in Hannover aller Städte mit Ausnahme der namentlich genannten, oder des Landrats an den Regierungspräsidenten und gegen dessen Bescheid an den Oberpräsidenten;

c. gegen ortspolizeiliche Verfügungen in Berlin an den Oberpräsidenten.

In der Beschwerde kann sowohl die Gesetzwidrigkeit wie die Zweckwidrigkeit der angefochtenen Verfügung geltend gemacht werden. Gegen den in letzter Instanz ergangenen Bescheid des Regierungspräsidenten oder des Oberpräsidenten findet die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. Diese Klage kann nur darauf gestützt werden, daß

1. der angefochtene Bescheid durch Nichtanwendung oder unrichtige Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen den Kläger in seinen Rechten verletze; oder

2. die tatsächlichen Voraussetzungen nicht vorhanden seien, welche die Polizeibehörde zum Erlasse der Verfügung berechtigt haben würden.

An Stelle der Beschwerde kann sogleich das Verwaltungsstreitverfahren durch Erhebung der Klage beschritten werden, und zwar:

a. gegen die Verfügungen der Ortspolizeibehörden auf dem Lande oder einer zu einem Landkreise gehörigen Stadt bis zu 10000 Einwohnern, in Hannover nur der namentlich genannten Städte, bei dem Kreisausschusse;

b. gegen die Verfügungen eines Landrats oder der Ortspolizeibehörden der übrigen Städte bei dem Bezirksausschusse. Die Klage kann sich nur auf die gleichen Behauptungen stützen wie die beim Oberverwaltungsgerichte[47]).

Die Beschwerde wie die beim Kreis- oder Bezirksausschusse einzulegende Klage ist innerhalb zweier Wochen bei der Behörde anzubringen, gegen deren Verfügung sie gerichtet ist, und letztere hat sie an die zur Entscheidung zuständige Behörde unter Benach-

[46]) Vgl. Bd. 2, § 122. [47]) §§ 127, 128 LVG.

richtigung des Beschwerdeführers abzugeben. Wird die Beschwerde oder Klage vorschriftswidrig bei der zur Entscheidung zuständigen Behörde innerhalb der gesetzlichen Frist eingelegt, so gilt zwar die Frist als gewahrt. Die Beschwerde oder Klage ist aber zur weiteren Veranlassung an die Behörde abzugeben, gegen deren Beschluß sie gerichtet ist. Die gleichzeitige Anbringung beider Rechtsmittel ist unzulässig, da sie sich gegenseitig ausschließen. Ist die Schrift, durch welche das Rechtsmittel eingelegt wird, nicht als Klage bezeichnet oder enthält sie nicht ausdrücklich den Antrag auf Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren, so gilt sie als Beschwerde. Bei gleichzeitiger Anbringung beider Rechtsmittel ist nur der Beschwerde Fortgang zu geben. Das hiernach unzulässigerweise eingelegte Rechtsmittel ist durch Verfügung der Behörde, deren Anordnung angefochten wird, zurückzuweisen, und gegen diese zurückweisende Verfügung findet innerhalb zweier Wochen die Beschwerde an die zur Entscheidung auf die Klage berufene Behörde statt[48]).

Gegen polizeiliche Verfügungen des Regierungspräsidenten ist innerhalb zweier Wochen die Beschwerde an den Oberpräsidenten, und gegen den vom Oberpräsidenten auf die Beschwerde erlassenen Bescheid die Klage beim Oberverwaltungsgerichte nach Maßgabe der allgemeinen Vorschriften gegeben. Bei polizeilichen Verfügungen des Regierungspräsidenten zu Sigmaringen fällt die Beschwerdestelle fort, und es bleibt nur innerhalb zweier Wochen die Klage bei dem Oberverwaltungsgerichte unmittelbar. Gegen die Landesverweisung steht Personen, welche nicht Reichsangehörige sind, die Klage nicht zu[49]). Bei polizeilichen Verfügungen des Oberpräsidenten endlich ist nur die gewöhnliche Beschwerde bei dem vorgesetzten Minister zulässig.

Wird eine polizeiliche Verfügung im Wege der Beschwerde oder durch rechtskräftiges Urteil im Verwaltungsstreitverfahren als gesetzwidrig oder unzulässig aufgehoben, so bleiben dem Beteiligten seine Gerechtsame nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen über die Vertretungsverbindlichkeit der Beamten vorbehalten[50]). Will man nicht annehmen, daß die Bestimmung etwas Selbstverständliches besagt, so ergibt sich aus ihr, daß die Vertretungsverbindlichkeit erst zur Geltung gebracht werden darf, nachdem die

[48]) § 129 LVG. [49]) § 130 LVG.
[50]) § 6 des Ges. vom 11. Mai 1842, § 131 LVG.

Aufhebung der Verfügung erfolgt ist. Wie jede Haftbarkeit setzt natürlich auch diese zum mindesten ein geringes Versehen des betreffenden Beamten voraus, und dieses ergibt sich noch keineswegs aus der bloßen Tatsache der Aufhebung der Verfügung, sondern ist vom Zivilrichter selbständig zu ermitteln[51]).

Bei Polizeiverordnungen erfolgt dagegen eine Kontrolle nach Beseitigung der früheren Polizeigerichtsbarkeit[52]) nicht durch die Verwaltungsgerichte, sondern durch die Eröffnung des ordentlichen Rechtsweges. Ueber alle Zuwiderhandlungen haben die ordentlichen Gerichte, gegenwärtig nach § 27 Nr. 1 des Gerichtsverfassungsgesetzes die Schöffengerichte zu erkennen, und dabei nicht die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit, sondern nur die gesetzliche Gültigkeit jener Vorschriften in Erwägung zu ziehen. Die Untersuchung des Gerichts erstreckt sich also auf zweierlei. Es hat zunächst zu prüfen, ob überhaupt eine rechtsgültige Polizeiverordnung vorliegt und muß ihr die Wirksamkeit versagen, wenn sie unter Nichtanwendung oder unrichtiger Anwendung des bestehenden Rechtes erlassen worden ist. Die richterliche Entscheidung erstreckt sich dabei nur über den gerade vorliegenden Fall. Das Gericht kann daher zwar die rechtswidrig ergangene Polizeiverordnung bei seiner Entscheidung als nichtig behandeln und ihr die Anwendbarkeit versagen. Dagegen ist es nicht in der Lage, eine Polizeiverordnung aus diesem Grunde aufzuheben, da es dann eine nicht auf den ihm vorliegenden Fall beschränkte allgemeine Anordnung treffen würde. Dem Gerichte ist es hierbei versagt, außer der Rechtmäßigkeit auch die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit einer Polizeiverordnung zu prüfen. Es hat also die Verordnung, deren Rechtmäßigkeit es anerkennen muß, zur Anwendung zu bringen, auch wenn es sie für noch so überflüssig oder zweckwidrig hält. Dies bezieht sich namentlich auch darauf, ob das besondere Interesse eines Bezirkes den Erlaß einer Polizeiverordnung erforderte[53]).

---

[51]) Insbesondere ist auch nach der Aufhebung der Verfügung die Erhebung des Konflikts zulässig. Vgl. Entsch. des OVG. vom 4. Februar 1882, Bd. 8, S. 409.

[52]) Vgl. über diese Bd. 2, § 143.

[53]) Dies gilt insbesondere bei Verordnungen auf Grund des § 6 Ziff. i PVG. Die Rechtsprechung des Kammergerichts steht hier auf dem entgegengesetzten Standpunkte. Vgl. N. 19.

Sind nur einzelne Bestimmungen der Polizeiverordnung rechtsungültig, so läßt dies nach dem allgemeinen Grundsatze: „utile per inutile non vitiatur" die Gültigkeit der übrigen Vorschriften unberührt. Insbesondere macht die Ueberschreitung des gesetzlichen Höchstmaßes der Strafandrohung nicht die ganze Polizeiverordnung oder auch nur die Strafandrohung ungültig, sondern der Richter hat die Verordnung außer Anwendung zu lassen, soweit sie eine über das gesetzliche Höchstmaß hinausgehende Strafe androht, und innerhalb der gesetzlichen Grenzen zu erkennen[54]). Zweitens muß das Gericht, nachdem es die Rechtmäßigkeit der Polizeiverordnung festgestellt hat, in tatsächlicher Beziehung ermitteln, ob der Verordnung wirklich zuwidergehandelt ist. Erst aus diesen beiden Obersätzen ergibt sich die Schlußfolgerung des richterlichen Urteils, welches ausspricht, daß der Angeklagte der Uebertretung schuldig und deshalb der Polizeiverordnung gemäß zu bestrafen.

Von besonderer Bedeutung ist für die richterliche Entscheidung die Frage, inwiefern zur Feststellung des Tatbestandes der Polizeiübertretung Vorsatz oder Verschulden erforderlich ist. Diese Frage beantwortet sich aus dem Wesen der Polizeistrafe als eines Zwangsmittels. Der Angeschuldigte braucht demnach das Bewußtsein der Strafbarkeit seiner Handlung oder Unterlassung nicht gehabt zu haben, wohl aber ist es notwendig, daß er die zu erzwingende Handlung ausführen konnte, daß er die zu unterlassende Handlung nicht zu begehen brauchte, da andernfalls das Zwangsmittel gegenstandslos sein würde[55]).

Neben diesem ordentlichen Rechtswege ist durch die Strafprozeßordnung §§ 453 ff. ein vorläufiges Verwaltungsverfahren wegen Uebertretungen zugelassen. Die Polizeibehörde kann landesgesetzlich ermächtigt werden, eine in den Strafgesetzen angedrohte Uebertretungsstrafe durch Strafverfügung festzusetzen. Die Strafverfügung, in der außer der Straffestsetzung die strafbare Handlung, das angewendete Strafgesetz und eine Belehrung über die Rechtsmittel enthalten sein muß, darf keine andere Strafe als Haft bis zu 14 Tagen, Geldstrafe oder die an ihre Stelle tretende Haft und eine etwa verwirkte Einziehung aussprechen. Gegen die Straf-

[54]) Uebereinstimmend Rosin a. a. O. S. 182.

[55]) Uebereinstimmend Entsch. des RG. vom 10. Januar 1881 — Johow und Küntzel, Bd. 2, S. 254 —.

verfügung kann binnen einer Woche nach der Bekanntmachung bei der betreffenden Polizeibehörde selbst oder bei dem zuständigen Amtsgerichte schriftlich oder mündlich zu Protokoll auf richterliche Entscheidung angetragen werden, womit das gewöhnliche gerichtliche Verfahren Platz greift.

Auf Grund dieser reichsgesetzlichen Ermächtigung ist für Preußen an Stelle aller früheren, in dieser Beziehung geltenden Bestimmungen das Gesetz vom 23. April 1883[56]) ergangen. Hiernach ist derjenige, der die Polizeiverwaltung in einem bestimmten Bezirke auszuüben hat, berechtigt, wegen der darin verübten Uebertretungen Geld- oder Haftstrafe bis zu 30 M., statt dessen drei Tage Haft oder Einziehung der verwirkten Gegenstände zu verfügen. Die Strafverfügung bleibt ausgeschlossen bei Forstdiebstählen, steuer- und bergpolizeilichen und allen Uebertretungen aus dem Bereiche der Rheinschiffahrts-, Elbzoll- und Gewerbegerichte, sowie gegen Militärpersonen, soweit die Strafe sich nicht auf Geldbuße oder Einziehung beschränkt. Die endgültig festgesetzten Geldstrafen und die eingezogenen Gegenstände fallen dem zur Tragung der sachlichen Polizeikosten Verpflichteten zu. Dieser hat aber auch andererseits die entstehenden uneinziehbaren Kosten zu tragen. Dagegen fließen die gerichtlich erkannten Geldstrafen und Kosten in die Staatskasse.

§ 168. Der Umfang der Polizei überhaupt. [1])

Die frühere Sitte, denjenigen Teil der staatlichen Verwaltung, der unter keines der Sonderverwaltungsgebiete des Auswärtigen, des Krieges, der Justiz, der Finanzen und der Kirche fiel, als Polizei zu bezeichnen, ist jetzt allgemein aufgegeben. Insbesondere spricht man nicht mehr von einer Wohlfahrtspolizei, sondern von einer Wohlfahrtspflege. Es mag dies zu bedauern sein, da die Bezeichnung „Polizei" für das Gebiet der inneren Verwaltung

[56]) GS. 1883, S. 65. Vgl. dazu Anw. vom 8. Juni und Verf. vom 2. Juni 1883 — MBl. der inn. Verw. 1883, S. 152, 175. JMBl. 1883, S. 223 —.

[1]) Vgl. Schilling, Beiträge zur Entwicklung des Polizeibegriffs nach preuß. Rechte im Verwaltungsarchive Bd. 2, S. 497 ff.; Rosin, Der Begriff der Polizei und der Umfang des polizeilichen Verfügungs- und Verordnungsrechtes, Berlin 1895 (aus dem Verwaltungsarchive Bd. 3, S. 249 ff.); Rosin, Polizeiverordnungsrecht, S. 121 ff.

nur das naturgemäße Ergebnis einer Jahrhunderte langen geschichtlichen Entwicklung bildete, und man mit der Beschränkung des Wortes auf ein noch engeres Gebiet eine alle Bedürfnisse befriedigende staatsrechtliche Ausdrucksweise preisgab, ohne dafür einen geeigneten Ersatz zu gewinnen. Jedenfalls ist mit der Tatsache zu rechnen, daß für den heutigen Sprachgebrauch Polizei und Schutzmann sich decken. Es hieße um einer antiquarischen Liebhaberei willen der Sprache Gewalt antun und vielfach unverständlich werden, wollte man heute noch das Wort Polizei für das gesamte, zu keinem einzelnen Verwaltungsgebiete gehörige Gebiet der inneren Verwaltung anwenden.

Kann man nun aber den Begriff der Polizei nicht mehr rein negativ als die zu keinem der übrigen Verwaltungszweige gehörige innere Verwaltung bestimmen, so ist die Frage unabweisbar, worin denn nun das Wesen der Polizei nach heutiger Auffassung zu sehen sei.

Die Auffassung darüber scheidet sich nach drei verschiedenen Richtungen.

Die erste Ansicht, welche im 19. Jahrhundert noch von R. v. Mohl, Stahl, Zöpfl und H. A. Zachariä vertreten wird, faßt die Polizei noch im älteren Sinne als innere Verwaltung überhaupt auf. Auf diese Anschauung ist hier nicht weiter einzugehen, da sie bereits als mit dem heutigen Sprachgebrauche im Widerspruche stehend verworfen werden mußte.

Eine zweite Richtung will die Polizei von den übrigen Zweigen der inneren Verwaltung nach den Verwaltungsgegenständen oder den Verwaltungszwecken scheiden, wobei allerdings die Grenzlinie im einzelnen sehr verschieden gezogen wird. Zuerst geschieht dies durch Soden[2]). Er erkennt den ausschließlichen Zweck der Polizei überhaupt in der Beförderung der Vorteile des geselligen Beisammenseins und der Verhütung der daraus drohenden Nachteile. Selbständiges Handeln wird aber der Polizei nur auf dem Gebiete der öffentlichen Sicherheit zugeschrieben, während sie auf den besonderen Verwaltungsgebieten der Staatsnationalbildung und Staatsnationalwirtschaft nur eine Tätigkeit als Gehilfin dieser Verwaltungszweige ausüben soll. Die übrigen Anhänger dieser

[2]) Grf. Soden, Die Nationalökonomie, Bd. 7: Die Staatspolizei nach den Grundsätzen der Nationalökonomie, Aarau 1817.

Richtung bauen auf dieser Grundlage im wesentlichen fort, indem sie die Erhaltung der Sicherheit für den Gegenstand der Polizei erklären, alle übrigen Gegenstände der inneren Verwaltung aus dem Gebiete der Polizei ausscheiden.

Den Uebergang von dieser zu der dritten Auffassung bildet L. v. Stein[3]). Er erklärt die Polizei für die Gesamtheit aller derjenigen Tätigkeiten der inneren Verwaltung, welche den einzelnen vor den in den umgebenden Kräften liegenden Gefahren schützt. Je nachdem aber diese Kräfte natürliche oder menschlich-persönliche sind, besteht die Aufgabe der Polizei in der Herstellung schützender Einrichtungen oder in der Abwehr gegenüber den gefährdenden Menschen vermittels der staatlichen Zwangsgewalt. Die Polizei deckt sich daher nach L. v. Stein weder mit der inneren Verwaltung, noch ist sie ein Teil davon, sondern ein der ganzen Verwaltung immanentes Prinzip.

Die dritte Ansicht endlich wählt als Einteilungsgrund nicht die Gegenstände, sondern die Mittel der inneren Verwaltung. Eine polizeiliche Tätigkeit ist hiernach überall da vorhanden, wo in der inneren Verwaltung der Staat mit seiner Zwangsgewalt eingreift. So faßt zuerst Bluntschli die Polizei auf als die Sorge des Staates für das Gemeinwohl mittels Ausübung seiner gebietenden und zwingenden Autorität. Wo dieser Zwang nicht Platz greift, ist die Verwaltung nicht Polizei, sondern öffentliche Pflege. Diese Auffassung hat sich gegenwärtig der allgemeinsten Anerkennung zu erfreuen und darf wohl als die herrschende bezeichnet werden[4]).

Der theoretische Streit findet nun seine Erledigung, wenn die Rechtsordnung unmittelbar die Frage beantwortet.

In § 10 II, 17 ALR. heißt es nun: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei." Wenn nun auch das Landrecht bereits die ersten Ansätze des Rechtsstaates, einer gesetzlich geregelten Verwaltung enthält, so steckt es doch noch so tief im Polizeistaate, daß es ihm fernliegen mußte,

---

[3]) Verwaltungslehre Bd. 2 (1866) S. 63 ff.

[4]) Sie wird u. a. geteilt von Medicus Art. Polizei in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 8, S. 131; v. Rönne, Pr. StR. Bd. 1, S. 551; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 322 ff.

die Polizei allgemein an bestimmte Rechtsschranken zu binden. Die landrechtliche Bestimmung befindet sich überdies in dem Abschnitte über die Gerichtsbarkeit. Es sollte dadurch nur die niedere Polizeigerichtsbarkeit, welche als Regal in den Besitz von Gutsherren und Städten gelangen konnte, von der höheren Kriminalgerichtsbarkeit des Staates abgegrenzt werden. Das Landrecht selbst wie die spätere Gesetzgebung fassen anderweit die Polizei noch in dem älteren Sinne als eines Wirkens der Staatsgewalt im Interesse des Gemeinwohls überhaupt[5]).

Allein nun entstand um die Mitte des 19. Jahrhunderts die Idee des Rechtsstaates, das Verlangen nach einer gesetzlich gebundenen Verwaltung. Insbesondere war das starke Bedürfnis vorhanden, diejenige Wirksamkeit des Staates, die wir heute als Polizei bezeichnen, in gesetzliche Schranken zu weisen. Da griff man nach einem Strohhalm, nach dem § 10 II, 17 ALR., der für sein ursprüngliches Geltungsgebiet mit der veränderten Gerichtsverfassung überhaupt gegenstandslos geworden war. Denn sobald die Berechtigung polizeilicher Handlungen einer Nachprüfung im Verwaltungsstreitverfahren unterworfen wurde, mußte man nach der Rechtsgrundlage für die polizeiliche Betätigung fragen. So erhielt der gegenstandslos gewordene § 10 II, 17 ALR. durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes die neue Bedeutung, die er nach dem ALR. selbst nie gehabt hatte[6]). Ja das Oberverwaltungsgericht ist noch weiter gegangen und hat den § 10 II, 17 ALR. auch in den nicht landrechtlichen Gebietsteilen angewandt wieder mit der unzutreffenden Begründung, daß es sich um einen wesentlichen Verfassungsgrundsatz handle, der im ganzen Staatsgebiete Anspruch auf Geltung habe[7]). Die Geltung des § 10 II,

[5]) Rosin, a. a. O. Er sieht in § 10 II, 17. ALR. nur die Abgrenzung des Amtes der Polizei, nicht des Verwaltungsgebietes. Ich gehe noch weiter und will ihm ursprünglich für die Verwaltung überhaupt keine Bedeutung beilegen. Rosin zieht aber aus der ursprünglichen Bedeutung noch Folgerungen für das heutige Recht, namentlich hinsichtlich des Umfanges des Polizeiverordnungsrechtes, während ich annehme, daß der betr. Paragraph später eine ganz andere Bedeutung durch Gewohnheitsrecht gewonnen hat.

[6]) Vgl. namentlich die berühmte Entsch. über das Kreuzbergdenkmal vom 14. Juni 1882, Bd. 9, S. 353 ff.

[7]) Entsch. des OVG. vom 22. September 1908, Pr. VBl. Bd. 30, S. 172.

17 ALR. im ganzen Staatsbiete und in seiner Bedeutung als Rechtsgrundlage polizeilichen Handelns überhaupt beruht derzeit auf einem zweifellosen Gewohnheitsrechte.

Damit ist aber die Frage nach dem Wesen und Umfange der Polizei erledigt. Für den Begriff der Polizei kommen also die Mittel zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben in keiner Weise in Betracht. Vielmehr bestimmt das ALR. das Wesen der Polizei lediglich nach den von ihr zu erfüllenden Aufgaben, Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und Abwendung der dem Publikum oder einzelnen Personen drohenden Gefahren. Aus dem Gebiete der Polizei scheiden demnach alle diejenigen staatlichen Veranstaltungen aus, welche nicht bloß Störungen der Sicherheit und Ordnung zu beseitigen und Gefahren abzuwenden, also den polizeimäßigen Zustand zu erhalten, sondern darüber hinaus das Gemeinwohl zu fördern bestimmt sind. Insbesondere liegt außerhalb der polizeilichen Aufgaben auch die Beseitigung bloßer Nachteile und Belästigungen, bei denen es sich nicht um wirkliche Gefahren für Leben, Gesundheit oder Vermögen handelt[8]). Das Wesen der Polizei besteht hiernach in der Erhaltung sicherheits- und ordnungsmäßiger Zustände bzw. in der Wiederherstellung dieser Zustände, falls sie in irgendeiner Weise gestört sein sollten.

Man hat nun für die Polizei verschiedene Einteilungen aufgestellt, teils nach den Trägern, teils nach den Zwecken, teils nach dem Inhalte der polizeilichen Aufgaben.

Eine ziemlich verbreitete Einteilung ist die in Orts- und Landespolizei. Den Einteilungsgrund hierfür hat man in den Gegenständen der polizeilichen Tätigkeit gesehen, je nachdem es sich um örtliche oder allgemeine Interessen handle[9]). Eine solche Unterscheidung ist jedoch nicht haltbar, da sich nach der Verschiedenheit der Interessen gar keine feste Grenzlinie ziehen läßt. Der Unterscheidungsgrund kann vielmehr nur in den Behörden gesucht werden. Hiernach ist Ortspolizei der Inbegriff der von den Ortspolizeibehörden zu verwaltenden Zweige der Polizei,

[8]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 27. April 1882, Bd. 9, S. 344. Eine Ausnahme besteht kraft Sonderrechtes auf gewerblichem Gebiete, wo bei gewerblichen Anlagen auch Belästigungen zu berücksichtigen sind.

[9]) So Rosin a. a. O.

Landespolizei alles, was außerhalb der Zuständigkeit der Ortspolizei liegt. Im gegebenen Falle können aber beide in derselben Behörde vereinigt sein, wie z. B. in Hannover der Landrat auch die Ortspolizei des flachen Landes, in Berlin der Polizeipräsident auch die Landespolizei verwaltet[10]).

Nach den Zwecken der polizeilichen Tätigkeit ist weiter zu unterscheiden zwischen unterdrückender und vorbeugender Polizei. Jene will bereits entstandene polizeiwidrige Zustände beseitigen, diese ihrem Entstehen vorbeugen[11]). Diese Unterscheidung nach dem Zwecke der Polizeiaufgaben ist um deswillen auch von rechtlicher Bedeutung, weil bei der Polizei ihr Zweck in die gesetzliche Begriffsbestimmung aufgenommen ist, der Zweck also hier einen Bestandteil des Rechtsbegriffs selbst bildet.

Je nach den Gegenständen der Polizei kann man unterscheiden die Sorge für die Sicherheit der Gesamtheit der Staatsangehörigen, auch höhere Sicherheitspolizei oder politische Polizei genannt, und die Sorge für die Sicherheit der einzelnen im allgemeinen. Indem diese Einzelsicherheitspolizei Vorkehrungen trifft gegen bestimmte Gefahren, entstehen die Gebiete der Feuer- und Gesundheitspolizei als besondere Zweige der Einzelsicherheitspolizei. Die Polizei hat aber nicht nur die Aufgabe, die öffentliche Sicherheit, sondern auch die öffentliche Ordnung zu erhalten, ohne Rücksicht darauf, ob eine Störung dieser Ordnung die Sicherheit gefährden würde oder nicht. Hier handelt es sich um die bloße Ordnungspolizei, wie z. B. bei dem Personenstands-, Paß- und Meldewesen, der Gesinde- und Mietspolizei. Als ein weiteres zusammengesetztes Gebiet, auf dem Gesichtspunkte der Feuerpolizei, der Gesundheitspolizei und der öffentlichen Ordnung sich vereinigen, ergibt sich endlich die Baupolizei, welche nach durchaus einheitlichen Normen behandelt wird und sich deshalb nicht nach den Gesichtspunkten, auf denen

---

10) Foerstemann a. a. O. S. 78; Entsch. des OVG. vom 13. März 1879, Bd. 5, S. 355.

11) Nicht haltbar ist die Ansicht von O. Mayer, Franz. VR. S. 165, der die polizeiliche Anordnung mit der vorbeugenden, den Zwang mit der unterdrückenden Polizei gleichstellt. Diese polizeilichen Akte haben den gleichen Zweck, verfolgen dasselbe Ziel. Anordnung und Zwang für den Zwecken nach verschieden erklären, heißt eine und dieselbe Lokomotive mit den zugehörigen Wagen gleichzeitig vorwärts und rückwärts fahren lassen.

sie beruht, unter die übrigen Zweige der Sicherheits- und Ordnungspolizei auflösen läßt.

Hiermit ist die Einteilung für die folgenden Paragraphen dieses Kapitels gegeben. Gleichwohl handelt es sich dabei nicht um eine erschöpfende Einteilung der Polizei nach ihren Gegenständen. Weder machen diese Sondergebiete in ihrer Gesamtheit die Polizei aus, noch auch umfaßt die Polizei lediglich die genannten Sondergebiete.

Die Polizei läßt sich einmal gar nicht auflösen in einzelne Zweige. Wenn soeben die Sondergebiete der höheren Sicherheitspolizei, der Einzelsicherheitspolizei, der Feuer-, Gesundheits-, Ordnungs- und Baupolizei genannt und als Einteilung für den weiteren Inhalt dieses Kapitels zugrunde gelegt wurden, so beruht dies darauf, daß für jedes dieser Gebiete noch besondere, von den allgemeinen verschiedene Normen bestehen, welche die Behördentätigkeit an engere rechtliche Schranken binden als die allgemeinen Klauseln des preußischen Polizeirechtes. Deshalb bedarf jedes dieser Gebiete einer besonderen Erörterung. Die Gesamtheit der polizeilichen Aufgaben läßt sich aber weder auf die genannten, noch überhaupt auf Sonderzweige erschöpfend verteilen. Denn die polizeiliche Tätigkeit ist so mannigfaltig und so unerschöpflich wie das Leben selbst. Für diejenigen Aufgaben der Polizei, welche zu keinem der Einzelgebiete gehören, sind lediglich die im bisherigen behandelten allgemeinen Grundsätze des Polizeirechts maßgebend. Für eine weitere Betrachtung bietet aber diese sich nach den verschiedensten Richtungen, z. B. zur Unterdrückung ruhestörenden Lärms, zur Hebung von Verkehrshindernissen, zur Beseitigung der Unsittlichkeit usw., äußernde Behördentätigkeit keinerlei Veranlassung mehr dar.

Aber auch die besonderen Zweige der Polizei sind mit den hier erwähnten keineswegs erschöpft. Auch auf denjenigen Verwaltungsgebieten, bei denen es sich im wesentlichen nicht um die bloße Erhaltung oder Wiederherstellung polizeimäßiger Zustände handelt, sondern noch darüber hinaus das Wohl der Staatsangehörigen durch die Tätigkeit der Verwaltung befördert werden soll, ist zum mindesten auch die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Abwendung von Gefahren Aufgabe der Verwaltung. So bildet die Grundlage der Armenpflege Hilfsbedürftiger die Armenpolizei gegen Bettler und Vagabunden, die

Grundlage der Beförderung der Rohstofferzeugung die Feld-, Forst- und Bergpolizei, die Grundlage der Beförderung des Gewerbebetriebes die Gewerbepolizei, die Grundlage der staatlichen Maßnahmen im Interesse des Verkehrs die Wege-, Strom- und Eisenbahnpolizei. Insofern durchzieht die Polizei noch heute das ganze Gebiet der inneren Verwaltung und ist der Ausgangspunkt jeder Verwaltungstätigkeit. Es handelt sich auch hier um eine wirkliche Polizei im Sinne des § 10 II, 17 ALR., nicht um eine bloße Wohlfahrtspolizei. Allein diese zuletzt genannten Zweige der Polizei, welche die Grundlage der positiv fördernden und pflegenden Staatstätigkeit ausmachen, lassen sich nur im Zusammenhange mit den betreffenden Verwaltungsgebieten darstellen, da man sonst zusammengehörige Dinge auseinander zu reißen genötigt sein würde. In den folgenden Paragraphen handelt es sich nur um diejenigen Zweige der Polizei, welche nicht den Ausgangspunkt einer darüber hinausgehenden staatlichen Pflege bilden.

§ 169. Die höhere Sicherheitspolizei.

Die höhere Sicherheitspolizei hat zur Aufgabe die Erhaltung der Sicherheit und die Abwendung von Gefahren nicht in bezug auf einzelne Personen, sondern in bezug auf die Gesamtheit, sie hat also die ganze bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung zu verteidigen. Da Angriffe auf diese in der Regel aus politischen Gründen hervorgehen, bezeichnet man sie wohl auch als politische Polizei. Nicht aus rechtlichen, sondern aus politischen Gründen, d. h. wegen der leichten Möglichkeit des Mißbrauchs gerade der höheren Sicherheitspolizei im Interesse einer Gesellschaftsklasse gegen die andere, ist aber die Polizei auf diesem Gebiete an engere Schranken gebunden, als sie der § 10 II, 17 ALR. enthält, und es ist jedes diese Schranken verletzende polizeiliche Eingreifen verboten. Soweit es sich um die Verfolgung verbrecherischer Angriffe auf die bestehende Staats- und Gesellschaftsordnung handelt, wirkt die Polizei einfach als Hilfsorgan der Gerichte, und es besteht keinerlei rechtlicher Unterschied zwischen dieser Tätigkeit und anderen Zweigen der gerichtlichen Polizei. Sie ist daher in dem folgenden Paragraphen mit zu behandeln. Allein die vorbeugende Tätigkeit der politischen Polizei gegenüber politischen Gefahren unterliegt besonderen Normen. In dieser Beziehung ist die Polizei nach

zwei Richtungen hin an rechtliche Schranken gebunden, hinsichtlich des Versammlungs- und Vereinswesens und hinsichtlich des Preßwesens.

Um den rechtlichen Charakter dieser Verwaltungsnormen zu beurteilen, muß man sich zunächst einmal vergegenwärtigen, welcher Zustand vorhanden sein würde, wenn diese Normen nicht beständen. In diesem Falle hätte jeder Staatsangehörige, vorausgesetzt, daß er kein Strafgesetz verletzt und niemandem zivilrechtlichen Schaden zufügt, die volle Freiheit der Bewegung. Es könnten, ohne daß die einzelnen irgendwelche Vorbedingungen zu erfüllen brauchten, Vereine gebildet, Versammlungen berufen, Reden gehalten und Preßerzeugnisse verbreitet werden. Die Freiheit des Handelns für die Staatsangehörigen wäre nach keiner Richtung hin beengt. Die gleiche Bewegungsfreiheit hätte aber auch die Polizeibehörde. Sie könnte auf Grund der ihr durch § 10 II, 17 ALR. gegebenen Zuständigkeit zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung jede Versammlung und jeden Verein verbieten, jedes Preßerzeugnis unterdrücken oder sein Erscheinen von einer besonderen Erlaubnis abhängig machen. Es leuchtet ein, daß die volle Freiheit des Handelns für die Staatsangehörigen einfach aufgehoben würde durch die volle Freiheit des Handelns für die Behörden. Indem das Vereins-, Versammlungs- und Preßrecht gesetzlich geregelt wird, zieht der Staat der Freiheit des Handelns für Behörden und Staatsangehörige feste Schranken, gewährt aber nunmehr innerhalb dieses beschränkteren Kreises seinen Angehörigen eine vor Eingriffen der Behörden vollständig gesicherte Handlungsfreiheit. Die Normen der höheren Sicherheitspolizei haben also inhaltlich zum Gegenstande Beschränkungen der Handlungsfreiheit von Behörden und Staatsangehörigen, ihr politischer Zweck besteht in der Sicherung der Handlungsfreiheit der Staatsangehörigen innerhalb der gesetzlichen Schranken durch Verweisung der Behörden auf gesetzliche Schranken.

Das Wesentliche dieses das Vereins-, Versammlungs- und Preßrecht umfassenden Verwaltungszweiges ist zu sehen in der Aufhebung der allgemeinen Klauseln des Polizeirechts zugunsten einer festen gesetzlichen Regelung. In den Gesetzen über das Versammlungs- und Vereinswesen und über die Presse wird entweder ausdrücklich oder stillschweigend ausgesprochen, daß jede über das

Gesetz hinausgehende polizeiliche Beschränkung der Staatsangehörigen auf diesem Gebiete unzulässig ist. Es bleibt daher auf ihm ausgeschlossen jede Polizeiverordnung. Eine Polizeiverfügung kann ferner nicht auf Grund des § 10 II, 17 ALR., sondern nur auf Grund einer besonderen Ermächtigung der betreffenden Gesetze ergehen.

Die Darstellung dieses Verwaltungsgebietes pflegt man gewöhnlich einzuleiten mit einer geschichtlichen Betrachtung. Beim Vereins- und Versammlungsrechte beginnt sie herkömmlicherweise mit einigen Bemerkungen über die Macht des germanischen Genossenschaftstriebes im Mittelalter, es wird dann bedauert, wie unter dem Einflusse des freiheitsfeindlichen römischen Rechts und des Absolutismus das alles anders wurde, bis man es denn in unserem Jahrhundert so weit brachte, in der Vereins- und Versammlungsfreiheit einen Grundpfeiler verfassungsmäßiger Freiheit zu sehen. Die geschichtliche Einleitung über das Preßrecht beginnt nie anders als mit Kurfürst Berthold von Mainz und Papst Alexander VI., welche die Zensur einführten, streift die Reichspolizeiordnungen und gelangt nach einigen Klagen über den seligen Bundestag endlich beim Reichspreßgesetze an. So wertvoll geschichtliche Einleitungen sein mögen, die das heutige Wesen einer Rechtseinrichtung zu erklären geeignet sind, so nichtssagend erscheinen jene geschichtlich-politischen Betrachtungen. Insbesondere haben sich das heutige Versammlungs- und Vereinsrecht und das heutige Preßrecht seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ganz neu entwickelt, so daß keinerlei innerer Rechtszusammenhang zwischen dem jetzigen und dem früheren Rechte besteht. Unter diesen Umständen erscheint eine Geschichte jener Verhältnisse für die Darstellung des jetzigen Rechtszustandes gleichgültig.

I. Das Vereins- und Versammlungsrecht. Das Vereinswesen unterliegt zwar nach Art. 4 Nr. 16 der Reichsverfassung der Reichszuständigkeit, doch hatte das Reich davon, abgesehen von vereinzelten Bestimmungen, bis in die neueste Zeit keinen Gebrauch gemacht. Es galt daher im ganzen Staate das preußische Vereinsgesetz vom 11. März 1850. An seine Stelle ist jetzt neben den privatrechtlichen Bestimmungen des BGB. §§ 21, 55 ff. das Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908[1]) getreten.

[1]) RGBl. 1908, S. 131. AusfB. vom 8. und 13. Mai 1908 — MBl.

Das Gesetz unterscheidet zwischen Versammlungen und Vereinen, ohne beide Begriffe zu bestimmen. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauche, der zweifellos auch für den Gesetzgeber maßgebend gewesen ist, bezeichnet „Versammlung" jedes geordnete Beisammensein[2]) einer größeren Personenzahl zwecks gemeinsamer Beratung. Ein Verein ist dagegen nur dann vorhanden, wenn es sich nicht bloß um eine einmalige Vereinigung der betreffenden Personen handelt, sondern eine auf die Dauer berechnete Verbindung, welche sich, namentlich in einer dauernden Organisation zeigt, vorliegt. Das Dasein einer Versammlung ist bedingt durch das tatsächliche Beisammensein einer Personenmehrheit, die des Vereins dagegen nicht. Sind die Mitglieder eines Vereins zur Erfüllung der Vereinszwecke beisammen, so bilden sie eine Versammlung, und es greifen die Bestimmungen über das Versammlungsrecht Platz. Der Verein besteht aber auch in der Zeit zwischen den einzelnen Versammlungen. Im allgemeinen wird es hiernach eine Frage des einzelnen Falles sein, ob eine Personenvereinigung bloß Versammlung im weiteren Sinne oder auch ein Verein ist.

Vereine zu wirtschaftlichen Zwecken erhalten die Rechtsfähigkeit nach den besonderen reichsgesetzlichen Vorschriften für die einzelnen Gesellschaftsformen und mangels solcher durch staatliche Verleihung, in Preußen nach der Verordnung vom 16. November 1899. Diese Vereine fallen vollständig in das Gebiet des Privatrechtes und scheiden hier für die weitere Erörterung aus. Ein Verein, dessen Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist — man spricht hier gewöhnlich von Vereinen mit idealen Zwecken —, erlangt Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das Vereinsregister des zuständigen Amtsgerichtes (§ 31 BGB.). Das Amtsgericht hat die Anmeldung der zuständigen Verwaltungsbehörde mitzuteilen, und diese kann gegen die Eintragung Ein-

d. inn. Verw. 1908, S. 11, 14 —. Bearb. von Delius, Berlin 1908; E. Müller und G. Schmid, München 1908; Bossen, Kommentar und System des öffentlichen und privaten deutschen Reichsvereinigungsrechts, Berlin und Leipzig 1909; Stier-Somlo, Stuttgart 1909.

[2]) Im Gegensatz dazu hält das KG. in seinen Entsch. vom 9. Juli und 30. Oktober 1885 — Johow und Küntzel, Bd. 6, S. 243, 246 — die einheitliche Konstituierung und eine geordnete Debatte für nicht notwendig. Allein dann wäre jegliches zwanglose Beisammensein als Versammlung aufzufassen, was augenscheinlich der Absicht des Gesetzgebers nicht entspricht.

spruch erheben, wenn der Verein nach dem öffentlichen Vereinsrechte unerlaubt ist oder verboten werden kann, oder wenn er einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt. Dieser Einspruch kann vom Vorstande des Vereins im Wege des gewerberechtlichen Rekursverfahrens angefochten werden. Zuständig ist in Preußen nach der Verordnung vom 16. November 1899[3]) für den Einspruch der Landrat, in Stadtkreisen die Ortspolizeibehörde. Die Anfechtung des Einspruches erfolgt durch Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Bezirksausschusse.

Alle Reichsangehörigen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine zu bilden und sich zu versammeln. Dieses Recht unterliegt vereinspolizeilich nur den reichsrechtlichen Beschränkungen. Gegenüber Ausländern greift dagegen die allgemeine Klausel des § 10 II, 17 ALR. Platz. Daneben bleiben für Inländer wie Ausländer die allgemeinen sicherheitspolizeilichen Bestimmungen in Kraft, soweit es sich um die Verhütung unmittelbarer Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer an einer Versammlung handelt (§ 1 VG.). Ein Verein, dessen Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft, kann aufgelöst werden. Die Auflösung, die im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden kann, ist öffentlich bekannt zu machen (§ 2 VG.).

Besonderen Beschränkungen unterliegen politische Vereine und Versammlungen. Der Begriff der politischen Angelegenheiten in diesem Sinne stand schon bisher durch die Praxis fest. Politische Angelegenheiten decken sich nicht mit öffentlichen Angelegenheiten, solchen, die die Allgemeinheit interessieren. Politisch wird sie erst, wenn eine Einwirkung auf die Betätigung der Staatsgewalt beabsichtigt ist.

Politische Vereine müssen einen Vorstand haben, der binnen zwei Wochen nach der Gründung Satzung und Verzeichnis der Mitglieder des Vorstandes in deutscher Sprache der Polizeibehörde einzureichen hat. Dasselbe gilt von jeder Aenderung (§ 3 VG.). Nur Wahlvereine, die vorübergehend von der amtlichen Bekanntmachung des Wahltages an bis zur Beendigung der Wahlen zu deren Vorbereitung zusammentreten, unterliegen dieser Beschränkung nicht (§ 4 VG.).

[3]) GS. 1899, S. 562.

Politische Versammlungen sind Beschränkungen nur unterworfen, wenn sie nicht Versammlungen eines geschlossenen Vereins, sondern öffentlich sind, d. h. jedermann Zutritt hat. Sie müssen mindestens 24 Stunden vorher der Polizeibehörde angezeigt werden, die darüber eine Bescheinigung erteilt (§ 5 VG.). Die Anzeige kann durch eine öffentliche Bekanntmachung nach näherer Bestimmung der Landeszentralbehörde ersetzt werden. Wahlversammlungen und Versammlungen zwecks Erörterung besserer Arbeits- und Lohnbedingungen haben die Anzeigepflicht nicht (§ 6 VG.).

Oeffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge auf öffentlichen Straßen und Plätzen bedürfen dagegen, auch wenn sie nicht politisch sind, der mindestens 24 Stunden vorher einzuholenden Genehmigung der Polizeibehörde, die nur aus sicherheitspolizeilichen Gründen versagt werden kann[4]). Die Versammlung ist aber nicht schon deshalb als solche unter freiem Himmel anzusehen, weil sie außer geschlossenem Raume sich auch noch über freien Luftraum erstreckt. Die Landeszentralbehörde kann die Genehmigung durch Anzeige oder öffentliche Bekanntmachung ersetzen lassen. Gewöhnliche Leichenbegängnisse und Hochzeitszüge, nach der Bestimmung der Landeszentralbehörde auch andere Aufzüge bedürfen der Genehmigung oder Anzeige nicht (§§ 7—9 VG.).

Jede öffentliche politische Versammlung muß einen Leiter haben, der für Ruhe und Ordnung sorgt und die Versammlung auflösen kann (§ 10 VG.). Niemand — es sei denn vermöge seines Berufes — darf in einer öffentlichen Versammlung oder bei einem Straßenaufzuge bewaffnet erscheinen (§ 10 VG.).

Die Verhandlungen in öffentlichen Versammlungen, also auch in nicht politischen, sind in deutscher Sprache zu führen. Reichsrechtlich besteht eine Ausnahme für internationale Kongresse und Wahlversammlungen. Landesrechtlich können weitere Ausnahmen gemacht werden[5]), müssen jedoch für die nächsten zwanzig Jahre in

[4]) Es muß eine wirkliche Gefahr für die Sicherheit vorliegen. Vgl. Entsch. des OVG. vom 8. Juli 1910 — MBl. d. inn. Verw. 1911, S. 62 —. Viehseuchengefahr genügt nicht. Vgl. Entsch. des OVG. vom 1. Okt. 1912 — MBl. d. inn. Verw. 1912, S. 220 —.

[5]) Die Ausnahmen enthält die AusfV. des Min. d. Inn. vom 8. Mai 1908 — MBl. d. inn. Verw. 1908, S. 127 — für einzelne Regierungsbezirke zugunsten der litauischen, masurischen und wendischen, für den Kreis Malmedy zugunsten der französischen und wallonischen, und für ein-

den Landesteilen zugelassen werden, in denen nach der letzten Volkszählung die alteingesessene Bevölkerung nichtdeutscher Muttersprache sechzig vom Hundert übersteigt — hier ist Anzeige an die Polizeibehörde dreimal 24 Stunden vorher erforderlich (§ 12 VG.).

Die Polizeibehörde kann Beauftragte entsenden in alle öffentlichen politischen Versammlungen und in alle Versammlungen unter freiem Himmel, auch wenn sie nicht politisch sind. Diese Beauftragten, nicht mehr als zwei an Zahl, die einen angemessenen Platz angewiesen erhalten müssen, können die Versammlung wegen Gesetzwidrigkeit auflösen, vorbehaltlich der Anfechtung im Verwaltungsstreitverfahren. Im Falle der Auflösung haben sich alle Anwesenden zu entfernen (§§ 13—16 VG.[6]). Die Auflösung kann übrigens auch aus allgemeinen polizeilichen Gründen erfolgen[7]).

Personen unter 18 Jahren dürfen sich an politischen Vereinen und Versammlungen mit Ausnahme geselliger Veranstaltungen nicht beteiligen (§ 17 VG.).

Militärpersonen einschließlich der Militärbeamten ist reichsrechtlich nach § 49 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen untersagt.

Unberührt geblieben sind die Vorschriften des Landesrechtes über kirchliche und religiöse Vereine und Versammlungen, über kirchliche Prozessionen, Wallfahrten und Bittgänge, über geistliche Orden und Kongregationen[8]); ferner für die Zeiten der Kriegsgefahr, des Krieges, des Belagerungszustandes und innerer Unruhen[9]); endlich über das Koalitionsrecht von ländlichen Arbeitern und Dienstboten, sowie über die Sonntagsfeier, insofern, als an

zelne Amtsbezirke des Kreises Tondern zugunsten der dänischen Sprache. Für die vorwiegend polnischen Kreise und den Kreis Hadersleben greift die reichsrechtliche Ausnahme Platz, da sie über 60 % fremdsprachige Bevölkerung haben.

[6]) Die Entfernungspflicht besteht auch bei unberechtigter Auflösung. Vgl. Entsch. des Reichsgerichts vom 29. Nov. 1910, auch M. E. vom 12. Januar 1911 — MBl. d. inn. Verw. 1911, S. 74 —.

[7]) Die Entsch. des OVG. vom 3. Nov. 1911 — MBl. d. inn. Verw. 1912, S. 34 — erkennt an, daß eine Auflösung nicht nur wegen der Gründe des § 14 des Vereinsgesetzes, sondern auch aus § 10 II, 17 ALR. erfolgen könne.

[8]) Vgl. § 221. [9]) Vgl. § 166.

Sonntagen, die nicht zugleich Festtage sind, Beschränkungen des Versammlungsrechtes nur bis zur Beendigung des Hauptgottesdienstes stattfinden dürfen (§ 24 VG.).

Jeder vereinspolizeilichen Einwirkung sind also entzogen nichtpolitische Vereine und nichtpolitische Versammlungen in geschlossenen Räumen, auch wenn sie öffentlich sind.

Der Rechtschutz auf dem Gebiete des Vereins- und Versammlungsrechtes ist im wesentlichen dadurch gegeben, daß jede Uebertretung der gesetzlichen Vorschriften mit Strafe bedroht ist. Der ordentliche Richter hat also in dem Strafprozesse über die Gesetzesauslegung zu entscheiden. Daneben bleibt gegenüber polizeilichen Verfügungen das gewöhnliche Verwaltungsstreit- und Beschwerdeverfahren, welches allerdings dann gegenstandslos wird, wenn, wie z. B. bei Auflösung einer Versammlung, die polizeiliche Anordnung unmittelbar zur Ausführung gelangt.

Eine besondere reichsgesetzliche Sonderbestimmung besteht für den Jesuitenorden.

Nach dem Reichsgesetze vom 4. Juli 1872 betreffend den Orden der Gesellschaft Jesu[10]) ist dieser Orden mit den ihm verwandten Orden und ordensähnlichen Kongregationen[11]) vom Gebiete des Deutschen Reiches ausgeschlossen, und ist die Errichtung von Niederlassungen von ihnen untersagt.

Nach diesen allgemeinen Bestimmungen regelt sich aber nur das Vereins- und Versammlungswesen überhaupt. Sobald ein Verein besondere Vorrechte für sich in Anspruch nimmt, kann unter Umständen noch jetzt staatliche Genehmigung erforderlich sein. Dies gilt insbesondere von Kriegervereinen, die nach der Kabinettsorder vom 22. Februar 1842[12]) ortspolizeilicher Genehmigung bedürfen.

II. Das Preßrecht[13]). Hinsichtlich des Preßrechtes ist nach Art. 4 Nr. 16 der Reichsverfassung ebenfalls die

---

10) RGBl. 1872, S. 253.

11) Darüber, welche Genossenschaften darunter fallen, vgl. die Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 20. Mai 1873 — RGBl. 1873, S. 109 — und 18. Juli 1894 — RGBl. 1894, S. 503 —.

12) MBl. der inn. Verw. 1842, S. 98.

13) Kommentare zum Reichspreßgesetz von v. Schwarze, Erlangen 1874, 4. A. von Appelius 1903; Thilo, Berlin 1874; Marquardsen, Berlin 1875; Berner, Leipzig 1876; Delius,

Zuständigkeit des Reiches begründet. Da das Reich von dieser seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit durch Erlaß des Reichsgesetzes über die Presse vom 7. Mai 1874[14]), welches nunmehr mit Ausnahme von Elsaß-Lothringen die einzige rechtliche Grundlage des Preßrechtes bildet, Gebrauch gemacht hat, so sind damit die früheren Landesgesetze über die Presse, insbesondere auch die Art. 27 und 28 der Verfassungsurkunde aufgehoben. Nur soweit das Reichsrecht ausdrücklich auf die Landesgesetze verweist, oder dem Preßrechte fremde Vorschriften in den Landespreßgesetzen enthalten waren, sind letztere in Kraft geblieben.

Das Reichspreßrecht steht auf dem Standpunkte der sogenannten Preßfreiheit, d. h. es darf der Presse gegenüber keine vorbeugende Polizei zur Anwendung kommen derart, daß das Erscheinen eines Preßerzeugnisses oder dessen Verbreitung von einer vorherigen polizeilichen Erlaubnis abhängig wäre. Ausschreitungen der Presse werden vielmehr erst, wenn sie begangen sind, und auch dann nur lediglich nach Maßgabe der allgemeinen Strafrechtsnormen unterdrückt (Unterdrückungssystem). Nur um bei strafbaren Handlungen, welche durch die Presse verübt sind, stets eine Person zu haben, welche verantwortlich gemacht werden kann, gibt das Gesetz eine Reihe polizeilicher Vorschriften, insbesondere über die Verantwortlichkeit.

Die Freiheit der Presse unterliegt hiernach nur den durch das Reichsgesetz vorgeschriebenen oder zugelassenen Beschränkungen. Das Gesetz trifft alle Erzeugnisse der Buchdruckerpresse und alle durch mechanische oder chemische Mittel bewirkten und zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen. Die Ausübung des Preßgewerbes ist nur den allgemeinen Bestimmungen der Gewerbeordnung unterworfen. Eine Entziehung der Befugnis zum selbständigen Betriebe irgendeines Preßgewerbes oder sonst zur Herausgabe oder zum Betriebe von Druckschriften darf weder im Verwaltungs- noch im richterlichen Wege stattfinden. Nur die nicht gewerbsmäßige öffentliche Verbreitung von Druckschriften kann die

Hannover 1895; Kayser in v. Holtzendorffs Handbuch des deutschen Strafrechtes, Bd. 4, S. 545 ff.; F. v. Liszt, Das deutsche Reichspreßrecht, Berlin und Leipzig 1880; Klöppel, Reichspreßrecht, Leipzig 1894; Ebner, Das deutsche Zeitungsrecht, Hannover 1909.

[14]) RGBl. 1874, S. 75.

Ortspolizeibehörde denjenigen Personen verbieten, denen nach der Gewerbeordnung der Legitimationsschein versagt werden darf (§§ 1—5).

Auf jeder Druckschrift muß der Name oder die Firma des Druckers und, wenn sie für den Buchhandel oder sonst zur Verbreitung[15]) bestimmt ist, der Name oder die Firma und der Wohnort des Verlegers oder beim Selbstbetriebe der Druckschrift des Verfassers oder Herausgebers genannt sein. Ausgenommen von dieser Vorschrift sind die nur zu den Zwecken des Gewerbes und Verkehrs, des häuslichen und geselligen Lebens dienenden Druckschriften, wie Formulare, Preiszettel, Besuchskarten usw. (§ 6).

Noch weiteren Beschränkungen unterliegen die sogenannten periodischen Druckschriften, d. h. Zeitungen und Zeitschriften, welche in monatlichen oder kürzeren, wenn auch unregelmäßigen Fristen erscheinen. Sie müssen auf jeder Nummer, jedem Stücke oder Hefte den Namen und Wohnort des verantwortlichen Redakteurs enthalten. Die Benennung mehrerer Personen als verantwortlicher Redakteure ist nur zulässig, wenn deutlich erhellt, für welchen Teil der Druckschrift jede Person verantwortlich ist. Verantwortliche Redakteure dürfen nur Personen sein, welche verfügungsfähig, im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sind und im Deutschen Reiche ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben (§§ 7, 8). Inwiefern Beamte Redakteure periodischer Druckschriften sein dürfen, ist ein Gegenstand des Beamtenrechts und unterliegt daher hinsichtlich der Landesbeamten der landesgesetzlichen Regelung. Nach § 22 des preußischen Preßgesetzes vom 12. Mai 1851[16]) bedürfen Militärpersonen vom Dienststande, desgleichen unmittelbare und mittelbare Staatsbeamte, auch solche, die ihr Amt unentgeltlich verwalten, der Erlaubnis der vorgesetzten Dienstbehörde, Zivilbeamte indes nur dann, wenn das zu leitende Blatt kautionspflichtig ist. Die Uebertretung dieser Vorschrift ist nach § 42 des preußischen Preßgesetzes strafbar. Da eine Kautions-

[15]) Daß die Verbreitung eine gewerbsmäßige sein müsse, wie Liszt a. a. O. S. 73 annimmt, ist im Gesetze nicht ausgesprochen und daher auch nicht hineinzulegen. Dagegen auch Thilo a. a. O. S. 14, v. Schwarze a. a. O.

[16]) GS. 1851, S. 273. Die noch in Kraft stehenden Bestimmungen dieses Gesetzes gelten im ganzen Staatsgebiete.

pflicht für Zeitschriften gegenwärtig nicht mehr besteht, so ist die Beschränkung hinsichtlich der Zivilbeamten überhaupt hinfällig geworden, und sie bedürfen einer Erlaubnis nicht mehr[17]).

Von jeder Nummer einer periodischen Druckschrift mit Ausnahme der ausschließlich den Zwecken der Wissenschaft, der Kunst, des Gewerbes und der Industrie dienenden, muß der Verleger, sobald die Austeilung oder Versendung beginnt, ein Exemplar gegen sofortige Bescheinigung der Polizeibehörde des Ausgabeortes unentgeltlich abliefern. Der verantwortliche Redakteur einer periodischen Druckschrift, welche Anzeigen aufnimmt, ist ferner verpflichtet, die ihm von öffentlichen Behörden mitgeteilten amtlichen Bekanntmachungen auf deren Verlangen gegen Zahlung der üblichen Einrückungsgebühren in eine der beiden nächsten Nummern seines Blattes aufzunehmen. Ebenso muß er eine Berichtigung der in der Druckschrift mitgeteilten Tatsachen auf Verlangen einer beteiligten öffentlichen Behörde oder Privatperson ohne Einschaltungen oder Weglassungen aufnehmen, sofern die Berichtigung von dem Einsender unterzeichnet ist, keinen strafbaren Inhalt hat und sich auf tatsächliche Angaben beschränkt. Der Abdruck muß in der nächsten noch nicht abgeschlossenen Nummer in demselben Teile und mit derselben Schrift wie der zu berichtigende Artikel, und zwar, soweit die Entgegnung den Raum der zu berichtigenden Mitteilung nicht überschreitet, kostenfrei erfolgen. Ist gegen eine Nummer einer im Auslande erscheinenden periodischen Druckschrift zweimal binnen Jahresfrist eine Verurteilung auf Grund der §§ 41, 42 StrGB. erfolgt, so kann der Reichskanzler innerhalb zwei Monaten nach Rechtskraft des letzten Erkenntnisses das Verbot der ferneren Verbreitung dieser Druckschrift bis auf zwei Jahre durch öffentliche Bekanntmachung aussprechen (§§ 9—11, 14).

Diese Beschränkungen der Presse beziehen sich nicht auf die von den deutschen Reichs-, Staats- und Gemeindebehörden, von dem Reichstage oder von der Landesvertretung eines deutschen Bundesstaates ausgehenden Druckschriften, soweit sich ihr Inhalt auf amtliche Mitteilungen beschränkt. Desgleichen sind den Beschränkungen periodischer Druckschriften nicht unterworfen die auf

[17]) Unberührt bleibt natürlich das Erfordernis der höheren Erlaubnis auch für Zivilbeamte, soweit mit der Redaktion eine fortlaufende Einnahme verbunden ist. Vgl. Bd. 2, § 92.

mechanischem oder chemischem Wege vervielfältigten periodischen Mitteilungen[18]), sofern sie ausschließlich an Redaktionen verbreitet werden (§§ 12, 13).

Der Presse sind endlich gewisse Mitteilungen bedingt oder unbedingt verboten. In Zeiten der Kriegsgefahr oder des Krieges können Veröffentlichungen über Truppenbewegungen oder Verteidigungsmittel durch den Reichskanzler mittels öffentlicher Bekanntmachung verboten werden. Ebenso sind untersagt öffentliche Aufforderungen mittels der Presse zur Aufbringung der wegen einer strafbaren Handlung erkannten Geldstrafen und Kosten, sowie öffentliche Bescheinigungen über die zu solchen Zwecken gezahlten Beiträge. Das infolge solcher Aufforderungen Empfangene oder dessen Wert ist der Armenkasse des Orts der Sammlung für verfallen zu erklären. Schließlich dürfen die Anklageschrift oder andere amtliche Schriftstücke eines Strafprozesses durch die Presse nicht vor der Kundgebung in öffentlicher Verhandlung oder vor Beendigung des Verfahrens veröffentlicht werden (§§ 15—17).

Die Uebertretung dieser zur Ordnung des Preßwesens erlassenen Gebote oder Verbote ist mit Strafe bedroht (§§ 18, 19).

Die Verantwortlichkeit für die durch die Presse begangenen strafbaren Handlungen richtet sich lediglich nach den allgemeinen Strafgesetzen, und zwar gilt bei periodischen Druckschriften der verantwortliche Redakteur als Täter, wenn nicht durch besondere Umstände die Annahme seiner Täterschaft ausgeschlossen ist. Begründet der Inhalt einer Druckschrift den Tatbestand einer strafbaren Handlung, so sind der verantwortliche Redakteur, der Verleger, der Drucker und der Verbreiter, soweit gegen sie nicht die Strafbarkeit als Täter oder Teilnehmer begründet erscheint, wegen Fahrlässigkeit zu bestrafen, wenn sie nicht die Anwendung der pflichtgemäßen Sorgfalt oder Umstände nachweisen, welche diese Anwendung unmöglich gemacht haben. Die Bestrafung bleibt jedoch für jede der benannten Personen ausgeschlossen, wenn sie als den Verfasser oder den Einsender, mit dessen Bewilligung die Veröffentlichung geschehen ist, oder bei einer nicht periodischen Druckschrift als den Herausgeber oder als einen der in obiger

[18]) Auch gedruckte Korrespondenzen sind hierher zu rechnen. Vgl. Entsch. des Kamm.Ger. vom 19. Februar 1885 — Johow und Küntzel, Bd. 5, S. 292 —.

Reihenfolge von ihr benannten Personen eine solche bis zur Verkündigung des ersten Urteils nachweist, welche in dem Bereiche der richterlichen Gewalt eines deutschen Bundesstaates sich befindet, oder, falls sie verstorben ist, sich zur Zeit der Veröffentlichung befunden hat, hinsichtlich des Verbreiters ausländischer Druckschriften außerdem, wenn sie ihm im Wege des Buchhandels zugekommen sind (§§ 20, 21).

Die Strafverfolgung der durch Verbreitung von Druckschriften strafbaren Inhalts begangenen Verbrechen und Vergehen, sowie der sonstigen im Preßgesetze mit Strafe bedrohten Vergehen verjährt in sechs Monaten (§ 22).

Eine Beschlagnahme von Druckschriften findet ohne richterliche Anordnung nur statt, wenn durch die Druckschrift den Vorschriften der §§ 6, 7, 14, 15 des Preßgesetzes oder den §§ 85, 95, 104 StrGB., bei dringender Gefahr im Verzuge auch, wenn den §§ 111, 130 StrGB. zuwidergehandelt ist. Hat die Polizeibehörde die Beschlagnahme ohne Anordnung der Staatsanwaltschaft verfügt, so muß sie binnen spätestens zwölf Stunden die Verhandlungen an die letztere absenden. Die Staatsanwaltschaft kann die Wiederaufhebung der Beschlagnahme mittels einer sofort vollstreckbaren Verfügung anordnen. Im übrigen ist sie verpflichtet, wenn die vorläufige Beschlagnahme von der Polizei erfolgt ist, binnen zwölf Stunden nach Empfang der Verhandlungen, wenn sie sie dagegen selbst angeordnet hat, binnen vierundzwanzig Stunden die Entscheidung des Gerichts zu beantragen, welches seinerseits binnen vierundzwanzig Stunden nach Empfang des Antrags zu beschließen hat. Liegt bis zum Ablaufe des fünften Tages nach der Beschlagnahme der bestätigende Gerichtsbeschluß der anordnenden Behörde nicht vor, so erlischt die Beschlagnahme, und muß die Freigabe erfolgen. Gegen den Gerichtsbeschluß, welcher die vorläufige Beschlagnahme aufhebt, findet kein Rechtsmittel statt. Die vom Gerichte bestätigte vorläufige Beschlagnahme erlischt, wenn nicht binnen zwei Wochen nach der Bestätigung die Strafverfolgung in der Hauptsache eingeleitet ist. Die Beschlagnahme der Druckschriften erfolgt nur da, wo sie sich zum Zwecke der Verbreitung befinden. Während der Dauer der Beschlagnahme ist eine Verbreitung der Druckschrift oder ein Wiederabdruck der die Beschlagnahme veranlassenden Stelle mit Strafe bedroht (§§ 23—28).

Unberührt geblieben sind durch das Reichspreßgesetz zunächst die für Zeiten des Krieges oder innerer Unruhen bestehenden besonderen Bestimmungen[19]). Dasselbe gilt von den landesgesetzlichen Vorschriften über das öffentliche Anschlagen, Anheften, Ausstellen, sowie die öffentliche unentgeltliche Verteilung von Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen. In dieser Beziehung bestimmt § 10 des preußischen Preßgesetzes vom 12. Mai 1851, daß Anschlagezettel und Plakate, welche einen anderen Inhalt haben als Ankündigungen über gesetzlich nicht verbotene Versammlungen, über öffentliche Vergnügungen, über gestohlene, verlorene oder gefundene Sachen, über Verkäufe oder andere Nachrichten für den gewerblichen Verkehr, nicht angeschlagen, angeheftet oder in sonstiger Weise öffentlich ausgestellt werden dürfen. Dieses Verbot bezieht sich jedoch nicht auf die amtlichen Bekanntmachungen öffentlicher Behörden. Endlich hält das Reichspreßgesetz die landesgesetzlichen Vorschriften über Abgabe von Freiexemplaren an Bibliotheken und öffentliche Sammlungen aufrecht. Nach § 6 des preußischen Preßgesetzes muß nun jeder Verleger je zwei Exemplare seiner Verlagsartikel, und zwar eins an die kgl. Bibliothek zu Berlin, eins an die Landesbibliothek der Universität der Provinz, in der er wohnt, unentgeltlich abliefern.

Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des gemeinen Preßrechts ergibt sich ebenfalls aus den Strafklauseln des Preßgesetzes und der Entscheidung des ordentlichen Strafrichters über sämtliche Uebertretungen. Endgültige polizeiliche Verfügungen, gegen die besondere Rechtsmittel zulässig wären, kommen überhaupt nicht vor, sondern die Polizeibehörden handeln hier nur als Organe des Gerichts vorbehaltlich dessen endgültiger Entscheidung.

§ 170. Die Einzelsicherheitspolizei.

Die Einzelsicherheitspolizei hat zum Gegenstande die Erhaltung der allgemeinen Sicherheit gegenüber strafbaren Handlungen durch deren Verfolgung oder Verhütung. Je nachdem die Polizei bereits geschehene Verbrechen verfolgt oder der Begehung von Verbrechen vorbeugt, ist ihre Wirksamkeit unterdrückend oder vorbeugend.

[19]) Vgl. § 166.

I. Die unterdrückende Einzelsicherheitspolizei, auch gerichtliche Polizei genannt[1]), hat also strafbare Handlungen zu verfolgen. Jede derartige Handlung enthält aber einen Bruch der Rechtsordnung und erfordert eine strafrechtliche Sühne, die von den Justizbehörden auszusprechen und zu vollstrecken ist. Das endgültige Ziel der Verfolgung von Verbrechen kann es also immer nur sein, den Verbrecher der Justiz zu überliefern, damit seine Bestrafung unter Beobachtung der vorgeschriebenen prozessualischen Formen erfolge. Der Schwerpunkt der Strafverfolgung muß daher bei den Behörden, welche durch ihr Urteil die Bestrafung anordnen, den Gerichten, oder bei denjenigen, welche das Urteil durch Erhebung der Anklage vorbereiten und es demnächst vollstrecken, den Staatsanwaltschaften, liegen. Indem die Polizei auf diesem Gebiete eine Tätigkeit entwickelt, handelt sie nicht selbständig wie in den meisten anderen Zweigen der polizeilichen Verwaltung, sondern nur als Hilfsorgan der Justizbehörden, unmittelbar der Staatsanwaltschaften, mittelbar der Gerichte. Dieser unselbständige Charakter ihrer Tätigkeit wird durch die Bezeichnung „gerichtliche Polizei" — noch besser würde man vielleicht von einer staatsanwaltschaftlichen Polizei sprechen — ausgedrückt. Trotzdem die Tätigkeit der gerichtlichen Polizei unselbständig ist, und nur eine Hilfstätigkeit für die Justiz darstellt, sind doch die Behörden der gerichtlichen Polizei in ihrem Verhältnisse zu den Justizbehörden selbständig, und müssen, sofern sie nicht etwa von Amts wegen handeln, von letzteren um jede einzelne Amtshandlung ersucht werden. Nur die Beamten, nicht die Behörden des Polizei- und Sicherheitsdienstes sind nach § 153 des Gerichtsverfassungsgesetzes Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft, und in dieser Eigenschaft verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwaltschaft Folge zu leisten[2]). Die mit der Handhabung der gerichtlichen Polizei betrauten Beamten vereinigen also in sich eine doppelte dienstliche Stellung, indem sie einmal den ihnen vorgesetzten Polizeibehörden und weiterhin den Staatsanwaltschaften untergeordnet sind. In beiden Stellungen haben sie dieselben Amtsgeschäfte zu erledigen.

---

[1]) Vgl. Medikus, Art. Gerichtliche Polizei in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 4, S. 208 ff.; Genzmer, Die Tätigkeit der Polizei in Strafsachen auf Grund der Reichsjustizgesetze und des preußischen Landesrechtes, Berlin 1881. [2]) Vgl. § 160.

Die Tätigkeit der gerichtlichen Polizei gründet sich zwar ebenfalls auf § 10 II, 17 ALR. Im einzelnen sind jedoch ihrer Tätigkeit weit engere Schranken gezogen, als es durch jene allgemeine Klausel geschieht, und zwar durch diejenigen Rechtsnormen, nach denen sich überhaupt die Strafverfolgung der Verbrechen bestimmt, die Strafprozeßordnung. Ein näheres Eingehen auf das Strafprozeßrecht und die nach diesem sich regelnden Aufgaben der Polizei liegt selbstverständlich außerhalb der Grenzen des Verwaltungsrechtes. Nur darauf ist hier hinzuweisen, daß durch die Strafprozeßordnung namentlich die Voraussetzungen bestimmt sind, unter denen die Polizei durch ihr Eingreifen die Freiheit der Person und des Eigentums beschränken darf.

Die polizeiliche Festnahme eines Beschuldigten kann nur erfolgen auf Grund eines richterlichen Haftbefehls oder auch ohne einen solchen bei Ergreifung des Verbrechers auf frischer Tat, wenn er der Flucht verdächtig ist, und seine Persönlichkeit nicht sofort festgestellt werden kann, sowie wenn die Voraussetzungen eines Haftbefehls vorliegen, und Gefahr im Verzuge obwaltet. Der ohne richterlichen Haftbefehl Festgenommene ist aber, wenn er nicht wieder in Freiheit gesetzt wird, spätestens am Tage nach der Festnahme dem Amtsrichter vorzuführen (§§ 127 ff. StrPrO.).

Neben dieser reichsrechtlich durch die Strafprozeßordnung geregelten polizeilichen Festnahme der Beschuldigten gibt es noch eine sogenannte polizeiliche Verwahrung im sicherheitspolizeilichen Interesse, für welche das Landesrecht, in Preußen das Gesetz vom 12. Februar 1850 zum Schutze der persönlichen Freiheit[3]) gilt. Die Polizeibehörden sind hiernach berechtigt, Personen in polizeiliche Verwahrung zu nehmen, wenn entweder a) der eigene Schutz dieser Personen, oder b) die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe diese Maßregel dringend erfordert. Die polizeilich in Verwahrung genommenen Personen müssen jedoch

[3]) GS. 1850, S. 45. Es ist zur Einführung gelangt in Hohenzollern durch Gesetz vom 30. April 1851 — GS. 1851, S. 188 — § 1 Nr. 4, in Hannover durch § 35 der hannoverschen, in Schleswig-Holstein durch § 27 der schleswig-holsteinischen Kreisordnung, dagegen nicht in Hessen-Nassau. Von dem ganzen Gesetze, welches ursprünglich auch die prozessualische Festnahme regelte, ist nur der § 6 in Kraft geblieben.

spätestens 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.

Die Verwahrung der von der Polizei festgenommenen Personen erfolgt in Polizeigefängnissen, deren Unterhaltung den zur Tragung der Polizeikosten verpflichteten Gemeinden obliegt[4]). Die Ueberführung einer polizeilich festgenommenen Person von einem Orte zum anderen geschieht in der Regel durch das Vollzugspersonal des Sicherheitsdienstes. Das Ueberführungswesen selbst ist durch allgemeine Bestimmungen geregelt[5]).

In gleicher Weise wie die Voraussetzungen einer Beschränkung der persönlichen Freiheit sind diejenigen eines Eingriffs in das Eigentum durch Beschlagnahme oder Durchsuchung von Sachen seitens der Polizeibehörden gesetzlich festgesetzt. Diese gesetzliche Regelung ist reichsrechtlich durch die Strafprozeßordnung erfolgt, und die betreffenden Vorschriften bilden einen Bestandteil des Strafprozeßrechtes (§§ 94—111 StrPrO.).

Die Kosten der Handlungen der gerichtlichen Polizei fallen dem zur Tragung der Polizeikosten Verpflichteten insoweit zur Last, als diese Handlungen nicht Teile der gerichtlichen Untersuchung bilden oder auf Verlangen der Staatsanwaltschaft erfolgen[6]).

II. Die vorbeugende Einzelsicherheitspolizei zur Verhütung von Verbrechen widmet ihre Aufmerksamkeit solchen Personen, von denen die Begehung strafbarer Handlungen erwartet werden kann. Eine solche Erwartung gründet sich entweder auf die ganze Lebens-

[4]) Vgl. Ges. vom 11. März 1850 § 3, vom 1. August 1855 § 3 und hinsichtlich der neuen Provinzen V. vom 20. Sept. 1867 § 3.

[5]) Vgl. General-Transport-Instruktion vom 16. Sept. 1816 — v. Kamptz Ann. Bd. 1, S. 509 — nebst den Ergänzungen durch die Cirkularreskripte vom 23. Juli 1817 und 3. Oktober 1818 — a. a. O. Bd. 1, Heft 3, S. 152, Bd. 2, S. 1088 —, wegen der Eisenbahntransporte vom 22. Dezember 1906 — MBl. der inn. Verw. 1907, S. 52 — mit Ergänzung vom 30. September 1909 — a. a. O. 1909, S. 223 —; Vorschriften des Bundesrates vom 10. Dezember 1890 — Centr.Bl. 1890, S. 378 —.

[6]) Vgl. Reskr. vom 6. Mai 1850, 10. Februar 1866, 11. Juni 1869 — MBl. der inn. Verw. 1850, S. 188; 1866, S. 23; 1869, S. 170 —.

weise der betreffenden Personen oder darauf, daß sie bereits wegen eines schwereren Verbrechens bestraft worden sind. Die sicherheitspolizeilichen Maßregeln sind in beiden Fällen verschieden. Bei der ersteren Art von Personen bestehen sie im wesentlichen darin, eine Besserung dieser Personen zu versuchen, bei der letzteren in einer fortgesetzten polizeilichen Aufsicht, welche die Begehung von neuen Verbrechen erschweren oder unmöglich machen soll. Die vorbeugende Einzelsicherheitspolizei ist hiernach entweder eine Besserungspolizei oder eine Polizeiaufsicht, mit der verschiedene Aufenthaltsbeschränkungen bestrafter Personen im engsten Zusammenhange stehen.

Die Besserungspolizei greift Platz gegenüber strafmündigen wie gegenüber strafunmündigen Personen, deren Handlungs- und Lebensweise vermuten läßt, daß sie bei deren Fortsetzung Verbrechen begehen werden. Im ersteren Falle handelt es sich um eine Besserungspolizei im engeren Sinne, im letzteren Falle um eine Fürsorgeerziehung.

Was die Besserungspolizei im engeren Sinne anbetrifft, so sind gewisse Handlungen, nämlich Umherziehen als Landstreicher, Betteln, Anleitung oder Ausschickung von Kindern zum Betteln, unterlassene Abhaltung der gewalt- oder aufsichtuntergebenen und zur Hausgenossenschaft gehörigen Personen vom Betteln; Spiel, Trunk und Müßiggang derart, daß zum Unterhalte der Personen, hinsichtlich deren eine Unterhaltspflicht des Betreffenden besteht, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß; gewerbsmäßige Unzucht einer Weibsperson ohne Unterstellung unter polizeiliche Aufsicht oder in Zuwiderhandlung gegen die polizeilichen Vorschriften; Arbeitsscheu der aus Armenmitteln unterstützten Personen und verschuldete Obdachlosigkeit als strafbare Uebertretungen durch § 361 Nr. 3—8 StrGB., Zuhälterei-Kuppelei als Vergehen nach § 181a StrGB. mit Strafe bedroht. Die Gefahr für die allgemeine Sicherheit und Ordnung besteht aber weniger darin, daß diese Straftaten begangen werden, als in der Neigung der Personen, welche solche Straftaten sich haben zuschulden kommen lassen, auch schwerere strafbare Handlungen gegen die Person und das Eigentum zu verüben. Dieser Gefahr soll vorgebeugt werden durch den Versuch, die betreffenden Personen durch Gewöhnung an ein ordentliches Leben zu bessern. Nach

§§ 181a, 362 StrGB. kann daher bei der Verurteilung auf Grund der in §§ 181a, 361 Nr. 3—8 genannten Straftaten, bei Bettelei jedoch nur dann, wenn der Verurteilte in den letzten drei Jahren wegen dieser Uebertretung mehrmals rechtskräftig verurteilt worden ist, oder wenn er unter Drohungen oder mit Waffen gebettelt hat, zugleich erkannt werden, daß die verurteilte Person nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde zu überweisen ist. Die letztere erhält dadurch die Befugnis, die verurteilte Person bis zu zwei Jahren entweder in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Sittenlose Weibspersonen können statt dessen in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt oder in ein Asyl untergebracht werden. Ausländer, gegen welche auf Ueberweisung an die Landespolizeibehörde erkannt ist, können an Stelle der Unterbringung in ein Arbeitshaus aus dem Bundesgebiete verwiesen werden.

Die bessernde Nachhaft darf also nur stattfinden auf Grund eines rechtskräftigen richterlichen Erkenntnisses. Sie hat aber nicht den Charakter der Strafe, was schon der äußerliche Umstand ergibt, daß sie das Strafgesetzbuch nicht unter den Strafen im ersten Abschnitte des ersten Teiles aufzählt. Denn das richterliche Urteil ordnet nicht die Unterbringung im Arbeitshause an, sondern läßt sie nur zu, während jede Strafe allein durch das Gericht angeordnet werden kann. Die bessernde Nachhaft ist also nicht Strafe, sondern polizeiliche Besserungsmaßregel im Interesse der öffentlichen Sicherheit[7]). Die Ueberweisung erfolgt durch Anordnung der Landespolizeibehörde, welche gleichzeitig die Dauer der bessernden Nachhaft festzusetzen hat. Das Höchstmaß der Ueberweisung beträgt zwei Jahre. Die Frage, ob die Landespolizeibehörde die Ueberweisung innerhalb einer gewissen Frist auszusprechen hat, ist wohl richtig dahin zu beantworten, daß der Sträfling nach Ablauf von zwei Jahren seit Verbüßung der Freiheitsstrafe für die Straftat nicht in dem Arbeitshause zurückgehalten werden kann. Denn die bessernde Nachhaft ist zwar nicht Nebenstrafe, aber doch ein Zubehör der Strafe und nach Art der Nebenstrafe zu beurteilen. Die Zeitdauer der Zulässigkeit der bessernden Nachhaft muß sich

---

[7]) Vgl. Erlaß des Ministers des Innern vom 25. Januar 1885 — MBl. der inn. Verw. 1885, S. 47 —.

daher unmittelbar an die Freiheitsstrafe wegen der Straftat anschließen[8]).

Die Kosten des Besserungswesens fallen nach § 38 des preußischen Ausführungsgesetzes vom 8. Mai 1871 zum Bundesgesetze über den Unterstützungswohnsitz[9]) den Landarmenverbänden für die in ihrem Bezirke festgenommenen Personen, jedoch mit Ausnahme etwaiger Ueberführungskosten zur Last. Die Landarmenverbände haben daher die Arbeitshäuser und Besserungsanstalten zu unterhalten und aus ihren Mitteln alle Verpflegungs-, Bekleidungs- und Beerdigungskosten der Besserlinge zu tragen, soweit sie aus dem Arbeitsverdienste der Besserlinge nicht gedeckt werden.

Die an Stelle der bessernden Nachhaft zugelassene Verwendung der Besserlinge zu gemeinnützigen Arbeiten gelangt in Preußen kaum irgendwo zur Anwendung, vielmehr ist die bessernde Nachhaft allgemein üblich.

Die Neigung zur Begehung von strafbaren Handlungen ist aber weiterhin auch vielfach anzunehmen bei strafunmündigen Personen.

Diese Annahme erscheint begründet, wenn eine strafunmündige, d. h. noch nicht zwölf Jahre alte Person eine objektiv strafbare Handlung begeht. Das Strafgesetzbuch § 55 behält in diesem Falle landesgesetzliche Vorschriften betreffs der zur Besserung und Beaufsichtigung geeigneten Maßregeln vor. Insbesondere soll die Unterbringung in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt erfolgen dürfen, nachdem durch Beschluß der Vormundschaftsbehörde die Begehung der Handlung festgestellt, und die Unterbringung für zulässig erklärt ist. Die Ausführung dieses reichsrechtlichen Vorbehalts erfolgte für Preußen erst durch das Zwangserziehungsgesetz vom 13. März 1878, an dessen Stelle dann das Fürsorgeerziehungsgesetz vom 2. Juli 1900[10]) getreten ist.

---

[8]) Wegen der von der Landespolizeibehörde bei Festsetzung der Haft zu beobachtenden Grundsätze vgl. Runderlaß und Anweisung des Ministers des Innern vom 22. Oktober 1885 — MBl. der inn. Verw. 1885, S. 237 — und 12. Oktober 1896 — JMBl. 1896, S. 339 —.

[9]) GS. 1871, S. 130.

[10]) GS. 1900, S. 264. Bearb. von Nölle, 2. Aufl., Berlin 1901; Schmitz, 4. Aufl., Düsseldorf 1908; Gordan, Lehmann und Niese, Berlin 1907; Aschrott, 2. Aufl., Berlin 1907; Ausf.Best. vom 18. Dezember 1900 — MBl. der inn. Verw. 1901, S. 270 —.

Die hierdurch geregelte Fürsorgeerziehung ist, abgesehen von den privatrechtlichen Maßnahmen nach §§ 1666, 1838 BGB. zulässig für Kinder unter 12 Jahren, welche eine strafbare Handlung begehen, oder wegen Unzulänglichkeit der erziehlichen Einwirkung dem sittlichen Verderben ausgesetzt sind. Die Fürsorgeerziehung erfolgt durch Unterbringung entweder in eine geeignete Familie oder in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt. Der Beschluß hierüber, welcher ein Akt der freiwilligen Gerichtsbarkeit ist, liegt dem Vormundschaftsgerichte in einem gesetzlich geregelten Verfahren ob und bildet die rechtliche Grundlage des ganzen weiteren Erziehungsverfahrens, welche auch für die verpflichteten Verbände maßgebend ist[11]). Die Vormundschaftsbehörde übersendet ihren Beschluß durch Vermittlung des Landrats, oder in Stadtkreisen des Gemeindevorstandes dem verpflichteten Kommunalverbande. Die Provinzen, in Hessen-Nassau die kommunalständischen Verbände von Wiesbaden und Kassel, der Lauenburgische und Hohenzollernsche Landeskommunalverband, haben die Verpflichtung, die Unterbringung herbeizuführen, und zwar liegt sie demjenigen Kommunalverbande ob, in dessen Gebiete der Ort liegt, als dessen Vormundschaftsgericht das Gericht den Beschluß gefaßt hat. Die Unterbringung darf nicht in Arbeits- und Landarmenhäusern und nur, so lange der körperliche und geistige Zustand es erfordert, in Anstalten für Kranke und Gebrechliche erfolgen. Ueber die betreffenden Kinder üben die Waisenräte eine gleiche fortlaufende Aufsicht wie über Mündel. Die Fürsorgeerziehung endet mit Vollendung des 21. Lebensjahres. Eine frühere Beendigung kann durch die Behörden verfügt werden, wenn der Zweck erreicht oder die Erreichung des Zweckes anderweit sichergestellt ist.

Die Kosten der Einlieferung in die Familie oder Anstalt, der ersten Ausstattung des Zöglings und der Rückreise des Entlassenen fallen dem Ortsarmenverbande des Zöglings, alle übrigen Unterhalts- und Erziehungskosten, soweit sie nicht aus dessen eigenem Vermögen oder durch Heranziehung privatrechtlich unterhaltspflichtiger Personen gedeckt werden können, dem Kommunalverbande zur Last.

[11]) Der Kommunalverband kann daher nicht etwa die Erfüllung der ihm obliegenden Leistungen unter dem Vorwande ablehnen, daß der Beschluß des Vormundschaftsgerichts sachlich nicht begründet sei. Vgl. Entsch. des OVG. vom 14. Oktober 1880, Bd. 12, S. 239.

In Höhe von zwei Dritteln dieser Last erhalten die Kommunalverbände einen Zuschuß aus der Staatskasse. Wenn einer der Verbände die ihm hiernach gesetzlich obliegenden, von der Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen zu erfüllen verweigert, so erfolgt die Zwangsetatisierung nach Maßgabe der Bestimmungen des § 121 der Provinzialordnung bzw. der entsprechenden Vorschriften für die übrigen Kommunalverbände[12]).

Es bleibt durchaus der Entscheidung der betreffenden kommunalen Organe überlassen, ob die Unterbringung in Familien oder in Anstalten erfolgen soll[13]). Soweit es an Gelegenheit zur Unterbringung durch Abkommen mit geeigneten Familien, Vereinen, Privatanstalten oder bestehenden öffentlichen Anstalten fehlt, müssen die Kommunalverbände für die Einrichtung öffentlicher Erziehungs- und Besserungsanstalten sorgen. Ueber den ganzen Verwaltungszweig, insbesondere aber über die zu errichtenden Erziehungs- und Besserungsanstalten sind die näheren Bestimmungen besonderen, von den kommunalen Organen zu erlassenden Ordnungen vorbehalten. Sie bedürfen der Genehmigung des Ministers des Innern und des Ministers der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten, in betreff derjenigen Bestimmungen, welche sich auf die Aufnahme, die Behandlung, den Unterricht und die Entlassung der Zöglinge beziehen. Die Aufsichtsbehörden der kommunalen Verbände und in höherer Instanz der Minister des Innern haben die Oberaufsicht über die zur Unterbringung von Zöglingen getroffenen Veranstaltungen zu führen und sind befugt, zu diesem Zwecke Besichtigungen vorzunehmen.

Abgesehen von dieser Fürsorgeerziehung strafunmündiger Personen muß auf Grund des § 56 StrGB.[14]) gegen Angeschuldigte zwischen dem 12. und 18. Lebensjahre, die in Ermangelung der zur Erkenntnis der Strafbarkeit erforderlichen Einsicht freizusprechen sind, von dem Strafrichter in dem Urteile bestimmt werden, ob der Angeschuldigte seiner Familie überwiesen, oder in eine

[12]) Vgl. Bd. 2, § 130.

[13]) Ersteres System ist vorherrschend in Berlin, Schleswig-Holstein und Posen, letzteres in dem übrigen Staatsgebiete.

[14]) Vgl. dazu A. Ordre vom 23. Juni 1882 — MBl. der inn. Verw. 1882, S. 209 —.

Erziehungs- oder Besserungsanstalt gebracht werden soll. In der Anstalt ist er so lange zu behalten, als die der Anstalt vorgesetzte Verwaltungsbehörde dies für erforderlich erachtet, jedoch nicht über das vollendete 20. Lebensjahr.

Die vorbeugende Sicherheitspolizei gegenüber solchen Personen, die wegen bereits begangener Verbrechen weiterer verbrecherischen Neigung fähig erscheinen, vollzieht sich in der Form der Aufenthaltsbeschränkung, insbesondere der der Polizeiaufsicht[15]).

Die Polizeiaufsicht wird zwar vom Strafgesetzbuche unter den Strafen aufgezählt, sie hat aber ebenso wie die Besserungspolizei durchaus einen vorbeugend polizeilichen Charakter[16]). Eine Person darf unter Polizeiaufsicht gestellt werden nur auf Grund eines richterlichen Urteils. Der in der Hauptsache entscheidende Strafrichter kann in den gesetzlich vorgesehenen Fällen auf Zulässigkeit der Polizeiaufsicht erkennen. Dieses Urteil hat aber ebenso wie das auf bessernde Nachhaft lautende nicht die Wirkung, daß der Verurteilte schon vermöge des Urteils den polizeilichen Beschränkungen unterliegt. Vielmehr erhält die Landespolizeibehörde durch ein solches Erkenntnis nur die Befugnis, nach Anhörung der Gefängnisverwaltung den Verurteilten auf die Zeit von höchstens fünf Jahren unter Polizeiaufsicht zu stellen. Diese Zeit wird von dem Tage berechnet, an welchem die Freiheitsstrafe verbüßt, verjährt oder erlassen ist. Die Beschränkungen der persönlichen Freiheit, welche die Polizeiaufsicht auf die ihr Unterstellten ausübt, sind dreifache:

1. Dem Verurteilten kann der Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten von der Landespolizeibehörde untersagt werden. Die Ortsuntersagung kann sich sowohl auf ganze Ortschaften wie auf einzelne Oertlichkeiten erstrecken, sie kann während der Dauer der Polizeiaufsicht zeitlich unbegrenzt oder auf bestimmte Zeitabschnitte beschränkt sein.

2. Die höhere Landespolizei ist befugt, den Ausländer aus dem Bundesgebiete zu verweisen.

3. Haussuchungen unterliegen keiner Beschränkung hinsichtlich der Zeit, zu welcher sie stattfinden dürfen[17]).

---

[15]) Vgl. darüber Berner im Gerichtssaal Bd. 33, S. 321 ff.

[16]) Andrer Ansicht v. Rönne, Pr. StR. Bd. 4, S. 125.

[17]) §§ 38, 39 StrGB. Instr. vom 30. Juni 1900 — MBl. der inn.

Aber auch abgesehen von den unter Polizeiaufsicht gestellten Personen kann die Polizei bestrafte Personen Aufenthaltsbeschränkungen unterwerfen und dadurch ihre Freizügigkeit teilweise aufheben. Indem das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867[18]) alle von ihm nicht gestatteten Beschränkungen der Freizügigkeit aufhebt, läßt es in § 3 ausdrücklich es bei den Landesgesetzen bewenden, nach denen bestrafte Personen Aufenthaltsbeschränkungen durch die Polizeibehörden unterworfen werden können. Personen, welche derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegen, oder welche in einem Bundesstaate innerhalb der letzten zwölf Monate wegen wiederholten Bettelns oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden sind, kann der Aufenthalt in jedem anderen Bundesstaate von der Landespolizeibehörde verweigert werden. Dagegen sind die besonderen Gesetze und Privilegien einzelner Ortschaften und Bezirke, welche Aufenthaltsbeschränkungen gestatten, reichsrechtlich aufgehoben.

Eine solche landesrechtliche Bestimmung, wie sie das Freizügigkeitsgesetz voraussetzt, ist nun für die älteren Provinzen Preußens enthalten in § 2 Nr. 2[19]) des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 über die Aufnahme neu anziehender Personen[20]). Hiernach kann die Landespolizeibehörde entlassene Sträflinge, welche zu Zuchthaus oder wegen eines Verbrechens, wodurch der Täter sich als einen für die öffentliche Sicherheit oder Moralität gefährlichen Menschen darstellt, zu irgendeiner anderen Strafe verurteilt worden oder in eine Korrektionsanstalt eingesperrt gewesen sind, von dem Aufenthalte an gewissen Orten ausschließen. Ueber die Gründe einer solchen Maßregel soll die Landespolizeibehörde nur dem vorgesetzten Ministerium, nicht aber der Partei Rechenschaft zu geben schuldig sein.

Verw. 1900, S. 212; JMBl. 1900, S. 525 — und wegen Verurteilungen in einem anderen Bundesstaate, Bundesratsbeschluß vom 16. Juni 1872 — a. a. O. 1872, S. 193 —.

[18]) BGBl. 1867, S. 55.

[19]) Nr. 1 ist für aufgehoben zu erachten, da eine Aufenthaltsbeschränkung durch Strafurteil unmittelbar nicht mehr stattfindet. Uebereinstimmend v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze Bd. 3 zu dem betr. Paragraphen.

[20]) GS. 1843, S. 5. Ausf.R. vom 14. Dezember 1860 — MBl. der inn. Verw. 1860, S. 11 —.

Die fortdauernde Geltung dieser Vorschrift des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 wird vielfach bestritten[21]). Die Gründe, aus denen sie geleugnet wird[22]), erscheinen jedoch nicht stichhaltig. Sie stützen sich im wesentlichen darauf, daß der Inbegriff der zulässigen polizeilichen Aufenthaltsbeschränkungen in der Polizeiaufsicht enthalten und neben dieser für die Beschränkungen auf Grund des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 kein Platz mehr sei. Der Ausgangspunkt dieser Ansicht, daß es sich in beiden Fällen um Maßregeln desselben Charakters, um polizeiliche Aufenthaltsbeschränkungen handle, ist richtig. Mit Unrecht wird eine grundsätzliche Verschiedenheit beider Maßregeln von der entgegengesetzten Ansicht behauptet, da die Polizeiaufsicht eine unter polizeiliche Gesichtspunkte fallende Zusatzstrafe, die Anordnung auf Grund des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 eine solche zum Schutze der Gemeinde gegen die Massenanhäufung von Verbrechern sei[23]). Daß die Polizeiaufsicht nicht Zusatzstrafe, sondern rein polizeilicher Natur ist, wurde bereits früher nachgewiesen. Aber die gleiche Natur hat auch die Aufenthaltsbeschränkung des Gesetzes vom 31. Dezember 1842. Selbst wenn es richtig sein sollte, daß sie lediglich eine Maßregel im Interesse der Gemeinden sei, würde dadurch der rein sicherheitspolizeiliche Charakter nicht berührt, um so weniger, als die Gemeinden mit der Sache selbst gar nicht befaßt sind, sondern die Ausweisung der Landespolizei überlassen müssen. Aufenthaltsbeschränkungen kommunalen Charakters liegen vielmehr nur vor bei denen im Interesse der Armenpflege, dagegen sind Polizeiaufsicht wie die Beschränkung auf Grund des § 2 Nr. 2 a. a. O. rein polizeilichen Charakters.

Wenn nun auch eine Verschiedenheit des Wesens der Polizeiaufsicht und der einfachen Aufenthaltsbeschränkung bestrafter Per-

[21]) Die ausführlichste Behandlung der Streitfrage ist enthalten in dem Aufsatze von Gneist, Die Beschränkungen der Freizügigkeit aus kommunalen und polizeilichen Gesichtspunkten nach preußischem Verwaltungsrechte im Archiv für öffentliches Recht Bd. 1, S. 245 ff., der namentlich die Begründung zu dem Gesetze vom 31. Dezember 1842 in erschöpfender Weise berücksichtigt.

[22]) So v. Oppenhoff, Ressortverhältnisse, 2. Aufl., S. 439; v. Rönne, Pr. StR. Bd. 3, S. 65.

[23]) So Gneist a. a. O.

sonen nicht anzuerkennen ist, so handelt es sich doch in beiden Fällen um ganz verschiedene polizeiliche Maßregeln. In dieser Beziehung ist zunächst von Gewicht, daß bei Beratung des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 im Staatsrate Einverständnis darüber herrschte, daß die Polizeiaufsicht des rheinischen und des geplanten preußischen Strafgesetzbuches durch die im vorliegenden Gesetze zu treffenden Bestimmungen nicht berührt werde[24]). Der Inhalt beider Arten von Anordnungen ist auch durchaus verschieden. Bei der Polizeiaufsicht kann allgemein der Aufenthalt an gewissen Orten, also nicht nur in einzelnen Gemeinden, sondern auch in einzelnen Stadtteilen, Straßen, Häusern und Oertlichkeiten untersagt werden, und bei diesen weitgehenden Beschränkungen der persönlichen Freiheit rechtfertigt es sich, daß ihre Auferlegung bedingt ist durch ein richterliches Urteil, welches sie gestattet. Die einfache Aufenthaltsbeschränkung erstreckt sich dagegen nur auf die Versagung der Niederlassung an gewissen Orten. Sie hat daher nicht eine ausdrückliche richterliche Zulassung, sondern nur die Tatsache der Bestrafung wegen bestimmter Verbrechen zur Voraussetzung. Endlich decken sich auch ihrem Zwecke nach beide sicherheitspolizeilichen Maßregeln keineswegs, so daß die einfache Aufenthaltsbeschränkung durch die Polizeiaufsicht überflüssig geworden wäre. Die Polizeiaufsicht verfolgt den Zweck, den einzelnen von der Begehung neuer Verbrechen abzuhalten, die einfache Aufenthaltsbeschränkung, die Bildung förmlicher Verbrecherniederlassungen zu verhindern. Mit Rücksicht auf diese Verschiedenheit des Zweckes konnte es auch gar nicht die Absicht des Gesetzgebers bei Regelung der Polizeiaufsicht sein, dadurch die einfache Aufenthaltsbeschränkung zu beseitigen.

Ebenso ist der gegen die fortdauernde Geltung der einfachen polizeilichen Aufenthaltsbeschränkung angeführte technisch-juristische Grund, sie sei durch Art. 5 der Verfassungsurkunde aufgehoben, unzutreffend. Denn wenn hiernach die Bedingungen einer Beschränkung der persönlichen Freiheit durch Gesetz festgestellt werden sollen, so kann damit nur gemeint sein, daß die Verwaltungsbehörden auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung handeln müssen, nicht, daß das Gesetz ohne Dazwischentreten der Verwaltungsbehörde die Beschränkung festzusetzen hätte. Andernfalls müßte ja auch

[24]) Vgl. darüber Gneist a. a. O. S. 262.

die Stellung unter Polizeiaufsicht, wie sie durch das frühere preußische Strafgesetzbuch geregelt war, verfassungswidrig gewesen sein[25]).

§ 171. Die Feuerpolizei. [1])

Die Feuerpolizei ist ein Zweig der Sicherheitspolizei, sie hat lediglich die negative Aufgabe der Abwehr von Gefahren, welche durch Feuer entstehen. Aus dem Gebiete der Feuerpolizei scheidet daher von Anfang an aus das Feuerversicherungswesen, da es sich bei ihm nicht um eine Sicherheitspolizei, sondern um eine positive Wohlfahrtspflege, um die Wiederherstellung des durch Feuer entstandenen Schadens handelt. Die feuerpolizeiliche Tätigkeit selbst kann sich in doppelter Richtung bewegen. Es kann einmal schon bei Anlage der Gebäude dafür gesorgt werden, daß sie vermöge ihrer ganzen baulichen Anlage zu besonderer Feuersgefahr keine Veranlassung geben oder, wenn eine solche vorhanden sein sollte, wenigstens diese nicht befördern. Dieser rein vorbeugende Zweig der Feuerpolizei bildet einen Bestandteil der Baupolizei und ist bei dieser zu behandeln. Die Feuerpolizei hat aber weiterhin auch die Aufgabe, ein bereits entstandenes Feuer zu löschen. An und für sich würde dieser Zweig der Feuerpolizei unterdrückender Natur sein. Diese Aufgabe würde aber nicht erfüllt werden können, wenn nicht bereits vor Entstehung eines Feuers allgemeine polizeiliche Maßregeln getroffen wären, welche die schnelle Unterdrückung der Feuersgefahr zu sichern bestimmt sind. Unterdrückende und vorbeugende Maßregeln müssen also zusammenwirken, um die Erfüllung der feuerpolizeilichen Aufgaben bei entstandener Feuersgefahr zu ermöglichen. Das ganze nicht in die Baupolizei fallende Gebiet der Feuerpolizei, welches hier noch zu behandeln ist, kann man zutreffend als Feuerlöschwesen bezeichnen.

---

[25]) Im Ergebnisse stimmen mit der hier vertretenen Ansicht überein Gneist a. a. O., v. Brauchitsch a. a. O., Entsch. des OVG. vom 24. Februar und 26. September 1883, 24. Juni 1885, Bd. 9, S. 416, Bd. 10, S. 336, Bd. 12, S. 405, welches jedoch die Polizei nur bei einem Aufenthalte zwecks Niederlassung, nicht bei einem solchen zum bloß vorübergehenden Verweilen zum Einschreiten befugt erachtet. Diese Unterscheidung des OVG. findet zwar in § 14 des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 ihre Grundlage, erscheint aber in der Praxis undurchführbar.

[1]) Vgl. Leuthold, Art. Feuerpolizei in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 821 ff.

Zu unterscheiden sind beim Feuerlöschwesen die Veranstaltungen zum Löschen des Feuers, wie Spritzen und ähnliche Löschinstrumente, und die persönlichen Dienste im feuerpolizeilichen Interesse.

Die Erhaltung der erforderlichen Löschinstrumente ist eine Last der Gemeinden und der diesen gleichstehenden Verbände[2]). Mehrere Gemeinden können sich jedoch zwecks Tragung dieser Kommunallast zu einem Zweckverbande auf dem Gebiete des Feuerlöschwesens, zu einem Spritzenverbande, vereinigen. Der Kreisausschuß beschließt, soweit die Vorschriften über das Feuerlöschwesen nicht entgegenstehen, über die Genehmigung und erforderlichenfalls über die Anordnung zur Bildung, Veränderung und Aufhebung von Verbänden mehrerer Landgemeinden und Gutsbezirke behufs gemeinschaftlicher Anschaffung und Unterhaltung von Feuerspritzen (Spritzenverbände). Ueber die gemeinschaftlichen Angelegenheiten jedes Spritzenverbandes, insbesondere über die Aufbringungsweise und Verteilung der Kosten sind, soweit dies notwendig ist, die erforderlichen Festsetzungen durch eine unter den Beteiligten zu vereinbarende Satzung, welche der Bestätigung des Kreisausschusses bedarf, zu treffen. Kommt eine Vereinbarung über die Satzung binnen einer von dem Kreisausschusse zu bemessenden Frist nicht zustande, oder wird der Satzung die Bestätigung wiederholt versagt, so stellt der Kreisausschuß die Satzung fest. Ueber die infolge Veränderung oder Aufhebung eines Spritzenverbandes notwendig werdende Auseinandersetzung zwischen den Beteiligten beschließt der Kreisausschuß. Gegen seinen Beschluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statt. Desgleichen unterliegen Streitigkeiten zwischen den beteiligten Gemeinden oder Gutsbezirken über Berechtigung oder Verpflichtung zur Teilnahme an den Nutzungen und Lasten des Spritzenverbandes der Entscheidung des Kreisausschusses im Verwaltungsstreitverfahren[3]).

---

[2]) Vgl. z. B. § 37 Nr. 12 II, 7 ALR. hinsichtlich der Landgemeinden der östlichen Provinzen. Im übrigen sind provinzielle oder örtliche Feuerordnungen maßgebend, die vielfach auch den einzelnen Hausbesitzern die Verpflichtung zur Unterhaltung gewisser Rettungsmittel, wie Feuereimer und dergl., auferlegen.

[3]) §§ 139, 140 ZG.

Das erforderliche Feuerlöschpersonal kann die Polizei auf Grund des § 360 Nr. 10 StrGB. heranziehen, wonach jedem unter Strafandrohung die Verpflichtung auferlegt ist, bei Unglücksfällen oder gemeiner Not und Gefahr auf polizeiliche Aufforderung Hilfe zu leisten, soweit er dies ohne erhebliche eigene Gefahr zu tun vermag. Diese Verpflichtung ist nicht kommunaler, sondern rein polizeilicher Natur, es würden also beispielsweise die Beamten, da es sich nicht um eine Gemeindelast handelt, nicht von dieser Pflicht befreit sein[4]). Soweit ältere Gemeindeordnungen, wie z. B. § 37 Nr. 13 II, 7 ALR. den Feuerlöschdienst für eine Gemeindelast erklären, sind diese Bestimmungen durch die entgegengesetzte Vorschrift des § 360 Nr. 10 StGB. für aufgehoben zu erachten. Es steht nichts im Wege, daß diese Feuerlöschpflicht im einzelnen durch Polizeiordnung geregelt, insbesondere bestimmt wird, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Reihenfolge die Heranziehung zum Dienste erfolgt[5]). Dagegen würde die Polizei auf Grund der allgemeinen polizeilichen Befugnisse nicht in der Lage sein, die Einwohner auch zu Uebungen im Feuerlöschdienste heranzuziehen. Dagegen kann nach dem Gesetze vom 21. Dezember 1904[6]) die Verpflichtung zum Eintritte in eine Pflichtfeuerwehr, zur Stellung der nötigen Gespanne und zur Hilfeleistung durch Ortsstatut und, wo solches nicht besteht, durch Polizeiverordnung geregelt werden.

Im übrigen ist die Organisation des Feuerlöschwesens verschieden. In mittleren und kleineren Gemeinden hat man sich durch Errichtung freiwilliger Feuerwehren geholfen, welche als Privatvereine die erforderlichen Uebungen vornehmen, um sich im Falle der Not der Obrigkeit als ausgebildeter Kern des Löschpersonals zur Verfügung zu stellen. Soweit diese nicht ausreichen, kommen Pflichtfeuerwehren in Betracht. In größeren Gemeinden besteht dagegen eine Berufsfeuerwehr, welche, aus berufsmäßigen Beamten bestehend, militärisch organisiert ist, und eine Feuerlösch-

[4]) Vgl. Bd. 2 § 107.

[5]) Die älteren gesetzlichen Vorschriften in Schlesien sind aufgehoben worden durch Gesetz vom 30. März 1887 — GS. 1887, S. 95 —, so daß auch hier für Polizeiverordnungen freie Bahn geschaffen ist.

[6]) GS. 1904, S. 291. Dazu Ausf.Anw. vom 7. März 1905 — MBl. d. inn. Verw. 1905, S. 43 —.

pflicht der Einwohner im allgemeinen vollständig überflüssig macht. Soweit die Polizei durch staatliche Behörden verwaltet wird, bildet sie einen Teil der unmittelbar staatlichen Polizei. In besonderen Notfällen kann endlich in allen Gemeinden, soweit dies möglich ist, das Militär um Aushilfe ersucht werden. Seine Heranziehung ist jedoch nur ein äußerstes Hilfsmittel, eine regelmäßige Feuerlöschpflicht liegt dem Militär nicht ob[7]).

§ 172. Die Gesundheitspolizei.

Die Gesundheitspolizei kommt hier ebenfalls nur als Zweig der Sicherheitspolizei, d. h. als die Gefahren verhütende und abwehrende Tätigkeit des Staates in Betracht. Der Polizei gegenüber steht auch hier die Wohlfahrtspflege, die Sorge des Staates für die Heilung bereits vorhandener Krankheiten. Die rein polizeiliche Tätigkeit auf dem Gebiete des Gesundheitswesens bezeichnet man gewöhnlich als Sanitätswesen[1]). Für Beseitigung vorhandener Krankheiten sorgt der Staat, indem er die Personen, welche sich gewerbsmäßig mit deren Heilung befassen wollen, prüft und damit dem Publikum eine Gewähr dafür gibt, daß diese Personen auch wirklich gehörig vorbereitet und zur Gesundheitspflege geeignet sind. Im Gegensatze zum Sanitätswesen spricht man hier vom Medizinalwesen. Der Unterschied zwischen beiden besteht also darin, daß das Sanitätswesen die polizeiliche Seite des Gesundheitswesens, das Medizinalwesen die über die bloße Polizei hinausgehende staatliche Pflege zum Gegenstande hat. Das Medizinalwesen als der Inbegriff der Normen über die staatliche Einwirkung auf einen bestimmten Gewerbezweig bildet aber einen Bestandteil des Gewerberechts und wird bei diesem zu behandeln sein. Als be-

[7]) Vgl. Kabinettsordre vom 29. August 1818 — GS. 1818, S. 155 —.

[1]) Anderer Sprachgebrauch bei L. v. Stein, Verwaltungslehre, 3. Teil: Das Gesundheitswesen (2. Aufl.), S. 172, 180. Er scheidet das Gesundheitswesen in das Sanitätswesen als die die Gesundheit schützende (Gesundheitspolizei) und fördernde (Gesundheitspflege) Staatstätigkeit und in das Medizinalwesen, welches die bereits vorhandenen Krankheiten bekämpft. Allein da es logisch ein Mittelding zwischen Gesundheit und Krankheit nicht gibt, so ist die Förderung der Gesundheit, soweit es sich nicht um bereits ausgebrochene Krankheiten handelt, doch nichts anderes als Abwehr der der Gesundheit drohenden Gefahren, also Gesundheitspolizei.

sonderer Zweig des Gesundheitswesens kommt also hier nur die Gesundheitspolizei oder das Sanitätswesen in Betracht. Unbestimmt und verwaltungsrechtlich nicht verwertbar ist das Wort Hygiene.

Die sanitätspolizeilichen Vorschriften sind teils reichsrechtlichen, teils landesrechtlichen Ursprungs. Zu ersteren gehören die Bestimmungen über das Impfwesen und den Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln, zu letzteren die über Seuchen, Begräbniswesen u. ä.

I. Das Impfwesen ist geregelt worden durch das Reichsimpfgesetz vom 8. April 1874[2]). Hiernach besteht hinsichtlich der Schutzpocken eine allgemeine Impfpflicht, und zwar für jede Person regelmäßig zweimal im Leben. Der Impfung soll nämlich unterzogen werden: a. jedes Kind vor dem Ablaufe des auf sein Geburtsjahr folgenden Kalenderjahres, sofern es nicht nach ärztlichem Zeugnisse die natürlichen Blattern überstanden hat, b. jeder Zögling einer öffentlichen Lehranstalt oder einer Privatschule mit Ausnahme der Sonntags- und Abendschulen innerhalb des Jahres, in welchem der Zögling das 12. Lebensjahr zurücklegt, sofern er nicht nach ärztlichem Zeugnisse in den letzten fünf Jahren die natürlichen Blattern überstanden hat oder mit Erfolg geimpft worden ist. Nur wenn durch die Impfung eine Gefahr für Leben und Gesundheit hervorgerufen werden würde, kann sie vorläufig unterbleiben. Eine erfolglose Impfung muß nötigenfalls zweimal im folgenden und nächstfolgenden Jahre wiederholt werden (§§ 1 bis 5). Die Verpflichtung, die Impfung vornehmen zu lassen, kann aber naturgemäß nicht den zu impfenden unmündigen Personen obliegen. Vielmehr sind hierzu die Eltern, Pflegeltern und Vormünder bei Strafe verpflichtet. Ebenso sind die Vorsteher derjenigen Schulanstalten, deren Zöglinge dem Impfzwange unterliegen, bei Strafe verpflichtet, bei der Aufnahme von Schülern durch Einfordern der vorgeschriebenen Bescheinigungen festzustellen, ob die gesetzliche Impfung erfolgt ist, ferner dafür zu sorgen, daß die während des Besuchs der Anstalt impfpflichtig werdenden Zöglinge dieser Verpflichtung genügen, beim Unterbleiben einer Impfung ohne gesetzlichen Grund auf deren Nachholung zu dringen

[2]) RGBl. S. 1874, S. 31. Ausf.Vorschr. vom 28. Februar 1900 mit Ergänzung vom 2. November 1907 — MMBl. S. 448 —.

und endlich vier Wochen vor Schluß des Schuljahres der zuständigen Behörde ein Verzeichnis derjenigen Schüler vorzulegen, für welche der Nachweis der Impfung nicht erbracht ist (§§ 12—15).

In jedem Bundesstaate sollen Impfbezirke gebildet werden, deren jeder einem Impfarzte unterstellt ist. Nach dem preußischen Ausführungsgesetze vom 12. April 1875[3]) haben die Kreise, in den Hohenzollernschen Landen die Amtsverbände die Impfbezirke zu bilden, die Impfärzte anzustellen und zu besolden und alle durch die Ausführung des Reichsimpfgesetzes entstehenden Kosten mit Ausnahme der für Herstellung und Unterhaltung der Impfanstalten zu tragen, wogegen ihnen andererseits die etwa zur Erhebung gelangenden Gebühren zufallen. Von den Gemeinden ist für die öffentlichen Impftermine eine geeignete Oertlichkeit und Schreibhilfe zur Verfügung zu stellen. In der Zeit von Anfang Mai bis Ende September jedes Jahres nimmt der Impfarzt an den bekannt zu machenden Orten und Tagen für die Bewohner des Impfbezirks Impfungen unentgeltlich vor. Für jeden Impfbezirk wird vor Beginn der Impfzeit von der zuständigen Behörde mit Hilfe der Schulvorsteher eine Liste der schulpflichtigen Kinder angefertigt, in der der Impfarzt vermerkt, ob die Impfung mit oder ohne Erfolg vollzogen oder ob und weshalb sie ganz oder vorläufig unterblieben ist. Diese Listen, deren Einrichtung vom Bundesrate festzustellen ist, werden nach Schluß des Kalenderjahres der Behörde eingereicht. Außer den Impfärzten sind auch andere Aerzte zur Vornahme von Impfungen befugt. Auch sie haben in der vorgeschriebenen Form Listen zu führen und sie am Jahresschlusse der zuständigen Behörde vorzulegen (§§ 6—9)[4]).

Die Landesregierungen haben nach näherer Anordnung des Bundesrates dafür zu sorgen, daß eine angemessene Anzahl von Impfanstalten zur Beschaffung und Erzeugung von Schutzpockenlymphe eingerichtet werde. Diese Anstalten geben die Schutzpockenlymphe an die öffentlichen Impfärzte unentgeltlich ab und haben über Herkunft und Abgabe der Lymphe Listen zu führen. Auf

[3]) GS. 1875, S. 191. Vgl. dazu Reskr. vom 19. April und 8. Juli 1875 — MBl. der inn. Verw. 1875, S. 99, 181 —.

[4]) Vgl. über die Impfformulare die Bundesratsbeschlüsse vom 30. Oktober 1874 und 5. September 1878 — MBl. der inn. Verw. 1874, S. 255; 1878, S. 242 —.

Verlangen haben die öffentlichen Impfärzte, soweit ihr Vorrat reicht, Schutzpockenlymphe an andere Aerzte unentgeltlich abzugeben (§ 9). Eine Verpflichtung, die Entnahme von Lymphe zu dulden, besteht für die Eltern und deren Vertreter nicht. Sie kann ihnen, da die Pflichten auf dem Gebiete des Impfwesens durch Gesetz erschöpfend geregelt sind, auch nicht durch Polizeiverordnung auferlegt werden[5]).

Ueber jede Impfung wird nach Feststellung ihrer Wirkungen von dem Arzte ein Impfschein ausgestellt, in welchem unter Angabe der Personalien des Impflings bescheinigt wird, entweder daß durch die Impfung der gesetzlichen Pflicht genügt ist, oder daß sie im nächsten Jahre wiederholt werden muß. Die ärztlichen Zeugnisse über gänzliche oder vorläufige Befreiung von der Impfung bescheinigen unter Angabe der Personalien, aus welchem Grunde und auf wie lange die Impfung unterbleiben darf. Das Formular für diese Bescheinigungen bestimmt der Bundesrat. Die erste Ausstellung der Bescheinigungen erfolgt gebühren- und kostenfrei.

Die nach einigen Landesgesetzen, z. B. dem preußischen Regulative vom 8. August 1835 bei Ausbruch von Seuchen bestehende Impfpflicht erwachsener Personen ist für aufgehoben zu erachten, da in der gesetzlichen Regelung des Umfanges der Impfpflicht durch das Reichsrecht eine Aufhebung aller weitergehenden Verpflichtungen auf diesem Gebiete ausgesprochen liegt[6]).

II. Nach dem Reichsgesetze vom 14. Mai 1879 betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Verbrauchsgegenständen[7]) unterliegt der Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln, sowie mit Spielwaren, Tapeten, Farben, Eß-, Trink- und

[5]) Uebereinstimmend Erk. des Ob.Trib. in Hartmanns Ztschr. Bd. 3, S. 490 ff.

[6]) Anderer Ansicht Gf. Hue de Grais, Handbuch § 254. Vgl. auch Verh. des Reichstags vom 14. März 1874, Sten. Ber. S. 351 ff.

[7]) RGBl. 1879, S. 145. Eine Ergänzung bildet das Gesetz vom 5. Juni 1887 — RGBl. 1887, S. 273 — mit Novelle vom 22. März 1888 — a. a. O. 1888, S. 114 — wegen blei- und zinkhaltiger Geräte und Umhüllungen. Eine lediglich auf die strafrechtlichen Bestimmungen bezügliche Novelle zum Nahrungsmittelgesetze erging am 29. Juni 1887 — RGBl. 1887, S. 276 —. Vgl. v. Buchka, Die Nahrungsmittelgesetzgebung im Deutschen Reiche, 2. Aufl., Berlin 1912.

Kochgeschirr und mit Petroleum der Beaufsichtigung nach Maßgabe des Gesetzes (§ 1).

Die Beamten der Polizei sind befugt, in die Räumlichkeiten, in welchen Gegenstände der bezeichneten Art feilgeboten werden, während der üblichen Geschäftsstunden, oder während die Räumlichkeiten dem Verkehre geöffnet sind, einzutreten. Sie können weiter von derartigen Gegenständen, welche in den angegebenen Räumlichkeiten sich befinden, oder welche an öffentlichen Orten, auf Märkten, Plätzen, Straßen oder im Umherziehen verkauft oder feilgehalten werden, nach ihrer Wahl Proben zum Zwecke der Untersuchung gegen Empfangsbescheinigung entnehmen. Dem Besitzer ist auf Verlangen ein Teil der Probe amtlich verschlossen oder versiegelt zurückzulassen, und für die entnommene Probe Entschädigung in Höhe des üblichen Kaufpreises zu leisten. Endlich können die Beamten der Polizei bei Personen, welche auf Grund der §§ 10, 12, 13 des Nahrungsmittelgesetzes zu einer Freiheitsstrafe verurteilt sind, in den Räumlichkeiten, in welchen die bezeichneten Gegenstände feilgehalten werden, oder welche zur Aufbewahrung oder Herstellung solcher zum Verkaufe bestimmten Gegenstände dienen, während der üblichen Geschäftsstunden, oder während die Räumlichkeiten zum Verkaufe geöffnet sind, Prüfungen vornehmen. Diese Befugnis beginnt mit der Rechtskraft des Urteils und erlischt mit Ablauf von drei Jahren, von dem Tage an gerechnet, an welchem die Freiheitsstrafe verbüßt, verjährt oder erlassen ist. Die Verhinderung der Polizei in diesen Obliegenheiten ist strafbar. Landesgesetzliche Bestimmungen, welche der Polizei noch weitergehende Befugnisse als die eben erwähnten geben, sind reichsrechtlich unberührt geblieben. Es haben daher insbesondere in Preußen die Polizeibehörden eine über die Grenzen des Nahrungsmittelgesetzes noch hinausgehende Kontrollbefugnis auf Grund der allgemeinen Klausel in § 10 II, 17 ALR. Die Zuständigkeit der Behörden und Beamten hinsichtlich der reichsrechtlich bezeichneten Maßnahmen richtet sich durchaus nach den Landesgesetzen (§§ 1—4, 9).

Das Reichsgesetz sucht außerdem die Errichtung öffentlicher Anstalten zur technischen Untersuchung von Nahrungs- und Genußmitteln zu befördern durch die Bestimmung, daß, wenn für den Ort der Tat eine solche Anstalt besteht, die auf Grund des

Gesetzes auferlegten Geldstrafen, soweit sie dem Staate zustehen, der Kasse zufallen sollen, welche die Unterhaltungskosten der Anstalt trägt (§ 17). In Preußen sollen die Behörden auf Errichtung solcher Anstalten in größeren Gemeinden hinwirken[8]).

Eß-, Trink- und Kochgeschirre und sonstige zur Herstellung, Aufbewahrung und Verpackung dienende Geräte, Gefäße und Umhüllungen dürfen nach dem Gesetze vom 5. Juni 1887 nur bis zu einem bestimmten Maße blei- oder zinkhaltig sein.

Neben dem Polizeiverordnungsrechte der Behörden der Einzelstaaten besteht ferner auf diesem Gebiete ein Verordnungsrecht des Reiches. Es können nämlich für das Reich durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates zum Schutze der Gesundheit Vorschriften erlassen werden, welche verbieten:

1. bestimmte Arten der Herstellung, Aufbewahrung und Verpackung von zum Verkaufe bestimmten Nahrungs- und Genußmitteln;

2. das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Nahrungs- und Genußmitteln von einer bestimmten Beschaffenheit oder unter einer der wirklichen Beschaffenheit nicht entsprechenden Bezeichnung;

3. das Verkaufen und Feilhalten von Tieren, welche an bestimmten Krankheiten leiden, zum Zwecke des Schlachtens, sowie das Verkaufen und Feilhalten des Fleisches von Tieren, welche mit bestimmten Krankheiten behaftet waren;

4. die Verwendung bestimmter Stoffe und Farben zur Herstellung von Bekleidungsgegenständen, Spielwaren, Tapeten, Eß-, Trink- und Kochgeschirr, sowie das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Gegenständen, welche diesem Verbote zuwider hergestellt sind;

5. das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Petroleum einer bestimmten Beschaffenheit.

In gleicher Weise kann für das Reich durch kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates das gewerbsmäßige Herstellen, Verkaufen und Feilhalten von Gegenständen, welche zur Fälschung von Nahrungs- und Genußmitteln bestimmt sind, verboten oder beschränkt werden. Die auf Grund dieser Bestim-

[8]) Vgl. Erlaß des Min. des Innern vom 2. August 1879.

mungen erlassenen kaiserlichen Verordnungen sind dem Reichstage, sofern er versammelt ist, sofort, andernfalls bei dessen nächstem Zusammentreten vorzulegen und, soweit der Reichstag dies verlangt, außer Kraft zu setzen. Zuwiderhandlungen gegen die kaiserlichen Verordnungen werden mit Geldstrafe bis 150 M. oder Haft bedroht. Landesrechtliche Vorschriften dürfen eine höhere Strafe nicht androhen (§§ 5—8)[9]).

Das Nahrungsmittelgesetz bedroht endlich gewisse Fälle der Fälschung von Nahrungs-, Genußmitteln und Verbrauchsgegenständen mit Geld- und Freiheitsstrafe. Hier handelt es sich aber um gewöhnliche Strafrechtsnormen, für welche die Sorge um die Gesundheit nur ein gesetzgeberisches Motiv bildet. Die Bestimmungen fallen also nicht mehr in das polizeiliche Gebiet.

Durch besonderes Gesetz vom 15. Juni 1897[10]) ist der Verkehr mit Kunstbutter (Margarine) geregelt. Alle der Milchbutter ähnlichen Zubereitungen, deren Fettgehalt nicht ausschließlich der Milch entstammt, dürfen nur unter der Bezeichnung „Margarine" an den Verkaufsstellen, Gefäßen oder Umhüllungen gewerbsmäßig verkauft oder feilgehalten werden. Die Vermischung der Butter mit Kunstbutter oder anderen Speisefetten ist gleichfalls verboten. Entsprechende Verbote richten sich gegen künstliche Süßstoffe (Saccharin)[11]) und gegen Weinverfälschung[12]).

III. Gegen die gemeingefährlichen Krankheiten richtet sich das Reichsseuchengesetz vom 30. Juni 1900[13]). Danach ist jeder Erkrankungs-, Todes- und Verdachtsfall an Aussatz (Lepra), Cholera (asiatischer), Fleckfieber (Flecktyphus), Gelbfieber, Pest (orientalischer Beulenpest) und Pocken (Blattern) von dem Arzte, dem Haushaltungsvorstande, jeder sonst mit der Behandlung oder Pflege des Erkrankten beschäftigten Person, dem Inhaber der Wohnung oder Behausung und dem Leichenschauer der Polizeibehörde an-

---

[9]) Auf Grund dieser Bestimmungen sind kaiserliche Verordnungen ergangen vom 1. Februar 1891 über das Verbot von Maschinen zur Herstellung künstlicher Kaffeebohnen, am 24. Juli 1908 über den Verkehr mit Essigsäure.

[10]) RGBl. 1897, S. 472. Vgl. dazu Bek. vom 4. Juli 1897 — a. a. O. S. 591 —.

[11]) Ges. vom 7. Juli 1902 — RGBl. 1902, S. 253 —.

[12]) Ges. vom 7. April 1909 — RGBl. 1909, S. 393 —.

[13]) RGBl. 1900, S. 306.

zuzeigen. Diese hat die Krankheit durch den beamteten Arzt zu ermitteln und die erforderlichen Schutzmaßregeln anzuordnen. Sie bestehen in ärztlicher Beobachtung, Absonderung der kranken, krankheits- oder ansteckungsverdächtigen Personen und können nicht mit aufschiebender Wirkung angefochten werden. Auf Antrag wird invalidenversicherungspflichtigen Personen bei Absonderung oder Beschränkung in der Wahl des Aufenthalts oder der Arbeitsstätte und Personen, denen Gegenstände infolge der notwendigen Desinfektion beschädigt oder vernichtet sind, Entschädigung aus öffentlichen Mitteln gewährt.

Zur Ausführung des Reichsgesetzes und zur Bekämpfung sonstiger übertragbaren Krankheiten ist das preußische Gesetz vom 28. August 1905[14]) ergangen. Es betrifft Lungen- und Kehlkopftuberkulose, Diphtherie (Rachenbräune), übertragbare Genickstarre, Kindbettfieber, Körnerkrankheit (Granulose), Rückfallfieber, übertragbare Ruhr, Scharlach, Unterleibstyphus, übertragbare Tierkrankheiten (Milzbrand, Rotz, Tollwut) und Nahrungsmittelvergiftungen (Trichinose, Fleisch-, Fisch- und Wurstvergiftung). Die Maßregeln der Bekämpfung (Pflicht zur Anzeige bei Erkrankungen und Todesfällen, bei Lungen- und Kehlkopftuberkulose nur bei letzterer, Krankheitsermittelung und Schutzmaßregeln) entsprechen den Vorschriften des Reichsgesetzes. Die Anordnungen erläßt in der Regel die Ortspolizeibehörde. Entschädigung wird nur für Gegenstände gewährt, und nur, soweit der Betroffene den Verlust nicht ohne Beeinträchtigung des notwendigen Unterhalts zu tragen vermag. Die Festsetzung erfolgt durch vom Kreis(Stadt)ausschuß bezeichnete Sachverständige. Die Kosten, die durch landespolizeiliche Maßregeln gegen Einschleppung oder Weiterverbreitung auf andere Gebiete, sowie durch Beteiligung des Kreisarztes und durch ärztliche Feststellung von Scharlach, Körnerkrankheit und Diphtherie entstehen, trägt die Staatskasse. Die übrigen aus öffentlichen Mitteln zu bestreitenden Kosten sind als ortspolizeiliche zu betrachten. Soweit sie über ein bestimmtes Maß hinausgehen, muß den Gemeinden unter 5000 Einwohnern und kann den Gutsbezirken der Mehrbetrag zu $^2/_3$ von den Kreisen erstattet werden, wozu der Staat die Hälfte der Leistung beiträgt.

[14]) GS. 1905, S. 373.

Das Begräbniswesen endlich ist im wesentlichen nicht gesetzlich, sondern nur durch Verordnungen geregelt. Nur einzelne Punkte haben eine gesetzliche Regelung erfahren. Beerdigungen sind hiernach nur mit Vorwissen der Behörde gestattet[15]). In der Regel wird ferner der Ablauf einer dreitägigen Frist nach dem Tode oder eine besondere Untersuchung durch den Arzt oder die Ortspolizeibehörde erfordert[16]). Die Beerdigungen sollen weder in Kirchen noch an bewohnten Gegenden der Städte noch ohne besondere Anzeige außerhalb der öffentlichen Begräbnisplätze stattfinden. Die Ueberführung von Leichen darf nur auf Grund von Leichenpässen erfolgen, zu deren Ausstellung in der Regel die Landräte befugt sind[17]). Feuerbestattung ist nach dem Gesetze vom 14. September 1911[18]) in landespolizeilich für Gemeinden oder andere öffentlichen Körperschaften genehmigten Anlagen mit schriftlicher Genehmigung der Ortspolizeibehörde zulässig, wenn der Verstorbene oder der Inhaber der elterlichen Gewalt über ihn es gewünscht hat.

IV. Die Verwaltung des Sanitätswesens oder der Gesundheitspolizei erfolgt unter der obersten Leitung des Ministeriums des Innern im allgemeinen durch die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung, von denen namentlich den Regierungen für das Sanitäts- und Medizinalwesen besondere technische Räte beigegeben sind. Daneben gibt es jedoch noch besondere, nur für das Gesundheitswesen bestimmte Behörden, vielfach nur in beratender Stellung.

Schon 1685 wurde zu Berlin ein Collegium medicum aus kurfürstlichen Leibärzten und Hofräten zur Verwaltung des gesamten Gesundheitswesens und der Gerichtsbarkeit in Medizinalsachen errichtet. Unter Friedrich Wilhelm I. wurde diese Organi-

[15]) ALR. II, 11 §§ 475, 476; StrGB. § 367 Nr. 1 und 2.

[16]) Vgl. ALR. II, 11 §§ 184, 186, 187; franz. Dekret vom 12. Juli 1804 — Daniels Bd. 4, S. 535 —; Kabinettsordre vom 27. August 1820 — v. Kamptz, Ann. Bd. 4, S. 532 —.

[17]) Vgl. ALR. II, 11 §§ 463, 464; Beförderung auf Eisenbahnen Vf. 6. April 1888 — MBl. S. 94 —, erg. 27. Juni 1907 — MBl. S. 247 —, auf dem Seewege Bestimmungen des BR. Vf. 24. Dezember 1906 — HMB. 1907, S. 3 —.

[18]) GS. 1911, S. 193; Komm. von Piezger, Berlin 1912; Ausf. Anw. d. Min. d. Inn. vom 29. September 1911 — MBl. d. inn. Verw. 1911, S. 263 —.

sation weitergeführt, indem jedes Kammerdepartement ein Collegium medicum erhielt, die oberste Behörde für den ganzen Staat aber ein Ober-Collegium medicum zu Berlin bildete. Diese Behörden waren in ihrer Zuständigkeit nunmehr auf das Medizinalwesen beschränkt. Das von dem Medizinalwesen streng gesonderte Sanitätswesen wurde von einem besonderen, 1719 begründeten Collegium sanitatis versehen, welches „bey contagieusen oder epidemischen Zeiten auf die Gesundheit der Menschen ein wachsames Auge haben und das Nötige, was dazu dienlich, veranlassen" sollte. Erst 1799 erfolgte die Wiedervereinigung der Medizinal- und Sanitätsbehörden, so daß für jede Provinz ein Collegium medicum et sanitatis, für den ganzen Staat ein Ober-Collegium medicum et sanitatis zur Verwaltung des gesamten Gesundheitswesens einschließlich der dazu gehörigen Gerichtsbarkeit bestand. Den Medizinalkollegien untergeordnet waren Kreis- und Stadtphysici hauptsächlich für die Aufgaben der gerichtlichen Medizin.

Bei der Verwaltungsreform des Jahres 1808, welche die Vereinigung der gesamten inneren Verwaltung in einem einheitlichen Behördenorganismus beabsichtigte, glaubte man die besonderen Medizinalbehörden in der Provinzial- und Zentralinstanz überhaupt entbehren zu können. Sie wurden daher aufgehoben, und an ihre Stelle traten den Regierungen und dem Ministerium des Innern als sachverständiger Beirat zugeteilte technische Deputationen für das Sanitäts- und Medizinalwesen in rein beratender Stellung. Auf demselben Standpunkte stand noch die Hardenbergische Verwaltungsreform von 1810. Erst nach der Wiederherstellung des Staates, als man sich überhaupt genötigt sah, die Vereinigung der gesamten inneren Landesverwaltung in einer Behördenorganisation aufzugeben, schritt man wieder zur Bildung besonderer Medizinal- und Sanitätsbehörden in der Provinzialinstanz. Die Verwaltung gestaltet sich nunmehr in folgender Weise.

In dem Kreise wird die Gesundheitspolizei gehandhabt von dem Landrate, in Stadtkreisen von dem Chef der städtischen Polizeiverwaltung. Ihnen sind jedoch als technische Beiräte Kreisärzte[19]) zugeteilt, denen nach Bedarf Hilfsärzte beigegeben werden können.

[19]) Ges. vom 16. April 1899 — GS. 1899, S. 172.

Für beide ist eine Prüfung vorgeschrieben. Die Kreisärzte erhalten eine feste pensionsfähige Besoldung. Den vollbesoldeten Kreisärzten ist Privatpraxis untersagt. Der Kreisarzt hat die gesundheitlichen Verhältnisse, Anordnungen und Anstalten zu überwachen und kann bei Gefahr im Verzuge vorläufige Anordnungen gegen die Weiterverbreitung gemeingefährlicher Krankheiten selbständig treffen. Er nimmt auf Ersuchen an den Sitzungen des Kreisausschusses und Kreistages mit beratender Stimme teil und ist der Gerichtsarzt seines Bezirks. Außerdem ist für jede Gemeinde mit mehr als 5000 Einwohnern zur Förderung der gesundheitlichen Verhältnisse und Einrichtungen eine Gesundheitskommission zu bilden, der der Kreisarzt mit beratender Stimme beiwohnt. Auch in kleineren Gemeinden kann eine Gesundheitskommission gebildet werden.

Endlich soll nach § 20 der Verordnung vom 30. April 1815 für die „Medizinalpolizei", d. h. für das Medizinal- und Sanitätswesen im Hauptorte jeder Provinz ein Medizinalkollegium unter Leitung des Oberpräsidenten bestehn. Die weitere Ausführung dieser Bestimmung erfolgte durch die Dienstanweisung vom 23. Oktober 1817[20]), welche durch die Kabinettsorder vom 31. Dezember 1825 teilweise wieder abgeändert wurde. Diese Bestimmungen sind auch auf die neuen Provinzen und auf Lauenburg übertragen worden[21]).

Jede Provinz hat ein Medizinalkollegium unter dem Vorsitze des Oberpräsidenten. Nur Brandenburg und Berlin haben ein gemeinschaftliches Medizinalkollegium zu Berlin, und dasjenige der Rheinprovinz ist auch für die Hohenzollernschen Lande zuständig[22]). Die Medizinalkollegien haben keinerlei eigene Verwaltung, sondern sind nur technisch-beratende Organe der Gerichts- und Verwaltungsbehörden. Im einzelnen liegen ihnen nach der Instruktion folgende Aufgaben ob:

1. Die Angabe und Begutachtung allgemeiner Maßregeln zur Beförderung der Kultur der medizinischen Wissenschaften und Kunst,

---

[20]) GS. 1817, S. 245.

[21]) Vgl. Verordnung vom 22. September 1867 — GS. 1867, S. 1570 —, Ges. vom 23. Juni 1876 — GS. 1876, S. 169 — § 5.

[22]) Vgl. wegen Berlin § 41 LVG., wegen der Hohenzollernschen Lande Gesetz vom 7. Januar 1852 — GS. 1852, S. 35 — § 1.

zur Ausbildung der Medizinalpersonen und Beamten, zur Einrichtung fehlender und Vervollkommnung bereits vorhandener öffentlichen Medizinalanstalten, besonders wenn sie zugleich Lehr- und Bildungsanstalten für Medizinalpersonen sind.

2. Die Entwerfung oder Beurteilung allgemeiner Pläne zur Vervollkommnung des Medizinalpolizeiwesens der Provinz, und insbesondere die Prüfung der Medizinalordnungen, Reglements, Taxen usw., sowie Abgabe gutachtlicher Vorschläge zu deren Berichtigung.

3. Die Prüfung der Medizinalpersonen, soweit sie den Provinzialbehörden übertragen ist, mit Ausschluß der Hebammen.

4. Die Beurteilung gerichtlich-medizinischer Fälle, die Abfassung bzw. Prüfung medizinisch-chirurgischer Gutachten, Atteste und Obduktionsverhandlungen.

5. Die Angabe und Prüfung allgemeiner Heilungs-, Verhaltungs- und Sicherheitsmaßregeln bei ausbrechenden Seuchen unter Menschen und Tieren.

6. Die Untersuchung technischer Gegenstände, welche für das Medizinalwesen wichtig sind.

7. Die Zusammenstellung von Generalwerken und die Abfassung übersichtlicher periodischen Berichte, welche sich auf das Medizinal- und Sanitätswesen beziehen, nach den von den Regierungen mitzuteilenden Materialien.

In ähnlicher Weise wie den Provinzialbehörden die Medizinalkollegien ist der obersten Stelle, dem Ministerium des Innern, als technischer Beirat die durch § 17 des Publikandums vom 16. Dezember 1808 an Stelle des Ober-Collegium medicum et sanitatis begründete wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen in Berlin beigegeben. Ihre gegenwärtige Organisation beruht auf der Instruktion vom 23. Januar 1817[23]). Die Deputation besteht unter Vorsitz eines Direktors aus ordentlichen und außerordentlichen Mitgliedern, von denen erstere auf Vorschlag des Ministers durch den König für je drei Jahre ernannt, letztere nur zur Aushilfe herangezogen werden. Die Stellung der Behörde, welche kollegialisch beschließt, ist nur beratend. Sie hat die theoretische Ausbildung der medizinischen Fächer zu verfolgen, zu deren Ver-

[23]) v. Rönne und Simon, Medizinalwesen Bd. 1, S. 66.

vollkommnung mitzuwirken und durch Benutzung der Ergebnisse die Aufgaben der Medizinalverwaltung zu erleichtern. Auch soll sie auf Erfordern des Ministers in allen einzelnen Fällen Gutachten abstatten, wo es zur Verwaltung des Medizinalwesens oder in Strafsachen verlangt wird, und in anderen Justiz- und Polizeiangelegenheiten, wo es auf medizinische, kunstfertige und wissenschaftliche Prüfung ankommt.

Entsprechende Aufgaben hat auf dem Gebiete des Arzneiwesens der Apothekerrat[24]).

Eine ähnliche Stellung wie diese Behörden in Preußen nimmt für das Reich das Reichsgesundheitsamt ein als technische Unterstützung des Reichskanzlers bei der dem Reiche zustehenden Beaufsichtigung und Gesetzgebung in Angelegenheiten der Medizinal- und Veterinärpolizei. Auf die Aufgaben des Reichsgesundheitsamtes im einzelnen ist jedoch hier als dem Reichsrechte angehörig nicht weiter einzugehen.

§ 173. Die Ordnungspolizei.

Die Ordnungspolizei umfaßt eine Reihe von Bestimmungen, welche nicht zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und zur Abwehr von Gefahren, wohl aber zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erforderlich scheinen. Hierher gehört das Personenstandswesen, die Fremdenkontrolle (Paß- und Meldewesen), die Gesinde- und die Mietspolizei, von denen die beiden ersteren zum Teil reichsrechtlich, die beiden letzteren lediglich landesrechtlich geregelt sind.

I. Das Personenstandswesen. Das Personenstandswesen, umfassend die Beurkundung der Geburten, Heiraten und Sterbefälle in öffentlichen Registern, war in dem größten Teile Deutschlands bis in die neueste Zeit der kirchlichen Verwaltung überlassen, innerhalb deren es entstanden war. Wahrscheinlich schon seit Anfang des 16. Jahrhunderts war es üblich geworden, daß gewisse kirchliche Amtshandlungen, nämlich die Taufen, die Trauungen und die Beerdigungen in besondere Kirchenbücher eingetragen wurden. Das Tridentiner Konzil (Sess. XXIV, c. 1 und 2) schrieb dies wenigstens für die katholische Kirche allgemein vor. Dabei war es üblich, bei den Taufen auch den Tag der

[24]) Geschäftsanweisung vom 29. April 1896.

Geburt der Getauften, bei den Beerdigungen auch den Todestag zu vermerken. Daß der Tag der Eheschließung eingetragen wurde, ist selbstverständlich. Aus welchen Gründen diese Kirchenbücher entstanden, ist schwer zu ermitteln, kann aber auch hier dahingestellt bleiben[1]). Sehr bald überzeugte man sich jedenfalls von der weittragenden rechtlichen Bedeutung dieser Register. Da die evangelische Kirche allgemein, die katholische wenigstens, soweit die Tridentiner Beschlüsse verkündet waren, die Rechtsgültigkeit der Ehe als durch die Trauung bedingt ansahen, so konnte diese Rechtsgültigkeit der Ehe nur durch die Kirchenbücher bewiesen werden. Dasselbe war der Fall hinsichtlich der Geburts- und Todestage. Im 18. Jahrhundert überzeugte man sich außerdem, daß die Kirchenbücher die damals einzig brauchbare Grundlage für die Statistik, besonders die Volkszählung, bildeten. Der Geistliche Süßmilch wurde daher unter Friedrich dem Großen der Vater der Statistik.

Seitdem der Staat diese Bedeutung der Kirchenbücher erkannt hat, nimmt er für sich das Recht in Anspruch, die Art und Weise der Führung der Kirchenbücher gesetzlich zu regeln. Insbesondere geschah dies in Preußen durch das ALR. II, 11 §§ 481 ff. Damit gewinnen die Kirchenbücher einen doppelten Charakter. Sie sind Beurkundungen kirchlicher Amtshandlungen und gleichzeitig von den Geistlichen als Personenstandsbeamten geführte Register des Staates über Geburten, Heiraten und Todesfälle. Die Mängel dieser Einrichtung, welche eine kirchliche Veranstaltung den Zwecken des Staates dienstbar machte, bestanden darin, daß es einmal für diejenigen Personen, welche keiner anerkannten Kirche angehörten, insbesondere für die Juden, an Personenstandsregistern überhaupt fehlte, und daß weiterhin der Staat für diesen Zweig der inneren Verwaltung sich der Geistlichen der verschiedenen Bekenntnisse bedienen mußte, dagegen eigener Organe entbehrte.

---

[1]) Die Ansicht von L. v. Stein, Verwaltungslehre, Teil II, S. 234, die Kirchenbücher seien im Anschlusse an die Kirchenspaltung entstanden, um die Zugehörigkeit einer Person zu einer bestimmten Konfession nachzuweisen, erscheint etwas zu modern, da bei der konfessionellen Geschlossenheit der deutschen Gebiete ein solches Bedürfnis höchstens in einigen paritätischen Reichsstädten auftauchen konnte. Wahrscheinlicher ist, daß die im Texte erwähnten juristischen Gründe maßgebend waren, namentlich mit Rücksicht auf den Gedanken, daß die Gültigkeit der Ehe durch die Trauung bedingt sei.

Beide Mißstände hatte das französische Recht, in seiner neuesten Gestalt durch L. I, P. 2 des Code civil (Des actes de l'Etat civil) vermieden, indem es besondere, von den Kirchenbüchern verschiedene staatliche Standesregister begründete und deren Führung den Maires übertrug. Mit dem gesamten französischen Rechte hatte diese Einrichtung der Zivilstandsregister auch in der Rheinprovinz mit Ausnahme der landrechtlichen und gemeinrechtlichen Gebietsteile Eingang gefunden und war hier unter preußischer Herrschaft erhalten worden.

Somit bestanden in Preußen seit den Befreiungskriegen zwei verschiedene Systeme der Personenstandsregister nebeneinander, in den Gebieten des Landrechts und des gemeinen Rechts das der nach staatlichen Vorschriften von dem Geistlichen der anerkannten Bekenntnisse zu führenden Kirchenbücher und in den Gebieten des französischen Rechts das der von den Kirchenbüchern verschiedenen, von den Bürgermeistern zu führenden rein staatlichen Zivilstandsregister. Gegen die Einführung des allein den staatlichen Bedürfnissen entsprechenden französischen Systems sträubte man sich jedoch aus politischen Gründen, da mit den Zivilstandsregistern die Einrichtung der Zivilehe, d. der Unabhängigkeit der bürgerlichen Gültigkeit der Ehe von kirchlicher Trauung in engster Verbindung stand. So blieben denn beide Systeme nebeneinander bestehen. Nur wurde das System der Kirchenbücher in dem Punkte, wo sich sein Mangel am meisten herausgestellt hatte, nämlich hinsichtlich der Personenstandsregister der keinem anerkannten Bekenntnisse angehörigen Einwohner ergänzt durch gerichtliche Register. Die Verordnung vom 30. März 1847[2]) ordnete die Anlegung solcher Register für die Angehörigen bloß geduldeter Religionsgesellschaften, deren Religionsdienern die Befugnis nicht zustand, auf bürgerliche Rechtsverhältnisse sich beziehende Amtshandlungen mit zivilrechtlicher Wirkung vorzunehmen, das Judengesetz vom 23. Juli 1847[3]) für die Juden an. Die zivilrechtliche Gültigkeit der Ehe war von der Eintragung in das Register abhängig gemacht, vor welcher eine religiöse Trauung nicht erfolgen durfte, außerdem bestand eine gesetzliche Verpflichtung zur Anmeldung der Geburts- und Todes-

[2]) GS. 1847, S. 125.
[3]) GS. 1847, S. 263.

fälle innerhalb bestimmter Frist bei den gerichtlichen Registerbehörden[4]).

Bei Erlaß der preußischen Verfassungsurkunde beabsichtigte man, vollständig zu dem rheinisch-französischen Systeme überzugehen. Art. 19 der Verfassungsurkunde bestimmte daher, die Einführung der Zivilehe erfolge nach Maßgabe eines besonderen Gesetzes, welches auch die Führung der Zivilstandsregister regele. Gleichwohl blieb es mehrere Jahrzehnte hindurch bei dem bisherigen Rechtszustande, und erst durch Gesetz vom 9. März 1874 erfolgte vom 1. Oktober 1874 an die Einführung der Zivilehe und weltlicher Zivilstandsregister in den Landesteilen, wo solche bisher noch nicht bestanden hatten. Dieses Gesetz wurde aber sehr bald wieder gegenstandslos, da das Reich durch Erlaß des Gesetzes vom 6. Februar 1875 über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung[5]) die Regelung des betreffenden Gegenstandes übernahm.

Jene älteren Vorschriften über die Beurkundung des Personenstandes sind jedoch gegenwärtig noch insofern von Bedeutung, als die früheren Register auch weiterhin die in sie eingetragenen Geburten, Heiraten und Todesfälle beurkunden und in dieser Hinsicht auch weiterhin zivilrechtliche Wirkung haben. Nur für die nach Inkrafttreten des Personenstandsgesetzes eingetretenen Fälle dieser Art ist der Inhalt der Kirchenbücher ohne zivilrechtlichen Wert.

Die Beurkundung des Personenstandes umfaßt die Eintragung der Geburten, Heiraten und Sterbefälle durch vom Staate bestellte Standesbeamte in dazu bestimmte Register. Diese Eintragung hat den Charakter der öffentlichen Beglaubigung einer geschehenen

[4]) Die Behauptung von L. v. Stein a. a. O. S. 239, nach dem Patente vom 30. März 1847 empfingen die Kirchenbücher der nicht anerkannten Religionsgesellschaften das Recht der öffentlichen Glaubwürdigkeit über Ehe, Geburt und Tod dadurch, daß sie vom Gerichte bestätigt würden, während für die Juden die Gerichte die Register zu führen hätten, widerlegt sich durch den klaren Wortlaut der betr. Gesetze. Das Patent vom 30. März 1847 verweist ausdrücklich auf die bereits erwähnte Verordnung vom gleichen Tage, und dieses kennt nur eine unmittelbare gerichtliche Registerführung, keine gerichtliche Bestätigung kirchlicher Register.

[5]) RGBl. 1875, S. 23, erg. durch EG. zum BGB. Art. 46. Vgl. dazu Ausf.Anweisung mit Formularen vom 25. März 1899 — RGBl. 1899, S. 225 —.

Tatsache. Insofern hat sie eine gewisse Aehnlichkeit mit der gerichtlichen Beglaubigung oder dem gerichtlichen Abschlusse von Rechtsgeschäften, die bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit behandelt wurden. Der Unterschied besteht nur darin, daß in letzteren Fällen es den Parteien freisteht, ob die Beglaubigung stattfinden soll oder nicht, daß nur die zivilrechtliche Wirksamkeit des Rechtsgeschäfts oder dessen Beweis durch die Beurkundung gesichert wird, während der Staat die Beurkundung des Personenstandes im öffentlichen Interesse durch sein Machtgebot erzwingt.

Die Beschaffung der erforderlichen Grundlagen für die Eintragungen ist jedoch verschieden geregelt, je nachdem es sich um Geburten und Todesfälle oder um Heiraten handelt. Geburten und Todesfälle sind unabhängig von dem Willen des einzelnen eintretende Tatsachen. Wollte man ihre Eintragung erzwingen, so blieb nichts anderes übrig, als bestimmten Personen eine durch Strafen erzwingbare Verpflichtung zur Anmeldung aufzuerlegen. Den gleichen Weg bei Eintragung der Heiraten einzuschlagen, wäre sehr wohl möglich gewesen. Insbesondere steht die Zivilehe, d. h. die Notwendigkeit des Abschlusses der Ehe vor dem Standesbeamten in keinem notwendigen rechtlichen Zusammenhange mit der Einführung weltlicher Zivilstandsregister. Wenn man jedoch aus kirchenpolitischen Gründen einmal die Zivilehe einführte, so stand nichts im Wege, an den Abschluß der Ehe unmittelbar die Eintragung dieser Tatsache anzuknüpfen. Es bedurfte also in diesem Falle keines Zwanges zur Anmeldung, sondern der Standesbeamte hat von Amts wegen die Eintragung der vor ihm abgeschlossenen Ehen vorzunehmen.

Die Bildung der Standesamtsbezirke, für deren jeden ein Standesbeamter und mindestens ein Stellvertreter bestellt wird, erfolgt durch die höhere Verwaltungsbehörde. Geistlichen und anderen Religionsdienern dürfen diese Obliegenheiten nicht übertragen werden. In den das Gebiet einer Gemeinde nicht überschreitenden Standesamtsbezirken ist der Gemeindevorsteher Standesbeamter, sofern die höhere Verwaltungsbehörde nicht einen besonderen Standesbeamten bestellt oder die Gemeindebehörde die Anstellung eines solchen beschließt. Letzterenfalls sind die besonderen Standesbeamten Gemeindebeamte. Im übrigen erfolgt die Anstellung der Standesbeamten und deren Stellvertreter durch die

höhere Verwaltungsbehörde. Die sachlichen Kosten fallen stets, die persönlichen dann den Gemeinden zur Last, wenn die Standesbeamten von ihnen bestellt sind[6]).

Die Aufsicht ist nach dem Personenstandsgesetze verschieden gestaltet. Die Aufsicht über die Amtsführung wird von der unteren Verwaltungsbehörde, in höherer Instanz von der höheren Verwaltungsbehörde geführt, soweit die Landesgesetze nicht andere Aufsichtsbehörden bestimmen. In Preußen ist hierzu in den Landgemeinden und Gutsbezirken der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses, in höherer Instanz der Regierungspräsident und der Minister des Innern, in den Stadtgemeinden der Regierungspräsident, in höherer Instanz der Oberpräsident und der Minister des Innern, im Stadtkreise Berlin der Oberpräsident und in höherer Instanz der Minister des Innern bestimmt (§ 154 ZG.). Daneben besteht jedoch noch eine gerichtliche Kontrolle. Wenn nämlich der Standesbeamte die Vornahme einer Amtshandlung ablehnt, kann er dazu auf Antrag eines Beteiligten durch das Gericht erster Instanz seines Amtssitzes angehalten werden. Es handelt sich hierbei um Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit.

Die Art und Weise der Registerführung ist durch das Personenstandsgesetz unmittelbar bestimmt. Im übrigen ist wegen des Personenstandswesens auf das Privatrecht zu verweisen.

II. Die Fremdenkontrolle (Paß- und Meldewesen)[7]). Der Aufenthalt fremder Personen im Inlande, sowie Reisen von Inländern unterliegen im allgemeinen keinen besonderen Beschränkungen. Die früher bestehende Verpflichtung der Reisenden, zu ihrem Ausweise einen polizeilich ausgestellten Paß bei sich zu führen, ist nach dem Gesetze vom 12. Oktober 1867 über das

[6]) Gemeindebeamte können als Entschädigung einen Pauschbetrag beanspruchen. Die Festsetzung erfolgt nach § 154 Abs. 3 ZG. in den Stadtgemeinden durch die Gemeindevertretung, für Landgemeinden durch den Kreisausschuß. Beschwerden über die Festsetzung, welche innerhalb zwei Wochen anzubringen sind, entscheidet endgültig der Bezirksausschuß.

[7]) Vgl. Brockhaus Art. Paßpflicht in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 18 ff.; Leuthold Art. Meldewesen a. a. O. Bd. 2, S. 739 ff.

Paßwesen[8]), welches im ganzen Reiche mit Ausnahme von Elsaß-Lothringen gilt, nur als Ausnahme von der allgemeinen Verkehrsfreiheit in gewissen Fällen erhalten geblieben.

Grundsätzlich bedürfen Bundesangehörige zum Ausgange aus dem Bundesgebiete, zum Aufenthalte und zu Reisen innerhalb seiner keines Reisepapiers. Doch sollen ihnen auf ihren Antrag Pässe oder sonstige Reisepapiere erteilt werden, wenn ihrer Befugnis zur Reise gesetzliche Hindernisse nicht im Wege stehen. Ebenso wenig soll von Ausländern beim Eintritte oder beim Austritte über die Grenze des Bundesgebietes oder während ihres Aufenthaltes oder ihrer Reisen innerhalb desselben ein Reisepapier gefordert werden. Doch müssen sich Bundesangehörige wie Ausländer auf Erfordern über ihre Person genügend ausweisen. Pässe, Reisepapiere und Legitimationsurkunden, welche von der zuständigen Behörde eines Bundesstaates ausgestellt sind, haben, wenn sie in dieser Beziehung nicht eine ausdrückliche Beschränkung enthalten, Gültigkeit für das ganze Bundesgebiet. Eine Verpflichtung zur Vorlegung der Reisepapiere behufs der Visierung findet nicht statt. Zur Erteilung von Pässen an Bundesangehörige zum Eintritte in das Bundesgebiet sind befugt: 1. die Reichsgesandten und Reichskonsuln, 2. die Gesandten jedes Bundesstaates, jedoch für Angehörige anderer Bundesstaaten nur insoweit, als die letzteren in ihrem Bezirke nicht vertreten sind. Die Erteilung von Auslandspässen und sonstigen Reisepapieren erfolgt durch diejenigen Behörden, welche nach den in den einzelnen Bundesstaaten geltenden Bestimmungen diese Befugnis haben, oder welchen sie von Bundes wegen oder von den Regierungen der einzelnen Bundesstaaten fernerhin beigelegt wird[9]).

Nur ausnahmsweise, wenn die Sicherheit des Bundes oder eines einzelnen Bundesstaates oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint, kann die Paßpflichtigkeit überhaupt oder für einen bestimmten Bezirk oder zu Reisen aus und nach bestimmten Staaten des Aus-

[8]) BGBl. 1867, S. 33.

[9]) Für Preußen vgl. in dieser Beziehung Cirk.Reskr. des Min. des Innern vom 30. Dezember 1867 — MBl. der inn. Verw. 1868, S. 4 —, aus dem sich auch die Paßformulare ergeben.

landes durch Anordnung des Bundespräsidiums vorübergehend eingeführt werden[10]).

Die Bestimmungen über Zwangspässe und Reiserouten, sowie die Kontrolle neu anziehender Personen und Fremder an ihrem Aufenthaltsorte sind durch das Reichspaßgesetz nicht berührt worden. Nur darf diese letztere Kontrolle nicht in der Form der Erteilung von Aufenthaltskarten erfolgen.

Insbesondere sind hiernach die §§ 8, 9 des preußischen Gesetzes vom 31. Dezember 1842[11]) unberührt geblieben, daß jeder, der an einem Orte seinen Aufenthalt nehmen will, sich bei der Polizeiobrigkeit dieses Ortes melden und über seine persönlichen Verhältnisse Auskunft geben muß, wogegen er über die erfolgte Meldung eine Bescheinigung erhält. Jeder, welcher einem neu Anziehenden Wohnung oder Unterkommen gewährt, ist verpflichtet, bei Vermeidung einer Polizeistrafe darauf zu achten, daß die Meldung geschehe. Im übrigen ist das Meldewesen durch Polizeiverordnungen geregelt worden. Nur dürfen durch diese vorgeschriebenen Meldungen niemals Aufenthaltsbeschränkungen hervorgerufen werden. Die Meldungen fallen also durchaus in das Gebiet der Ordnungspolizei.

III. Die Gesindepolizei[12]). Das Gesindeverhältnis ist ein rein privatrechtliches Vertragsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Wann ein solches Vertragsverhältnis als Gesindeverhältnis betrachtet werden muß, ist lediglich eine Frage des Privatrechts. Entsteht aus diesem privatrechtlichen Vertrage ein Streit zwischen beiden Vertragschließenden, so liegt ein gewöhnlicher Privatrechtsstreit vor, der an und für sich vor den ordentlichen Zivilgerichten zu entscheiden wäre. Die Natur der Gesindestreitigkeiten erfordert jedoch vielfach eine so schleunige Erledigung, daß die Tätigkeit der Gerichte selbst in einem summarischen

[10]) Vgl. Verordnung vom 26. Juni 1878 betr. die vorübergehende Einführung der Paßpflichtigkeit für Berlin — RGBl. 1878, S. 131 —.

[11]) GS. 1843, S. 12.

[12]) Vgl. Jolly, Die polizeiliche Regelung des Dienstbotenwesens in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie Bd. 1, S. 1200 ff.; Bornhak, Ueber die Tätigkeit der Polizeibehörden in Gesindestreitigkeiten in der Wochenschrift „Selbstverwaltung", 1886, S. 105 ff.; Posseldt, Das preußische Gesinderecht, 7. A. her. von Lindenberg, Berlin 1907.

Verfahren nicht immer ausreichen würde. Hier räumen die Gesindeordnungen der Polizei im Interesse der öffentlichen Ordnung eine vorläufige Entscheidung vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges ein. Obgleich also das Gesindeverhältnis selbst ein privatrechtliches Vertragsverhältnis ist, hat das Einschreiten der Polizei in Gesindestreitsachen den Charakter einer öffentlichrechtlichen polizeilichen Maßregel im Interesse der öffentlichen Ordnung[13]).

Das Gesinderecht, das durch Art. 95 EG. zum BGB. im wesentlichen dem Landesrechte vorbehalten ist, beruht in dem landrechtlichen Gebiete der alten Provinzen auf der Gesindeordnung vom 8. Nov. 1810[14]), welche, unmittelbar nach Aufhebung der Erbuntertänigkeit erlassen, das Gesindeverhältnis im engsten Anschlusse an die bisherigen Bestimmungen des ALR. II, 5 §§ 1—176 über das freie Gesinde regelte. Nachbildungen dieser Gesindeordnung ergingen am 19. November 1844 für die Rheinprovinz[15]) und am 11. November 1845 für Neuvorpommern und Rügen[16]). Auch die Gesindeordnungen für Hohenzollern-Sigmaringen vom 31. Januar 1843 und für Hohenzollern-Hechingen vom 30. Dezember 1843 entsprachen im wesentlichen der preußischen Gesindeordnung von 1810. In der Provinz Hannover bestehen dagegen verschiedene, untereinander ebenfalls im allgemeinen übereinstimmende Dienstbotenordnungen, nämlich: a. für die Landdrostei Osnabrück vom 28. April 1838[17]); b. für die Gebiete Bremen und Verden vom 12. April 1844, nebst einer Novelle vom 16. Februar 1853[18]); c. für die Landdrosteien Hannover, Hildesheim, Lüneburg und den Harzdistrikt vom 15. August 1844[19]); d. für das Land Hadeln vom 12. Oktober 1853[20]); e. für Ostfriesland und Harlingerland

[13]) Uebereinstimmend Entsch. des OVG. vom 6. Dezember 1876, Bd. 1, S. 387.

[14]) GS. 1810, S. 101.

[15]) GS. 1844, S. 410. Die rheinische Gesindeordnung war ursprünglich nur für das Gebiet des französischen und gemeinen Rechts dieser Provinz ergangen, wurde jedoch durch Verordnung vom 21. September 1847 — GS. 1847, S. 356 — auch in den landrechtlichen Kreisen der Rheinprovinz eingeführt.

[16]) GS. 1845, S. 391.

[17]) GS. für Hannover 1838, Abt. III, S. 73.

[18]) A. a. O. 1844, Abt. III, S. 50; 1853, Abt. III, S. 73.

[19]) A. a. O. 1844, Abt. I, S. 161.

[20]) A. a. O. 1853, Abt. III, S. 142. Dieses Gesetz bestimmt die Ein-

vom 10. Juli 1859[21]). In Schleswig-Holstein gilt die Gesindeordnung vom 25. Februar 1840[22]) mit einer Aenderung des § 48 für den Flecken Wandsbeck durch die Verordnung vom 25. Mai 1858[23]). Die äußerste Mannigfaltigkeit herrscht endlich wie immer in der Provinz Hessen-Nassau. Das ehemalige Kurfürstentum Hessen hat eine allgemeine Gesindeordnung überhaupt nicht. In den althessischen Landesteilen sind die gänzlich veralteten Gesindeordnungen vom 17. Mai 1797 und 18. Mai 1801 mit Ergänzung vom 20. September 1899 ergangen, im Großherzogtume Fulda gilt die Verordnung über das Gesindewesen vom 28. Dezember 1816[24]). Weiterhin sind in Geltung für das ehemalige Herzogtum Nassau das Edikt vom 15. Mai 1819[25]), für das Gebiet von Frankfurt a. M. die Gesindeordnung vom 5. März 1822[26]) nebst einer Novelle vom 9. April 1873[27]), für das Gebiet von Homburg die Gesindeordnung vom 9. Oktober 1857[28]), für die ehemals großherzoglich hessischen Gebietsteile die Verordnung vom 7. April 1857[29]). In den ehemals bayrischen Gebietsteilen der Provinz Hessen-Nassau besteht eine Gesindeordnung überhaupt nicht. Es sind nur einzelne Vergehungen des Gesindes durch das Polizeistrafgesetzbuch mit Strafe bedroht. Die betreffenden Bestimmungen über das Gesindewesen fallen also in das Gebiet des Strafrechtes, während eine weitere polizeiliche Tätigkeit nicht stattfindet.

Die Tätigkeit der Polizei in Gesindestreitigkeiten ist dreifach. Sie umfaßt die vorläufige Entscheidung von Streitigkeiten aus dem Gesindeverhältnisse, die Anwendung obrigkeitlicher Zwangsmittel, um das Gesinde zum Antritte oder zur Fortsetzung des

führung der bremen-verdenschen Gesindeordnung im Lande Hadeln mit einigen für das öffentliche Recht nicht weiter in Betracht kommenden Abänderungen.

21) A. a. O. 1859, Abt. I, S. 713. Wegen des Gesindebücherformulars vgl. Ausschr. vom 30. Juli 1859 — a. a. O. S. 755 —.

22) Sammlung der Verordnungen 1840, S. 35.

23) Gesetz- und Ministerialblatt für Holstein 1858, S. 117.

24) GS. für Kurhessen 1816, S. 173.

25) Verordn.Sammlung für Nassau Bd. 3, S. 121.

26) Gesetz- und Statutensammlung Bd. 3, S. 41.

27) GS. 1873, S. 177.

28) Archiv der landgräflich hessischen Gesetze und Verordnungen S. 820.

29) Großh. hessisches Verordnungsblatt S. 131 ff.

Dienstes anzuhalten und die Ausfertigung der Gesindezeugnisse an Stelle der Herrschaft, wenn das von dieser ausgestellte sich als wahrheitswidrig erweist.

Eine allgemeine Entscheidung aller Streitigkeiten aus dem Gesindeverhältnisse ist der Ortspolizeibehörde durch die meisten Gesindeordnungen eingeräumt, so durch die rheinische § 47, die neuvorpommersche § 171, die nassauische und die fuldaische. Eine andere Stellung nimmt die Gesindeordnung von 1810 §§ 32 ff., 83 ein, welche der Polizei eine Entscheidung nur in viel beschränkterem Maße zugesteht. Lohn, Kostgeld oder Beköstigung, wie Menge und Beschaffenheit der Kost des Gesindes beruhen nämlich auf freier Vereinbarung und in Ermangelung einer solchen darauf, was einem Gesinde derselben Klasse zur Zeit der Vermietung der Regel nach gegeben wurde. Die Polizei soll hier bestimmen, was in dieser Hinsicht Regel ist. In gleicher Weise soll die Polizei entscheiden, in welcher Zeit die Livree verdient ist. Die Entscheidungsbefugnis der Polizei ist also hier keine allgemeine, sondern erstreckt sich nur auf Streitigkeiten über Lohn, Kostgeld, Beköstigung und Livree. Einer dritten Art von Gesindeordnungen endlich, wozu namentlich sämtliche hannöverische Dienstbotenordnungen gehören, ist die vorläufige Entscheidung der Polizei über Streitigkeiten, die nicht den Antritt oder die Fortsetzung des Dienstes zum Gegenstande haben, vollständig unbekannt. Soweit die vorläufige Entscheidung der Polizei besteht, erfolgt sie vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges und ist selbst nicht vollstreckbar[30]). Es handelt sich also nur um einen Sühneversuch, nach dessen Fehlschlagen den Parteien zur Geltendmachung ihrer Rechte nur die Erhebung der Klage übrig bleibt. Die polizeiliche Entscheidung erfolgt zwar vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges, doch ist nirgends bestimmt, daß der ordentliche Rechtsweg erst beschritten werden könnte, nachdem die Polizeibehörde entschieden hat. Dem Zwecke des Gesetzgebers würde es auch geradezu zuwiderlaufen, wollte der Richter

---

[30]) Zwar sollen nach der rheinischen und neuvorpommerschen Gesindeordnung die Polizeibehörden ihre Entscheidungen sofort zur Ausführung bringen. Dies kann sich jedoch nur auf Streitigkeiten über Dienstantritt und Fortsetzung und Gesindezeugnisse beziehen, da im übrigen privatrechtliche Verpflichtungen nicht durch polizeilichen Zwang verwirklicht werden können.

sich durch Urteil, statt in der Sache selbst zu erkennen, für unzuständig erklären, weil die Polizei noch nicht entschieden habe.

Die zweite Gruppe bilden die Streitigkeiten über Antritt und Fortsetzung des Dienstes. Im Grunde genommen fallen sie unter den allgemeinen Begriff der der vorläufigen Entscheidung und gütlichen Vermittlung der Polizeibehörde unterliegenden Gesindestreitigkeiten. Die Besonderheit besteht nur in der Anwendung des obrigkeitlichen Zwanges gegen das Gesinde. Wenn die Herrschaft sich unberechtigt weigert, das gemietete Gesinde anzunehmen oder zu behalten, so soll sie zwar von der Polizei dazu angehalten werden. Bei beharrlicher Weigerung der Herrschaft steht aber der Polizei gegen diese kein Zwang zu, sondern es bleibt dem benachteiligten Gesinde zur weiteren Verfolgung seiner Rechte nur die Beschreitung des ordentlichen Rechtsweges übrig. Diese Streitigkeiten sind also von der zuerst erwähnten Gruppe in nichts verschieden. Dagegen bestimmen fast sämtliche Gesindeordnungen, so die der alten Provinzen, die fuldaische und die hannöverschen Dienstbotenordnungen, daß das Gesinde, welches den Dienst anzutreten oder fortzusetzen sich unberechtigterweise weigert, von der Polizei durch Zwangsmittel, namentlich durch polizeiliche Zuführung zur Herrschaft dazu angehalten werden soll, sofern die Herrschaft dies beantragt. Der Anwendung des Zwanges muß naturgemäß eine polizeiliche Untersuchung des Sachverhaltes vorausgehen, um festzustellen, ob die Weigerung des Gesindes eine berechtigte ist oder nicht. An diese Untersuchung muß sich die Entscheidung der Polizeibehörde anschließen. Das ganze Verfahren gestaltet sich also wie in dem ersten Falle. Nur ist, wenn die eine Partei, das Gesinde, sich der polizeilichen Entscheidung nicht fügt, damit nicht etwa die Tätigkeit der Polizei überhaupt beendet sondern es greift nunmehr die polizeiliche Zwangsgewalt Platz.

Gegen diese polizeilichen Zwangsverfügungen sind dieselben Rechtsmittel zulässig, wie gegen alle übrigen polizeilichen Verfügungen, also die Verwaltungsbeschwerde und die Klage bei den Verwaltungsgerichten[31]). Daneben findet aber auch die Beschreitung des ordentlichen Rechtsweges durch Erhebung der Zivilklage statt. Letztere ist an eine Ausschlußfrist nicht gebunden, in dem

[31]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 6. Dezember 1876, Bd. 1, S. 396.

Zivilprozesse wird aber auch gar nicht über die Berechtigung der Verfügung, sondern nur über den Privatrechtsanspruch entschieden. Wenn ein solcher der Herrschaft gegen das Gesinde auf Antritt oder Fortsetzung des Dienstes nicht anerkannt wird, so verliert damit freilich auch die polizeiliche Verfügung ihre rechtliche Grundlage[32]).

Endlich soll nach den Gesindeordnungen der alten Provinzen und den hannöverschen Dienstbotenordnungen die Polizei einschreiten bei Streitigkeiten über das Abschiedszeugnis. Wenn nämlich darin gegen das Gesinde Beschuldigungen ausgesprochen werden, die sein weiteres Fortkommen zu hindern geeignet sind, so kann das Gesinde auf polizeiliche Untersuchung antragen. Ergibt sich hierbei die Unwahrheit dieser Beschuldigung, so hat die Polizei auf Kosten der Herrschaft ein neues Zeugnis auszufertigen und ihr fernere üble Nachrede bei namhafter Geldstrafe zu untersagen. Da es sich bei Ausstellung des Zeugnisses durch die Herrschaft nicht um die Erfüllung einer ihrer privatrechtlichen Verpflichtung aus dem Gesindeverhältnisse, sondern um die Befolgung einer öffentlichrechtlichen Ordnungsvorschrift handelt, so ist selbstverständlich der Zivilrechtsweg gegen die polizeiliche Ausfertigung des Zeugnisses ausgeschlossen, wie dies einige Gesindeordnungen sogar noch ausdrücklich hervorheben. Dagegen hat die Ausfertigung den Charakter einer polizeilichen Verfügung, und es müssen die gegen diese gegebenen Rechtsmittel auch im vorliegenden Falle für zulässig erachtet werden.

Außer dieser Erledigung der Gesindestreitigkeiten liegt der Polizei noch allgemein die Ausfertigung und Beglaubigung der Gesindedienstbücher ob. Diese Gesindedienstbücher, bestimmt zur Eintragung eines Zeugnisses durch die Herrschaft bei Beendigung des Dienstes, bestehen in dem größten Teile des Staatsgebietes. In den alten Provinzen beruhen sie auf der Verordnung vom 29. September 1846[33]), welche die allgemeine Einführung der Gesindedienstbücher anordnete. Ebenso sind sie in den meisten übrigen Landesteilen durch die Gesindeordnungen zwangsweise eingeführt. Die größten Verschiedenheiten bestehen in Hannover. Unbedingt sind die Gesindedienstbücher nur für Ostfriesland auge-

[32]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 14. März 1877, Bd. 2, S. 387.
[33]) GS. 1846, S. 467.

ordnet. In den Regierungsbezirken Hannover, Hildesheim, Lüneburg und Stade bestehen die Gesindedienstbücher zwar als Regel, doch kann das Ministerium des Innern für einzelne Orte etwas anderes bestimmen. Im Regierungsbezirke Osnabrück endlich sind die Dienstbücher nur soweit zu führen, als es von der Obrigkeit beantragt und von der Landdrostei, gegenwärtig dem Regierungspräsidenten, genehmigt wird. Durch das für den ganzen Umfang des Staates erlassene Gesetz vom 21. Februar 1872[34]) ist eine gleichmäßige Form für alle Gesindedienstbücher vorgeschrieben. Gleichzeitig hat dieses Gesetz alle Abgaben von den Gesindebüchern aufgehoben[35]). Die Gesindedienstbücher sind ein Mittel für die fortlaufende gesindepolizeiliche Kontrolle. Die Ortspolizeibehörden haben daher die Eintragung der Dienstzeugnisse seitens der Herrschaft beim Wechsel des Dienstes zu kontrollieren und zu beglaubigen.

IV. Die Mietspolizei. Ebenso wie das Gesindeverhältnis ist das Verhältnis zwischen dem Mieter und dem Vermieter einer Wohnung privatrechtlich und entzieht sich seiner Natur nach der Einwirkung der Polizei. Im Interesse der öffentlichen Ordnung wird aber auch hier in gewissen Fällen ein Eingreifen der Polizei vorbehalten. So soll nach dem Gesetze vom 30. Juni 1834[36]), welches für das ganze damalige Staatsgebiet erlassen wurde und nach Art. 93 EG. zum BGB. unberührt geblieben ist, die Polizei durch Verordnung die gesetzliche Räumungsfrist bei größeren Wohnungen unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse zu verlängern berechtigt sein. Diese Verordnungen bedürfen jedoch der Bestätigung der vorgesetzten Regierungen. Streitigkeiten bei Ausübung des Zurückbehaltungsrechtes ist die Polizei vorläufig zu regeln berechtigt, wobei sie namentlich etwaigen Gewalttätigkeiten vorzubeugen hat[37]). Es ergibt sich diese Befugnis aus dem allgemeinen Grundsatze des § 10 II, 17 ALR. über die Aufgabe

[34]) GS. 1872, S. 160.

[35]) Insbesondere ist die in Berlin bei Gelegenheit des Dienstwechsels übliche Erhebung eines Beitrages zum Gesindedienstbelohnungsfonds als jeder gesetzlichen Grundlage entbehrend unzulässig.

[36]) GS. 1834, S. 92.

[37]) Vgl. ALR. I, 21 § 395; §§ 561—563 BGB.; Reskr. vom 8. Februar 1839 — v. Kamptz, Ann. Bd. 23, S. 666; JMBl. 1839, S. 76.

der Polizei, die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten. Dagegen ist die Polizei zur Abwendung eines bloßen vermögensrechtlichen Nachteils nicht berufen[38]).

§ 174. Die Baupolizei.[1])

Bei der Baupolizei handelt es sich nicht um einen einheitlichen Zweig der polizeilichen Tätigkeit wie bei den bisher betrachteten Verwaltungsgebieten, sondern es vereinigen sich hier die verschiedenartigsten polizeilichen Gesichtspunkte. Die Aufgabe der Baupolizei besteht einmal in einer vorbeugenden Feuerpolizei, d. h. sie hat dafür zu sorgen, daß schon durch die Art der Anlage der Gebäude Feuersgefahren vorgebeugt wird, ferner in einer vorbeugenden Gesundheitspolizei, welcher die gleiche Fürsorge gegen die Entstehung von Krankheiten obliegt, und endlich in einer Ordnungspolizei, welche Verunstaltungen durch die Anlage der Gebäude verhütet. Die gesamte Baupolizei, mag es sich um feuer-, gesundheits- oder ordnungspolizeiliche Gesichtspunkte handeln, ist aber Polizei in dem früher festgestellten Sinne. Sie beschränkt sich also auf die negative Aufgabe der Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Abwehr der ihr drohenden Gefahren. Dagegen liegt es außerhalb ihrer Aufgabe, positiv fördernd zu wirken, etwa auch da, wo es zur Abwehr von Gefahren für die Gesundheit nicht notwendig ist, im hygienischen Sinne tätig zu sein, auch da, wo die Verhinderung einer Verunstaltung nicht in Frage kommt, die Ansichten einer künstlerischen Aesthetik zur Geltung zu bringen. Die Baupolizei, so verschiedenartig ihr Inhalt sein mag, ist demnach Polizei, nicht Pflege[2]).

---

[38]) Entsch. des OVG. vom 18. September 1878, Bd. 4, S. 415.

[1]) Vgl. C. E. Leutholb, Das deutsche Baupolizeirecht in Hirths Ann. 1879, S. 809 ff.; Born, Das preußische Baupolizeirecht, Berlin 1902; Baltz, Preußisches Baupolizeirecht, 4. Aufl., Berlin 1910; Bornhak, Verwaltungsrechtliches im Städtebau in den Städtebaulichen Verträgen von Brix und Genzmer, Bd. 1, Berlin 1908; Alexander-Katz, Grundzüge des preußischen Baurechts, Berlin 1910.

[2]) Vom gesundheitspolizeilichen Standpunkte ist dabei anerkannt, daß für bestimmte Bezirke landhausmäßige Bebauung vorgeschrieben — Entsch. des OVG. vom 13. Juni 1894, Bd. 26, S. 323 —, für einzelne Stadtteile die Anlage von Fabriken verboten — Entsch. des OVG. vom 17. November 1892, Bd. 42, S. 361 — werden kann. Die Grenzen der

Ein erschöpfend kodifiziertes Baupolizeirecht, wie es verschiedene kleinere deutsche Staaten haben, gibt es in Preußen nicht. Es beruht zum größten Teile auf Polizeiverordnungen einzelner Ortschaften oder auch größerer Bezirke, auf deren gesetzliche Grundlagen später zurückzukommen sein wird. Nur einige Gegenstände des Baupolizeirechtes haben eine gesetzliche Regelung erfahren.

Den Ausgangspunkt des Baupolizeirechtes bildet die sich aus dem Eigentumsbegriffe ergebende Befugnis jedes Grundeigentümers, sein Grundstück nach freiem Belieben zu bebauen. Dieser Ausfluß des Privateigentums ist aber verschiedenen öffentlichen Beschränkungen unterworfen, und der Inbegriff dieser Beschränkungen ist der Gegenstand des Baupolizeirechtes.

Jeder Bau kann nur errichtet werden innerhalb einer Ortschaft oder außerhalb einer solchen. Für beide Fälle bestehen besondere gesetzliche Beschränkungen der privatrechtlichen Baufreiheit, die man im ersteren Falle unter der Bezeichnung des Fluchtenrechts, im letzteren unter der des Ansiedlungsrechtes zusammenfassen kann.

Bei Bauten innerhalb der Ortschaften kann jeder Eigentümer nach der Fluchtlinie zu bauen verpflichtet werden. Bis in die neuere Zeit wurden die Fluchtlinien, die zugleich Straßen- und Baufluchtlinien waren, von der Polizei im baupolizeilichen Interesse festgesetzt. An Stelle dieser freien polizeilichen Regelung ist jedoch nunmehr die gesetzliche getreten auf Grund des Gesetzes vom 2. Juli 1875 betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften[3]), welches im ganzen Umfange des Staatsgebietes gilt.

Ordnungspolizei behandelt die Entsch. des OVG. vom 14. Juni 1882, Bd. 9, S. 354. Hier handelte es sich um ein polizeiliches Verbot für die Grundbesitzer am Fuße des Kreuzbergdenkmals zu Berlin über eine gewisse Höhe zu bauen, damit die Aussicht von dem Denkmale und seine Ansicht nicht beeinträchtigt werde. Dieses Verbot wurde nicht als rechtsgültig anerkannt, da eine Verunstaltung nur in der Herbeiführung eines positiv häßlichen Zustandes, nicht schon in der Verminderung einer vorhandenen Formschönheit liege. Ebenso Entsch. vom 24. März 1898, Bd. 33, S. 404; vom 15. Juni 1899, Bd. 35, S. 387; 3. Juni 1901, Bd. 40, S. 399.

[3]) GS. 1875, S. 561. Einführung in Lauenburg durch Gesetz vom 25. Februar 1878 — GS. 1878, S. 97 — § 8 Nr. 6. Vgl. dazu den Kommentar von Friedrichs, 5. Aufl. von Strauß, Berlin 1905; Saran, Berlin 1911, und die Vorschriften für die Aufstellung von

Die Festsetzung der Straßen- und Baufluchtlinien für die Anlegung oder Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften erfolgt jetzt durch den Gemeindevorstand im Einverständnisse mit der Gemeinde, also deren Vertretung, dem öffentlichen Bedürfnisse entsprechend unter Zustimmung der Ortspolizeibehörde, welche letztere aus polizeilichen Rücksichten die Festsetzung zu verlangen berechtigt ist. Zu der durch die Straßenfluchtlinien begrenzten Straße gehören Straßendamm und Bürgersteig. Regelmäßig sollen die Straßenfluchtlinien gleichzeitig die Baufluchtlinien, d. h. die Grenzen bilden, über welche hinaus die Bebauung ausgeschlossen ist. Aus besonderen Gründen kann aber eine von der Straßenfluchtlinie verschiedene, jedoch höchstens drei Meter von dieser zurückweichende Baufluchtlinie festgestellt werden. Diese Ausnahme ist gesetzlich zugelassen namentlich mit Rücksicht auf die aus hygienischen Gründen möglichst zu befördernden Vorgärten, die dann zwischen der Straßen- und der Baufluchtlinie angelegt werden können. Das Gebiet zwischen beiden Fluchtlinien liegt in diesem Falle außerhalb der Straße, ist aber der Bebauung seitens des Grundeigentümers entzogen[4]). Die Festsetzung der Fluchtlinien kann für einzelne Straßen oder Straßenteile oder nach dem voraussichtlichen Bedürfnisse der nächsten Zukunft durch Aufstellung von Bebauungsplänen für größere Grundflächen erfolgen. Bei umfassenden Zerstörungen ganzer Ortsteile ist schleunigst seitens der Gemeinde darüber Beschluß zu fassen, ob und inwiefern ein neuer Bebauungsplan für sie aufgestellt werden soll (§§ 1—4 BFG.).

Die erforderliche Zustimmung der Ortspolizeibehörde zu dem

Fluchtlinien und Bebauungsplänen vom 28. Mai 1876 — MBl. der inn. Verw. 1876, S. 131 —. Vom privatrechtlichen Standpunkte aus finden die Bestimmungen des Baufluchtengesetzes Berücksichtigung bei Dernburg, Bürgerliches Recht Bd. 3 § 76.

[4]) Ohne solche doppelten Fluchtlinien kann die Polizei keine Vorgärten anordnen. Entsch. des OVG. vom 4. April und 13. Juni 1898, Bd. 33, S. 422, Bd. 34, S. 421. Dagegen hat das OVG. beim Vorhandensein doppelter Fluchtlinien angenommen, daß die Polizei wegen des engen Zusammenhanges des Zwischenraumes mit den Baugrundstücken und der Straße nicht nur die Benutzung des Vorlandes regeln, sondern auch die Anlage von Vorgärten gebieten kann. Vgl. Entsch. vom 22. Oktober 1889, Bd. 18, S. 376; 26. Oktober 1889, Bd. 18, S. 371. Die Ansicht ist vom Standpunkte des § 10 II, 17 ALR. nicht unbedenklich, befriedigt aber das Rechtsbewußtsein der Gegenwart.

Bebauungsplane darf nur aus polizeilichen Rücksichten versagt werden. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen der Gemeinde und der Ortspolizeibehörde hinsichtlich der Festsetzung beschließt auf Antrag eines Teiles der Kreisausschuß, in Stadtkreisen und Städten von über 10000 Einwohnern, für Hannover in allen Städten mit Ausnahme der in § 27 der hannöverschen Kreisordnung genannten der Bezirksausschuß, in Berlin der Minister für öffentliche Arbeiten. Betrifft der Festsetzungsplan eine Festung oder fallen in ihn öffentliche Flüsse, Chausseen oder Bahnhöfe, so hat die Ortspolizeibehörde rechtzeitig den beteiligten Behörden zur Wahrung ihrer Interessen Gelegenheit zu geben. Nach erfolgter Festsetzung wird der Plan durch den Gemeindevorstand zu allgemeiner Einsicht offengelegt, oder, wenn es sich nur um einzelne Grundstücke handelt, den beteiligten Eigentümern bekannt gemacht. Es können nun dagegen seitens der Beteiligten Einwendungen bei dem Gemeindevorstande erhoben werden. Ueber die Einwendungen, soweit sie sich nicht im Wege gütlicher Verhandlung erledigen lassen, beschließen die eben genannten Behörden, also Kreisausschuß, Bezirksausschuß oder Minister für öffentliche Arbeiten. In derselben Weise ist zu verfahren, wenn bei der Festsetzung der Fluchtlinien mehrere Gemeinden beteiligt sind und deren Vertreter sich nicht einigen können. Nach Erledigung aller dieser Punkte wird der Bebauungsplan von dem Gemeindevorstande förmlich festgestellt und bekanntgemacht. In den Städten Berlin, Potsdam, Charlottenburg und deren nächster Umgebung bedarf es aber hierzu königlicher Genehmigung. Mit dem Tage der Offenbarung des Planes auf Grund der endgültigen Feststellung beginnt die Beschränkung des Grundeigentümers, daß Neubauten, Um- und Ausbauten über die Fluchtlinie hinaus versagt werden können. Gleichzeitig erhält die Gemeinde das Recht, die durch die festgesetzten Straßenfluchtlinien für Straßen und Plätze bestimmten Grundflächen dem Eigentümer zu entziehen (§§ 5—10 BFG., § 146 ZG.).

Soweit ein Bebauungsplan und Fluchtlinien nicht festgestellt sind, unterliegt die Baufreiheit den im Gesetze ausgesprochenen Beschränkungen nicht. Insbesondere darf die Baugenehmigung nicht aus dem Grunde versagt werden, weil die Festsetzung der Fluchtlinie noch nicht erfolgt sei[5]).

[5]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 2. Juni 1877, Bd. 2, S. 362.

Durch Ortsstatut, über dessen Abfassung die einzelnen Gemeindegesetze entscheiden, kann ferner festgestellt werden, daß an Straßen oder Straßenteilen, welche noch nicht gemäß den baupolizeilichen Vorschriften des Orts für den öffentlichen Verkehr oder den Anbau hergestellt sind, Wohngebäude, die nach diesen Straßen einen Ausgang haben, nicht errichtet werden dürfen. Das Ortsstatut bedarf der Bestätigung des Bezirksausschusses, und gegen seinen Beschluß ist innerhalb einer Ausschlußfrist von zwei Wochen die Beschwerde beim Provinzialrate zulässig. In Berlin tritt an die Stelle des Bezirksausschusses der Minister des Innern (§ 12 BFG., § 146 ZG.). Diese Gesetzesvorschrift wie die auf Grund ihrer erlassenen Ortsstatuten und Polizeiverordnungen haben in Ermangelung einer dahingehenden ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung selbstverständlich keine rückwirkende Kraft, sie beziehen sich also nicht auf Straßen, welche zur Zeit des Erlasses des Ortsstatuts bereits in bebauungsfähigem Zustande vorhanden waren, sog. historische Straßen[6]).

Eine Entschädigung wird wegen der auf Grund eines Ortsstatuts eintretenden Baubeschränkungen an ungeregelten Straßen überhaupt nicht und wegen Entziehung oder Beschränkung des von der Festsetzung neuer Fluchtlinien betroffenen Grundeigentums nur dann gewährt, wenn 1. die zu Straßen und Plätzen bestimmten Grundflächen auf Verlangen der Gemeinde für den öffentlichen Verkehr abgetreten werden; 2. die Straßen- oder Baufluchtlinie vorhandene Gebäude trifft, und das Grundstück bis zur neuen Fluchtlinie von Gebäuden freigelegt wird; 3. die Straßenfluchtlinie einer neu anzulegenden Straße ein unbebautes, aber zur Bebauung geeignetes Grundstück trifft, welches zur Zeit der Feststellung dieser Fluchtlinie an einer bereits bestehenden und für den öffentlichen Verkehr und den Anbau fertiggestellten anderen Straße belegen ist, und die Bebauung in der Fluchtlinie der neuen Straße erfolgt. Die Feststellung der Entschädigung und die Vollziehung der Enteignung geschieht im übrigen nach den Grundsätzen des Enteignungsgesetzes (§§ 13, 14 BFG.). Es ist daher ein unzulässiger Mißbrauch der Baupolizei im kommunalen Interesse, etwa die unentgeltliche Abtretung des Straßenlandes zur Bedingung der

[6]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 2. April 1878, Bd. 3, S. 304.

Baugenehmigung zu machen. Vereinzelt ist für einzelne Gemeinden vorgesehen, daß auf Antrag der Gemeinde oder der Mehrheit der Eigentümer für überwiegend unbebaute Teile nach endgültiger Feststellung des Bauplanes eine der Bebauung entsprechende Umlegung von Grundstücken aus Gründen des öffentlichen Wohles zwangsweise bewirkt werden kann[7]).

Für Bauten außerhalb des Zusammenhanges einer Ortschaft, sogenannte Ansiedlungen, bestehen mit Ausnahme der Rheinprovinz und Hohenzollerns besondere Beschränkungen. Für die östlichen Provinzen und Westfalen gilt das Gesetz vom 10. August 1904[8]), welches an die Stelle des älteren vom 25. August 1876 getreten ist; für Lauenburg das Gesetz vom 4. November 1874[9]), für Hannover das Gesetz vom 4. Juli 1887[10]), für Schleswig-Holstein vom 13. Juni 1888[11]), für Hessen-Nassau vom 11. Juni 1890[12]).

Danach ist die Errichtung eines Wohnhauses außerhalb einer im Zusammenhange gebauten Ortschaft, sowie die Einrichtung eines schon vorhandenen Gebäudes zum Wohnhause, in Hannover auch die Errichtung von Unterkunftsstätten aus Holz, Torf usw., welche nicht bloß vorübergehend zur Wohnung dienen sollen, bedingt durch vorherige Erteilung einer Ansiedlungsgenehmigung seitens des Kreisausschusses, in Stadtkreisen der Ortspolizeibehörde. Diese Ansiedlungsgenehmigung ist zu versagen, wenn nicht nachgewiesen

[7]) Für Frankfurt a. M. Gesetz vom 28. Juli 1902 — GS. 1902, S. 273 — mit Ergänzung vom 8. Juli 1907 — GS. 1907, S. 259 —; Ausf.Anw. vom 30. Dezember 1902 — MBl. d. inn. Verw. 1903, S. 3, und wegen Bebauung und Benutzung ehemaliger Wallgrundstücke Gesetz vom 4. Juni 1903 — GS. 1903, S. 190. Das Gesetz für Frankfurt vom 28. Juli 1902 und 8. Juli 1907 ist durch Gesetze vom 28. Juli 1911 — GS. 1911, S. 159, 160 — 3. Juni 1912 — GS. 1912, S. 179 — 5. Juni 1913 — GS. 1913, S. 302 — für Posen, Köln, Wiesbaden und Griesheim, Kr. Höchst, in Kraft gesetzt. Andere Städte, Dortmund, Neuß und Wetzlar, haben dasselbe zu erreichen versucht durch Zusammenlegung seitens der Auseinandersetzungsbehörden. Vgl. Wedige und Fahrenhorst, Die Grundstücksumlegung in Stadtfeldmarken, Dortmund 1903.

[8]) GS. 1904, S. 227. Bearb. von Petersen, 2. Aufl., Berlin 1911. Ausf.Anw. vom 28. Dezember 1904.

[9]) Offizielles Wochenblatt 1874, S. 291.

[10]) GS. 1887, S. 324. [11]) GS. 1888, S. 243.

[12]) GS. 1890, S. 173.

ist, daß der Platz, auf welchem die Ansiedlung gegründet werden soll, durch einen jederzeit offenen Weg zugänglich, oder daß die Beschaffung eines solchen Weges gesichert ist. In den hannöverschen Moordistrikten genügt statt des Weges die Verbindung durch eine Schiffahrtsstraße. Außerdem kann die Ansiedlungsgenehmigung versagt werden, wenn gegen die Ansiedlung von dem Eigentümer, dem Nutzungs- oder Gebrauchsberechtigten oder dem Pächter eines benachbarten Grundstücks oder von dem Gemeinde- oder Gutsvorsteher des Bezirks, zu dem das zu besiedelnde Grundstück gehört, oder an den es angrenzt, oder von dem Besitzer eines benachbarten Bergwerkes Einspruch erhoben, und der Einspruch durch Tatsachen begründet wird, welche die Annahme rechtfertigen, daß die Ansiedlung den Schutz der Nutzungen benachbarter Grundstücke aus dem Feld- oder Gartenbau, aus der Forstwirtschaft, der Jagd oder der Fischerei oder den Betrieb des Bergwerkes gefährden werde. Vor Erteilung der Genehmigung ist der Antrag den Einspruchsberechtigten gehörig bekannt zu machen, damit diese innerhalb einer Ausschlußfrist von 21 Tagen ihre Einwendung zur Geltung bringen können. In Hannover muß außerdem die Genehmigung versagt werden, wenn die Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse nicht dem öffentlichen Interesse oder dem bestehenden Rechte gemäß geordnet sind, und in den Moordistrikten, so lange die Entwässerung nicht durchgeführt ist. Die Entscheidung über den Antrag erfolgt durch einen mit Gründen zu versehenden Bescheid der Ortspolizeibehörde, der dem Antragsteller und dem, der Einspruch erhoben hat, zuzustellen ist. Gegen diesen Bescheid steht beiden Teilen innerhalb zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Kreisausschusse, in Stadtkreisen beim Bezirksausschusse, in Hannover stets bei dem Bezirksausschusse zu.

In den Provinzen Westpreußen, Posen, Ostpreußen, Schlesien, den Regierungsbezirken Frankfurt, Köslin und Stettin bedarf es vor Erteilung der Ansiedlungsgenehmigung einer Bescheinigung des Regierungspräsidenten, daß die Ansiedlung nicht den Zielen des Ansiedlungsgesetzes vom 26. April 1886 betreffend die Beförderung deutscher Ansiedlungen widerspricht.

Für Ansiedlungen, die durch Rentengutsbildung unter Vermittlung der Generalkommission begründet werden, erteilt die Generalkommission die Ansiedlungsgenehmigung. Dabei muß in

einem besonderen Verfahren die Ordnung der Gemeinde-, Kirchen- und Schulverhältnisse erfolgen.

Außer diesen allgemeinen landesgesetzlichen Beschränkungen der Baufreiheit für Grundstücke innerhalb und außerhalb der Ortschaften ist die Bebauung der Grundstücke reichsrechtlichen Beschränkungen unterworfen in der Umgebung von Festungen durch das Rayongesetz vom 21. Dezember 1871[13]) und im Gebiete der Reichskriegshäfen durch das Gesetz vom 19. Juni 1883[14]). Den Rayonbeschränkungen unterliegen die Grundstücke innerhalb eines um die Festungswerke gezogenen Gürtels, der für die Regel in drei Rayons zerfällt. In jedem Rayon sind die Eigentumsbeschränkungen verschieden abgestuft. Den Gegenstand der Eigentumsbeschränkung bildet das Verbot von Bodenveränderungen. Nur wenn die Ausrüstung ständiger Befestigungen angeordnet wird, kommt hierzu noch die Verpflichtung zur Niederlegung der vorhandenen baulichen und sonstigen Anlagen, zur Wegschaffung von Materialienvorräten und zur Beseitigung von Pflanzungen.

Außer diesen drei gesetzlichen Beschränkungen, welche in dem Baufluchtenrechte, dem Ansiedlungsrechte und dem Rayonrechte enthalten sind, wird das Baupolizeirecht im wesentlichen durch Polizeiverordnungen geregelt. Sie finden ihre gesetzliche Grundlage in den allgemeinen Bestimmungen über das Polizeiverordnungsrecht überhaupt.

Daneben kommen für das Geltungsgebiet des ALR. in Betracht dessen Bestimmungen in Teil I, Tit. 8 §§ 65 ff. Es erkennt zwar die Baufreiheit als einen Ausfluß des Grundeigentums an, verbietet aber Bauten und deren Veränderungen zum Schaden und zur Unsicherheit des gemeinen Wesens oder zur Verunstaltung der Städte und öffentlichen Plätze. Es wird daher für jeden neuen Bau in Städten eine vorherige Anzeige an die Obrigkeit zur Beurteilung und für jede Neuanlegung oder Verlegung einer Feuerstelle in den Städten oder auf dem Lande eine obrigkeitliche Erlaubnis erfordert. Erweist sich ein ohne Anzeige unternommener Bau schädlich oder gefährlich für das Publikum oder gereicht er einer Straße oder einem Platze zur groben Verunstaltung, so muß er nach Anweisung der Obrigkeit geändert werden, widrigenfalls

[13]) RGBl. 1871, S. 459.
[14]) RGBl. 1883, S. 105.

zwangsweise Abtragung auf Kosten des Bauenden erfolgt. Es werden dann noch einige sicherheitspolizeiliche Vorschriften gegeben unter Vorbehalt näherer Bestimmungen über diese Gegenstände durch besondere Polizeigesetze jedes Ortes.

Die Bedeutung dieser landrechtlichen Bestimmungen ist äußerst geringfügig. Die Befugnis der Polizei zum Erlasse von Baupolizeiverordnungen, welche die näheren feuer-, gesundheits- und ordnungspolizeilichen Vorschriften enthalten, ergibt sich gegenwärtig schon aus den Normen über das Polizeiverordnungsrecht überhaupt, ohne daß man auf das Allgemeine Landrecht als rechtliche Grundlage dieser Verordnungen zurückzugreifen brauchte. Die baupolizeilichen Vorschriften ferner, welche das Allgemeine Landrecht selbst enthält, sind sämtlich in erweitertem Maße in die Baupolizeiordnungen übergegangen. Sie geben also jetzt die eingehenden Bestimmungen darüber, welche baulichen Anlagen der Genehmigung bedürfen, und welche Sicherheits- und Ordnungsvorschriften bei den Bauten zu beobachten sind. Auch in dieser Beziehung ist also ein Zurückgehen auf die landrechtlichen Vorschriften selbst überflüssig. Trotzdem also das Allgemeine Landrecht eine Reihe baupolizeilicher Vorschriften enthält, besteht eine wirkliche Rechtsverschiedenheit zwischen den landrechtlichen und den übrigen Gebietsteilen nicht. Das Baupolizeirecht beruht vielmehr im ganzen Staate auf den von der Polizei innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit erlassenen Verordnungen.

Jeder Bau muß ein polizeimäßiger im Sinne des für den betreffenden Bezirk geltenden Polizeirechtes sein. Um diese Polizeimäßigkeit festzustellen, wird regelmäßig in den Polizeiverordnungen vor Ausführung oder Veränderung aller oder gewisser baulichen Anlagen eine polizeiliche Genehmigung erfordert. Diese hat sich auf die Prüfung nach der polizeilichen Seite zu beschränken, Wahrung von Privatrechten ist hier nicht Aufgabe der Polizei. So kann einem Bauplane, der das private Nachbarrecht verletzt, aus diesem Grunde die Genehmigung nicht versagt werden, weil die Rechtswidrigkeit nicht auf dem Gebiete der Polizei liegt. In der Erteilung der Genehmigung liegt die Anerkennung der Polizeimäßigkeit des geplanten Baues[15]), in der Versagung der Genehmigung

[15]) Daß die Baugenehmigung keine polizeiliche Verfügung ist, wird anerkannt in Entsch. des OVG. vom 30. April 1877, Bd. 2, S. 351;

eine tatsächliche Anordnung, welche die Beibehaltung des bestehenden Zustandes befiehlt, weil die geplante Veränderung dieses Zustandes, der Bau, nicht polizeimäßig sein würde. Aus diesem Charakter der Baugenehmigung ergibt sich auch die Folge eines ohne Genehmigung unternommenen Baues oder einer eigenmächtigen Abweichung von dem genehmigten Bauplane. Die Strafe der Uebertretung der Polizeiverordnung ist damit zweifellos unter allen Umständen verwirkt. Die Beseitigung des Baues wäre die Polizei aber nur dann zu fordern berechtigt, wenn und soweit er nicht polizeimäßig wäre. Es kann die Polizei nicht die Beseitigung eines polizeimäßigen Baues bloß um deswillen, weil er nicht genehmigt ist, verlangen, da sie einem sofort eingereichten, mit dem bestehenden Bau übereinstimmenden Bauplane ihre Genehmigung erteilen müßte[16]). Ebenso kann die Polizei die Beseitigung eines nicht genehmigten polizeiwidrigen Baues nur dann verlangen, wenn durch eine Abänderung der Baulichkeit der polizeimäßige Zustand nicht zu erreichen ist[17]).

Da die Erteilung der Baugenehmigung überhaupt keine polizeiliche Verfügung ist, so kann sie auch nicht gleich diesen im Verwaltungsstreit- oder Beschwerdeverfahren von einem Beteiligten, z. B. einem Nachbarn des Bauenden angefochten werden, sondern es bleibt in diesem Falle nur die Beschwerde im Aufsichtswege[18]). Wohl aber ist die Versagung der Genehmigung, in der eine auf Beibehaltung des bestehenden Zustandes zielende polizeiliche Anordnung liegt, als Polizeiverfügung der gewöhnlichen Anfechtung unterworfen. Wird in diesem Verfahren durch das Verwaltungsgericht oder durch die Beschlußbehörde die die Genehmigung versagende Verfügung der Polizeibehörde aufgehoben, so liegt in dieser Aufhebung des Gebots auf Beibehaltung des bestehenden Zustandes gleichzeitig die Erteilung der beantragten Baugenehmi-

18. März 1886, Bd. 13, S. 391. Vgl. im übrigen Ackermann, Der Baukonsens und die polizeilichen Beschränkungen der Baufreiheit nach preußischem Recht, Berlin 1910.

[16]) Uebereinstimmend Entsch. des OVG. vom 8. September 1876, Bd. 1, S. 324; 18. März 1886, Bd. 13, S. 391.

[17]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 8. Dezember 1879, Bd. 6, S. 290; 18. Januar 1886, Bd. 14, S. 397.

[18]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 30. April 1877, Bd. 2, S. 351; 11. Februar 1887, Bd. 14, S. 379.

gung, mag dies in dem Aufhebungsbeschlusse oder Urteile ausdrücklich ausgesprochen sein oder nicht[19]).

In den Baupolizeiverordnungen liegt in gewisser Beziehung eine Selbstbeschränkung der Polizei. Die Verwaltung setzt sich die Schranken selbst, und darin liegt ihre wesentliche Verschiedenheit von den gesetzlichen, nicht nur deshalb, weil die Polizeiverordnung jederzeit durch Verordnung wieder abgeändert oder aufgehoben werden kann, sondern auch, weil die Polizeiverordnung als Verwaltungsakt nicht die allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungen der Polizei abzuändern vermag und deshalb, auch wenn gegen die Polizeiverordnung bei einem Baue nicht gefehlt ist, ein Zurückgreifen auf § 10 II, 17 ALR. gestattet. Die durch Polizeiverordnung dem freien Ermessen der Polizei gezogene Schranke liegt auf einem anderen Gebiete. Die Polizeiverordnung setzt die im polizeilichen Interesse an Bauten zu stellenden Anforderungen allgemein fest. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß im einzelnen Falle ein geplanter Bau zwar den Vorschriften der Baupolizeiordnung nicht entspricht, aber doch aus sicherheits- und ordnungspolizeilichen Gründen gegen ihn nichts einzuwenden ist. Da die Polizei eine Polizeiverordnung nicht für den einzelnen Fall aufheben kann, so ist sie hier an ihre eigene Verordnung gebunden.

Bei einzelnen baupolizeilichen Bestimmungen sehen jedoch die Baupolizeiverordnungen gewöhnlich eine Dispensation vor. Ueber die Erteilung der Dispense beschließt der Kreisausschuß, in Stadtkreisen und in den zu einem Landkreise gehörigen Städten von mehr als 10 000 Einwohnern, für Hannover in allen Städten mit Ausnahme der in § 27 der hannöverschen Kreisordnung namentlich aufgeführten der Bezirksausschuß, soweit die Angelegen-

[19]) Die Praxis ist in diesem Falle allgemein eine andere. Man hebt die Versagungsverfügung auf, und überläßt es der Polizeibehörde, nunmehr von Amts wegen, ohne daß ein neues Genehmigungsgesuch gestellt wird, das ursprüngliche Gesuch von neuem zu prüfen, wobei sie jedoch auf die in dem Aufhebungsbeschlusse oder Urteil für hinfällig erklärten Versagungsgründe nicht zurückkommen darf. Dieser Praxis liegt die rechtsirrige Auffassung zugrunde, als ob die Gründe der Versagungsverfügung angefochten und aufgehoben würden. Der Anfechtung und Aufhebung unterliegen aber niemals die Gründe, sondern die polizeiliche Anordnung selbst. Mit ihrer Aufhebung ist daher die Sache erledigt, und es kann das durch das Baugesuch rechtlich bedingte Bauverbot nicht noch einmal erlassen werden.

heit nicht nach diesen Bauordnungen zur Zuständigkeit anderer Organe gehört. Verfügungen der letzteren unterliegen der Anfechtung nur im Wege der Beschwerde an die Aufsichtsbehörde. Der Bezirksausschuß tritt in betreff der Zuständigkeit zur Erteilung von Dispensen in allen Fällen an die Stelle der Bezirksregierung. Der Beschluß ist außer dem Antragsteller auch der zur Erteilung der Bauerlaubnis zuständigen Behörde zuzustellen, und beide haben gegen den Beschluß ein Beschwerderecht. Die Beschwerde geht, wenn es sich um einen Beschluß des Bezirksausschusses in erster Instanz handelt, an den Minister der öffentlichen Arbeiten, im übrigen findet der für Beschlußsachen gewöhnliche Instanzenzug statt (§§ 145 ZG.).

Nach dem nur in den alten Provinzen geltenden Gesetze vom 17. Juli 1846[20]) können da, wo die feuer- und baupolizeilichen Vorschriften in Städten und auf dem platten Lande voneinander abweichen, und wo durch Anwendung der für das platte Land bestehenden feuer- und baupolizeilichen Vorschriften bei Gebäuden auf solchen zum platten Lande gehörigen Grundstücken, welche sich innerhalb der Städte oder im Gemenge mit städtischen bebauten Grundstücken befinden, die Feuersicherheit der Stadt erheblich gefährdet wird, diese Gebäude einschließlich der auf Vorwerken und Rittergütern befindlichen durch Beschluß des Bezirksausschusses den für die städtischen Gebäude geltenden bau- und feuerpolizeilichen Vorschriften unterworfen werden. Ist dies in einzelnen Fällen ohne wesentliche Belästigung und Störung des ländlichen Gewerbebetriebes nicht ausführbar, so hat der Bezirksausschuß zu ermessen, inwiefern mit Rücksicht hierauf die Anwendung jener Vorschriften abzuändern oder eine Ausnahme davon zu gestatten sei[21]).

Erst in neuester Zeit hat man durch Sonderrecht unter besonderen Voraussetzungen der Baupolizei auch die Wahrung ästhetischer Gesichtspunkte zur Aufgabe gemacht.

Nach dem Gesetze vom 9. Juni 1902[22]) kann der Regierungspräsident zur Verhinderung der Verunstaltung landschaftlich her-

[20]) GS. 1846, S. 399.

[21]) Die Zuständigkeit des Bezirksausschusses ergibt sich aus § 143 ZG.

[22]) GS. 1902, S. 159. Ausf.Verf. vom 16. Juni 1902 — MBl. d. inn. Verw. 1902, S. 132 —.

vorragender Gegenden außerhalb der geschlossenen Ortschaften Reklameschilder und sonstige Aufschriften und Abbildungen verbieten. Noch weiter geht das Gesetz vom 15. Juli 1907[23]). Danach kann der Regierungspräsident mit Zustimmung des Bezirksausschusses unter gewissen Einschränkungen auch Bauten und bauliche Aenderungen ausschließen. Außerdem ist die baupolizeiliche Genehmigung zu solchen Bauten und baulichen Aenderungen zu versagen, durch die Straßen oder Plätze der Ortschaft oder das Straßenbild gröblich verunstaltet werden würden. Endlich kann durch Ortsstatut vorgeschrieben werden, daß

1. diese Genehmigung bei geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung für bestimmte Straßen und Plätze, sowie für einzelne Bauwerke auch dann zu versagen ist, wenn die Eigenart des Orts- oder Straßenbildes dadurch beeinträchtigt werden würde,

2. auch in geschlossenen Ortschaften Reklameschilder usw. bei gröblicher Verunstaltung oder bei Beeinträchtigung wie zu Nr. 1 zu verbieten sind,

3. für Landhausviertel, Badeorte, Prachtstraßen, besondere, über das sonst baupolizeilich zulässige Maß hinausgehende Anforderungen gestellt werden können.

---

[23]) GS. 1907, S. 260. Ausf.Anw. vom 4. August 1907 — MBl. d. inn. Verw. 1907, S. 281.

Kap. II. Die Armenpflege.*)

§ 175. Geschichtliche Entwicklung der Armenpflege.

In dem beschränkten Kreise der Aufgaben des mittelalterlichen Staates ist für eine Armenpflege kein Platz. Die Verpflichtung des Staates für den Rechtsschutz seiner Angehörigen nach innen und nach außen zu sorgen, konnte ohne eine Fürsorge für die Hilfsbedürftigen erfüllt werden. Indem der Staat des Mittelalters von der gesamten inneren Verwaltung nur die Sicherheitspolizei für sich in Anspruch nimmt, bleibt das ganze Gebiet der heutigen Armenpflege außerhalb des staatlichen Rechtskreises. Wenngleich nun der Staat sich im allgemeinen um die Armenpflege nicht kümmerte, so ist doch damit keineswegs gesagt, daß dem Mittelalter eine solche fremd war. Wie auf anderen Gebieten gemeinsamer Kulturaufgaben, die über die Kräfte des einzelnen wie der freien Genossenschaft hinausgehen und nur durch eine übergeordnete obrigkeitliche Macht gelöst werden können, findet auch hier der mittelalterliche Staat seine Ergänzung in der Kirche. Die Sorge für die hilfsbedürftigen Armen ergab sich schon aus der christlichen Pflicht der Nächstenliebe, und es wurde Aufgabe der Kirche, in dieser Beziehung eine Organisation zu schaffen, welche die Almosen in zweckentsprechender Weise verwertete und die hilfsbedürftigen Armen vor Not schützte. Außerdem wurde ein bedeutender Teil des kirchlichen Vermögens unmittelbar für Zwecke der Armenpflege verwertet. Die ganze Armenpflege war also ein Teil der kirchlichen

*) Vgl. H. Stolp, Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz, Berlin 1871 und in Hirths Ann. 1871, S. 395 ff.; Arnoldt, Die Freizügigkeit und der Unterstützungswohnsitz, Berlin 1872; Rocholl, System des deutschen Armenpflegerechts, Berlin 1873; M. Seydel, Das Reichsarmenrecht in Hirths Ann. 1877, S. 545 ff.; Münsterberg, Bibliographie des Armenwesens, Berlin 1900 ff.; Kommentare zum Reichsgesetze über den Unterstützungswohnsitz von Eger, 5. Aufl., Breslau 1908; Krech, 7. Aufl., Berlin 1908; Wohlers, 12. Aufl., Berlin 1910; Entscheidungen des Bundesamts für das Heimatwesen, herausgeg. von Wohlers u. a. Heft 1 ff., Berlin 1873 ff.; Krech, Aus der Spruchpraxis des Bundesamtes für das Heimatwesen im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 1, S. 205 ff., 707 ff., Bd. 2, S. 581 ff., Bd. 3, S. 394 ff.; Tourbié, Die Kollision der Armenfürsorgerechte in Deutschland a. a. O. Bd. 3, S. 131 ff., 407 ff.

Verwaltung, sie erfolgte aus dem Einkommen der Kirche und den der Kirche für diesen Zweck gemachten Schenkungen, sie wurde gehandhabt durch die kirchlichen Organe.

Daneben finden sich Ansätze zu einer weltlichen Armenpflege nur in ganz geringem Maße. Reich wie Landesherren üben eine solche überhaupt nicht. Dagegen sorgten vielfach Gilden und Innungen für ihre Mitglieder, Gutsherrschaften für ihre Untertanen, auch wohl Städte für ihre Bürger. Um eine organisierte Armenpflege handelte es sich jedoch hierbei nicht. Diese Art der Fürsorge hatte mehr den Charakter der Privatwohltätigkeit als den einer öffentlichen Armenpflege.

Durch die Reformation ging wenigstens in den protestantischen Gebieten Deutschlands die bisherige kirchliche Verwaltung auf den Staat über. Die natürliche Folge dieser Tatsache wäre es gewesen, daß ähnlich wie in England unter der Königin Elisabeth auch in den deutschen Gebieten die bisher von der Kirche geübte Armenpflege ein Teil der staatlichen Verwaltung wurde, um so mehr, als auch das kirchliche Vermögen den Landesherren zugefallen war. Der deutsche Einzelstaat des 16. Jahrhunderts war jedoch viel zu sehr im Dienste der einseitig ständischen Interessen, als daß er sich derartigen sozialen Aufgaben, wie einer Fürsorge für die schwächeren Klassen, hätte widmen können. Das ganze Armenwesen wird nur vom Standpunkte der Sicherheitspolizei behandelt. Obgleich der ständische Patrimonialstaat des 16. Jahrhunderts sich die gesamte kirchliche Verwaltung zu eigen gemacht hat, kommt er doch auf dem Gebiete des Armenwesens nicht über den bloßen Rechtsschutz, nicht über die bloße Sicherheitspolizei hinaus, wie er sie schon vor der Reformation gehandhabt hatte. Das Ergebnis ist also nicht der Uebergang der bisherigen kirchlichen Armenpflege auf den Staat, sondern der Untergang dieser Armenpflege. Nur soweit besondere kirchliche Anstalten, wie Armen- und Krankenhäuser, bestanden, erhalten diese sich fort, und zwar meist unter Verwaltung der Stadträte als der Patrone der städtischen Parochien.

Von der Reformation bis gegen Ende des 17. Jahrhunderts hat daher das Armenwesen im größten Teile Deutschlands, insbesondere auch in Brandenburg-Preußen einen ganz eigentümlichen Charakter angenommen, es beschränkt sich auf Abwehrmaßregeln gegen Bettler und Vagabunden. Ihnen gegenüber wurde

allgemein angeordnet, solche Personen seien über die Grenze zu schaffen[1]). Dieser Weg erwies sich im allgemeinen als nutzlos, weil man bei den schwachen Vollziehungskräften eine Rückkehr der Ausgewiesenen gar nicht verhindern konnte, und im Gegenteile auch noch die aus den Nachbarländern Ausgewiesenen über die eigene Grenze befördert erhielt. Die Reichspolizeiordnungen[2]) bestimmten nun zwar weiterhin, es solle der Bettel nicht gestattet werden, sondern jede Stadt oder Gemeinde ihre Armen selbst unterhalten, und die Landesedikte, in Brandenburg namentlich die von 1565, 1574 und 1596[3]) führten diese reichsrechtlichen Bestimmungen weiter aus. Diese Anordnungen stehen jedoch noch durchaus auf dem Standpunkte einer vorbeugenden Sicherheitspolizei. Da man die Bettler und Vagabunden doch irgendwo lassen mußte, schob man sie ihren Heimatsgemeinden zu und verpflichtete diese zur Armenpflege, eine Verpflichtung, deren Erfüllung aber bei der Schwäche der Staatsgewalt weder zu beaufsichtigen noch zu erzwingen war.

Erst nach dem Sturze des ständischen Systems wird die bloße Sicherheitspolizei wieder ergänzt durch eine wirkliche Armenpflege, wie sie vor der Reformation die Kirche geübt hatte. Diese Armenpflege ist aber nun keine kirchliche mehr, sondern eine staatliche. Man unterscheidet dabei zwischen arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Armen. Hinsichtlich der ersteren verordnete bereits der Große Kurfürst, die in den Städten und Flecken befindlichen Müßiggänger, Bettler und deren Kinder seien in die Wollmanufakturen zum Spinnen zu bringen, Widerspenstige an den nächsten kommandierenden Offizier abzuliefern. Die notwendige Ergänzung bildet eine Verordnung Kurfürst Friedrichs III. von 1696, wonach jede Obrigkeit zur Fürsorge für die Armen ihres Sprengels verpflichtet wird. Auf diesen Grundlagen konnte am 18. März 1701 die erste allgemeine Armen- und Bettlerordnung für Brandenburg ergehen. Sie bestimmte, in jeder Stadt sei für das Armenwesen eine Kommission von drei Inspektoren zu bestellen, deren einer von den Predigern, einer aus dem Magistrate und einer aus

[1]) Zahlreiche Beispiele solcher Verordnungen s. bei Mylius, C. C. M. V. 5 Nr. 1 ff.

[2]) RPO. von 1530, Tit. 34, 1548, Tit. 26 § 1, 1577, Tit. 27.

[3]) Vgl. N. 1.

der Bürgerschaft verordnet werden sollten. Die Inspektoren mußten ihr Amt drei Jahre lang unentgeltlich verwalten. Ueber die Beobachtung der Verordnungen auf dem Gebiete des Armenwesens hatten in den Immediatstädten die Steuerkommissare zu wachen. Auf dem flachen Lande verblieb die Verpflichtung zur Armenpflege den Gerichtsobrigkeiten. Im wesentlichen auf demselben Standpunkte stehen die weiteren Edikte vom 19. September 1708, 10. Februar 1715, 21. Juni 1725 und 28. April 1748. Nur in Schlesien wurde 1747 der Versuch gemacht, an Stelle der vielfach unzureichenden Armenfürsorge durch die Ortsobrigkeiten auf dem flachen Lande mehrere ländliche Ortschaften zu einem Gesamtarmenverbande zu vereinigen.

Erst seit Ende des 18. Jahrhunderts findet die örtliche Armenpflege ihre weitere Ergänzung durch die der größeren Kommunalverbände. Für die Unterhaltung derjenigen Personen, welche nicht ortsangehörig waren und deshalb auch von keiner Gemeinde oder Gutsobrigkeit unterhalten werden mußten, wurden Armenhäuser errichtet. Die Einrichtung selbst war allerdings noch sehr unvollkommen, da verschuldete und unverschuldete Arme, vielfach auch Militärinvaliden und Geisteskranke in einem Hause vereinigt wurden. Die Unterhaltung dieser Armen-, Arbeits- und Invalidenhäuser wurde den einzelnen ständischen Verbänden der geschichtlichen Gebiete auferlegt. Die Kosten, soweit sie durch den Arbeitsertrag der Insassen der Arbeitshäuser nicht gedeckt wurden, sollten durch eine direkte, auf die Feuerstellen des Landes gelegte Armensteuer aufgebracht werden, von der auch der Adel nicht befreit war, und zwar erfolgte die Erhebung der Armensteuer durch Zuschläge zu den Grundsteuern. Die Vertretung der Verbände war verschieden geregelt, eine solche des Bauernstandes fand aber nirgends statt.

Das ALR. II, 19: „Von Armenanstalten und anderen milden Stiftungen" faßt auch hier nur das längst geltende Recht zusammen. Es wiederholt die bereits seit einem Jahrhundert geltenden zwei Hauptgrundsätze des preußischen Armenrechts, indem es für eine Staatspflicht erklärt die Sorge für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen und ihn auch von anderen Privatpersonen, welche nach besonderen Gesetzen dazu verpflichtet sind, nicht erhalten können, und indem es ferner anordnet, daß diejenigen, die nur

aus Trägheit, Liebe zum Müßiggange oder anderen unordentlichen Neigungen die Mittel, sich ihren Unterhalt selbst zu verdienen, nicht anwenden wollen, durch Zwang und Strafen zu nützlichen Arbeiten unter gehöriger Aufsicht angehalten werden sollen. Das ALR. stellt aber außer diesen beiden noch einen dritten Grundsatz auf, das Recht auf Arbeit für diejenigen, denen es nur an Mitteln und Gelegenheit mangelt, ihren und der ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen.

Die Ausführung dieser drei Hauptgrundsätze des Armenrechts erfolgt nach dem ALR. in folgender Weise. Die als Staatspflicht anerkannte Sorge für die Arbeitsunfähigen überweist der Staat seinerseits in erster Linie privilegierten Genossenschaften, welche einen besonderen Armenfonds haben, wie den französischen Koloniegemeinden für ihre Mitglieder, in zweiter Linie den Stadt- und Dorfgemeinden rücksichtlich der ausdrücklich aufgenommenen und derjenigen Einwohner, welche zu den gemeinen Lasten beigetragen haben, sowie rücksichtlich ihrer Angehörigen. Ein am 8. September 1804 für die Kur- und Neumark und Pommern ergangenes Gesetz änderte jedoch diese Bestimmung dahin ab, daß zwar jede Gemeinde ihre Armen zu verpflegen habe, diese aber, wenn sie nachweisen könne, daß die Verarmung schon an dem früheren Aufenthaltsorte erfolgt sei, nach diesem zurückschicken dürfe. Für diejenigen Armen, für welche nach diesen Grundsätzen ein Unterstützungsanspruch gegen eine Privatperson oder Gemeinde nicht bestand, hatte der Landarmenverband einzutreten. Der Aufgabe, die arbeitsfähigen Armen durch Zwang zur Arbeit anzuhalten, dienen ebenfalls die Landarmenhäuser. Dagegen enthält das ALR. keinerlei Bestimmungen zur Durchführung des dritten, von ihm neu aufgestellten Grundsatzes, daß arbeitsfähigen Armen, denen es an Arbeit fehle, eine geeignete Arbeitsgelegenheit nachgewiesen werden solle.

Diese landrechtlichen Vorschriften erwiesen sich aber als unzureichend, seitdem die Stein-Hardenbergische Reform die ständische Gliederung der Gesellschaft beseitigt und damit eine allgemeine Freizügigkeit zur Durchführung gebracht hatte. Es erging daher für das ganze Staatsgebiet das Gesetz vom 31. Dezember 1842 über die Verpflichtung zur Armenpflege[4]), welches in engster Ver-

[4]) GS. 1843, S. 8.

bindung stand mit den beiden an demselben Tage erlassenen Gesetzen über die Aufnahme neu anziehender Personen und über den Erwerb und Verlust der preußischen Staatsangehörigkeit. Es gibt den vom ALR. noch theoretisch festgehaltenen Grundsatz der Verpflichtung des Staates zur Armenpflege auf und überweist sie den Gemeinden und ergänzend den Landarmenverbänden. Die Verpflichtung hatte, wenn keine andere nach privatrechtlichen Grundsätzen zum Unterhalte verbundene und dazu vermögende Person vorhanden war, die Gemeinde, in der der Bedürftige 1. als Mitglied ausdrücklich aufgenommen, oder 2. wenn eine solche Gemeinde nicht vorhanden, die, in welcher er seinen Wohnsitz erworben, oder 3. wenn auch dies nicht der Fall war, die, in der er nach erlangter Großjährigkeit sich drei Jahre lang aufgehalten hatte. In den selbständigen Gutsbezirken lag die Sorge für die in dem Gutsbezirke und dem dazu gehörigen Dorfe vorhandenen Armen nicht der Landgemeinde, sondern der Gutsherrschaft für die innerhalb des Gutsbezirks wohnhaften Personen ob. Der hiernach erworbene Unterstützungswohnsitz ging verloren durch dreijährige Abwesenheit aus der verpflichteten Gemeinde nach erlangter Großjährigkeit. Diejenigen Armen, welche keinen Unterstützungswohnsitz hatten, oder welche die Gemeinde zu verpflegen unfähig war, fielen dem Landarmenverbande ihres Aufenthaltsortes zur Last.

Diese preußische Armengesetzgebung ging also aus von dem Grundsatze der Freizügigkeit. Von gewissen Beschränkungen abgesehen, kann jeder seinen Wohnsitz oder Aufenthalt nehmen, wo er will. Dieser Ort bildet dann den Unterstützungswohnsitz, vorausgesetzt, daß wenigstens ein Wohnsitz oder ein dreijähriger Aufenthalt an dem Orte vorliegt, und die Gemeinde des Unterstützungswohnsitzes ist zur Armenpflege verpflichtet, ohne Rücksicht darauf, ob der zu Verpflegende ihr durch Geburt angehört oder nicht. Im Gegensatze zu diesem Grundsatze des Unterstützungswohnsitzes standen die meisten übrigen deutschen Staaten auf dem des Heimatsrechtes, wonach die Gemeinde des Geburtsortes zur Armenpflege verpflichtet ist, und ein Wechsel der einmal durch Geburt erworbenen Heimat nur unter besonderen Umständen erfolgen kann. Insbesondere war dieses Heimatsrecht als Grundlage der öffentlichen Armenpflege maßgebend in den Hohenzollernschen Landen und in den 1866 erworbenen Gebieten.

Die durch die neuen Erwerbungen notwendig gewordene einheitliche Regelung des Armenrechtes ist jedoch nicht mehr durch den preußischen Staat, sondern durch den Norddeutschen Bund und das Deutsche Reich erfolgt. Auf Grund der ihm durch Art. 4 Nr. 1 der Reichsverfassung eingeräumten Zuständigkeit ergingen das Gesetz vom 1. November 1867 über die Freizügigkeit[5]) und das Gesetz vom 4. Mai 1868 über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung[6]). Das erstere Gesetz hatte in § 11 noch ausdrücklich bestimmt, daß durch den bloßen Aufenthalt oder die bloße Niederlassung, wie sie das Gesetz gestatte, eine Teilnahme an der Armenpflege nicht begründet werde. Die landesgesetzlichen Bestimmungen waren also in dieser Beziehung vorläufig aufrecht erhalten worden. Dadurch entstand jedoch für die Armenpflege eine ungleichmäßige Behandlung der einzelnen Landesteile. In den Gebieten, in denen wie in den alten preußischen Provinzen das Prinzip des Unterstützungswohnsitzes galt, übte die bloße Niederlassung trotz des Vorbehalts des Freizügigkeitsgesetzes auch armenrechtliche Wirkungen aus, während in den Gebieten des Heimatsrechtes die Niederlassung allerdings für die Armenpflege vollständig gleichgültig blieb. Um diese ungleichen Wirkungen des Gesetzes zu beseitigen, mußte auch die Armenpflege reichsrechtlich geregelt werden, und dies geschah im engsten Anschlusse an das bisherige preußische Recht durch das Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz, gegenwärtig in der Fassung des Gesetzes vom 30. Mai 1908[7]), zu welchem das preußische Ausführungsgesetz vom 8. März 1871 mit Aenderung vom 11. Juli 1891[8]) und das lauenburgische Ausführungsgesetz vom 24. Juni 1871 mit den Novellen vom 4. November 1874 und 9. März 1879[9]), sowie die Instruktion vom 10. April 1871[10]) ergingen.

---

[5]) BGBl. 1867, S. 55. [6]) BGBl. 1868, S. 149.

[7]) BGBl. 1870, S. 360; RGBl. 1908, S. 377 ff., 381 ff.; Einführung in Helgoland durch Ges. vom 29. März 1909, RGBl. 1909, S. 335.

[8]) GS. 1871, S. 130; 1891, S. 300. Einführung in Helgoland Ges. vom 1. Dez. 1907 — GS. 1909, S. 25 —.

[9]) Offizielles Wochenblatt 1871, S. 183; GS. 1879, S. 134. Durch das Ges. vom 9. März 1879 sind §§ 29—48 des lauenburgischen AG. außer und dafür §§ 40—60 des preußischen AG. in Kraft gesetzt worden. Von letzteren gelten aber nach Erlaß der neuesten Verwaltungsgesetze nur noch §§ 57—60. [10]) MBl. der inn. Verw. 1871, S. 132.

Während das Gesetz über die Freizügigkeit im ganzen Reichsgebiete gilt, ist das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz in Elsaß-Lothringen erst vom 1. April 1910 ab, in Bayern aber das Gesetz über Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung überhaupt nicht eingeführt, das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz erst durch Gesetz vom 30. Juni 1913[11]).

§ 176. Armenpolizei und Armenpflege.

Bereits aus den Erörterungen über die geschichtliche Entwicklung des Armenwesens ergibt sich, daß eine staatliche Tätigkeit auf diesem Gebiete nach zwei Richtungen hin entwickelt werden kann, daß aber der Staat nicht notwendig beide in gleicher Weise pflegen muß. Der Armut kann in doppelter Weise entgegengewirkt werden dadurch, daß der Staat die die Staats- und Gesellschaftsordnung bedrohenden Aeußerungen der Armut unterdrückt, und dadurch, daß er durch seine Tätigkeit das Uebel selbst nach Möglichkeit zu heilen sucht. Die erstere Richtung der Verwaltungstätigkeit auf dem Gebiete des Armenwesens ist als Armenpolizei, die letztere als Armenpflege zu bezeichnen.

Der Unterschied zwischen beiden ist nicht etwa der zwischen einer unterdrückenden und einer vorbeugenden staatlichen Tätigkeit. Im Gegenteile wirken beide Verwaltungszweige gleichzeitig nach beiden Richtungen. Die Bettler- und Vagabundenpolizei sucht die durch Bettelei und Landstreichen für die öffentliche Sicherheit drohenden Gefahren, die Armenpflege durch Unterstützungen den Notstand zu beseitigen. Die erstere, obgleich vorzugsweise vorbeugend, unterdrückt doch aber gleichzeitig Bettelei und Landstreichen, die letztere, obgleich vorzugsweise unterdrückend, beugt auch künftigen Notständen vor.

Ebensowenig liegt der Unterschied in den Mitteln der Staatstätigkeit etwa in der Weise, daß auf dem Gebiete der Armenpolizei die staatliche Zwangsgewalt, auf dem Gebiete der Armenpflege die Freiwilligkeit herrschte. Wie diese Auffassung für die Unter-

[11]) RGBl. 1913, S. 495.

scheidung von Polizei und Pflege überhaupt verworfen werden mußte, so auch für diejenige von Armenpolizei und Armenpflege. Es ist hier nur darauf hinzuweisen, daß es keineswegs in das Belieben der kommunalen Verbände gestellt ist, ob sie ihre Armen verpflegen wollen, und ebensowenig in dasjenige der Gemeindeangehörigen, ob sie zu den Gemeindelasten beizusteuern geneigt sind. Sobald eine Gemeinschaft oder ein einzelner sich der gesetzlichen Verpflichtung zu entziehen suchte, würde unzweifelhaft auch auf dem Gebiete der Armenpflege die staatliche Zwangsgewalt Platz greifen.

Der Unterschied von Armenpolizei und Armenpflege kann vielmehr nur der von Polizei und Pflege überhaupt unter besonderer Anwendung auf das Armenwesen sein. Als das Wesen der Polizei war es nun aber festgestellt worden, daß sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht erhält und die ihr drohenden Gefahren abwehrt, daß sie sich also auf die rein negative Tätigkeit der Erhaltung sicherheits- und ordnungsmäßiger Zustände, oder deren Wiederherstellung, falls sie gestört sein sollten, beschränkt. Die Pflege dagegen geht über die polizeiliche Tätigkeit hinaus, indem sie durch positives Wirken das Wohl der Staatsangehörigen zu fördern sucht.

Wendet man diese Unterscheidung auf das Armenwesen an, so hat die Armenpolizei die aus der Armut für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entspringenden Gefahren abzuwehren, die Armenpflege, auch wenn solche Gefahren nicht vorliegen sollten, für das Wohlergehen der Armen zu sorgen. Da öffentliche Gefahren regelmäßig nur von denjenigen Armen zu befürchten sind, welche sich zwar in arbeitsfähigem Zustande befinden, aber nicht arbeiten wollen, nicht dagegen von den arbeits- und erwerbsunfähigen Armen, so fällt die Unterscheidung zwischen Armenpolizei und Armenpflege mit der Zweigliederung des altpreußischen Armenrechtes in Maßregeln gegen arbeitsfähige Bettler und Vagabunden und in die Fürsorge für arbeitsunfähige Arme im ganzen und großen zusammen. Dagegen ist ein drittes, das Armenrecht eigentlich erst innerlich abschließendes und vollendendes Glied, der schon im ALR. II, 19 § 2 ausgesprochene Grundsatz des Rechts auf Arbeit für erwerbsfähige, aber erwerbslose Personen weder durch das ALR. selbst noch durch die spätere Armengesetzgebung ver-

wirklicht worden. Nur soweit die Erwerbslosigkeit arbeitsfähiger Personen ihre Hilfsbedürftigkeit begründet, muß auch für sie die Armenpflege eintreten. Im übrigen trifft der Staat höchstens ausnahmsweise bei allgemeinen Notlagen in dieser Richtung Vorsorge durch Vornahme sogenannter Notstandsarbeiten. Sie entziehen sich aber als ausnahmsweise vorgenommene und rechtlich nicht gebotene Verwaltungsmaßregeln jeder rechtlichen Erörterung. Für das heutige Verwaltungsrecht ist also die Einteilung des Gebietes des Armenwesens in Armenpolizei und Armenpflege nach jeder Richtung hin erschöpfend.

Die Armenpolizei hat demnach zum Gegenstande die Abwehr der aus der Armut für die öffentliche Sicherheit und Ordnung drohenden Gefahren. Sie hat es im allgemeinen zu tun mit den arbeitsfähigen Armen, welche nicht arbeiten wollen und durch ihr Verhalten eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bilden. Daher fällt sie zusammen mit der Besserungspolizei im engeren Sinne, die bereits in einem anderen Zusammenhange als Teil der Einzelsicherheitspolizei behandelt wurde[1]).

Außerdem ist auf Beschluß des Kreisausschusses die zwangsweise Unterbringung des selbst oder in seinen Angehörigen Unterstützten in einer öffentlichen oder staatlich anerkannten privaten Arbeitsanstalt zulässig. Gegen den Beschluß findet binnen zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statt[2]).

---

[1]) Vgl. § 170. Die aus der freien Initiative von Privatpersonen und Gemeinschaften geschaffenen Veranstaltungen zur Bekämpfung des Bettler- und Vagabundenwesens, wie Vereine gegen Verarmung und Bettelei, Arbeiterkolonien und Naturalverpflegungsstationen entziehen sich so lange jeder rechtlichen Erörterung, als sich das positive Recht mit ihrer Regelung noch nicht beschäftigt hat. Nach dem Gesetze vom 29. Juni 1907 — GS. 1907, S. 205 — können die Provinzen durch Mehrheitsbeschluß von zwei Dritteln die Kreise zur Errichtung von Wanderarbeitsstätten verpflichten. Diese sollen an einzelnen größeren Orten eingerichtet werden, und mittellose arbeitsfähige Männer vorübergehend gegen Arbeitsleistung verpflegen, dann aber in geeignete Arbeitsstellen unterbringen. Die Provinzen haben dem Kreise $^2/_3$ der Kosten zu erstatten.

[2]) Ges. vom 23. Juli 1912 — GS. 1912, S. 195 — zum preuß. AG. zum UWG. Vgl. dazu Ausf.Best. des Min. d. Inn. vom 5. August 1912 — MBl. d. inn. Verw. 1912, S. 228 —.

Die Armenpflege wird dagegen nur denjenigen zuteil, welche zum Erwerbe ihres notwendigen Lebensunterhaltes unfähig sind. Wenn das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz dies auch nicht ausdrücklich ausspricht, so ergibt es sich doch schon daraus, daß nur hilfsbedürftige Personen nach Maßgabe des Gesetzes zu unterstützen sind. Die Hilfsbedürftigkeit ist notwendige Voraussetzung der Armenpflege. Insbesondere entscheidet es sich hiernach, ob die Kosten der von der Polizeibehörde angeordneten Unterbringung von Kranken in einem Krankenhause von dem Armenverbande oder der Polizei zu tragen sind. Ordnet die Polizei aus sanitätspolizeilichen Gründen die Aufnahme in ein Krankenhaus an, ohne daß die Voraussetzungen der Hilfsbedürftigkeit vorliegen, so fallen die Kosten zweifellos der Polizei zur Last, ebenso umgekehrt die Verpflegungskosten hilfsbedürftiger Personen dem Armenverbande[3]). Desgleichen liegt der Fall der die Armenpflege bedingenden Hilfsbedürftigkeit nicht vor, wenn ein Gefangener ohne Unterbrechung der Haft außerhalb des Gefängnisses verpflegt werden muß, wohl aber, wenn aus irgendwelchen Gründen, z. B. Geisteskrankheit seine Haftentlassung erfolgt[4]).

Die Unterstützung muß für den Fall der Hilfsbedürftigkeit jedem Inländer gewährt werden. In bezug auf Art und Maß der zu gewährenden Unterstützung und auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes ist jeder Deutsche in jedem Bundesstaate als Inländer zu behandeln (§ 1 UWG.). Das Maß der Inländern zu gewährenden Unterstützung richtet sich nach den Landesgesetzen. In Preußen ist jedem hilfsbedürftigen Deutschen von dem zu seiner Unterstützung verpflichteten Armenverbande Obdach, der unentbehrliche Lebensunterhalt, die erforderliche Pflege in Krankheitsfällen und im Falle seines Ablebens ein angemessenes Begräbnis zu gewähren. Die Unterstützung kann geeignetenfalles durch Unterbringung in einem Armen- und Krankenhause und durch Anweisung der den Kräften des Hilfsbedürftigen ent-

[3]) Vgl. Entsch. des BA. vom 26. September 1885 und 6. Februar 1886 bei Krech im Archiv Bd. 2, S. 586 ff.

[4]) Entsch. des BA. 1, 62; 7, 61; 9, 56; 10, 74 usw. in zahlreichen Erkenntnissen; Cirk.Reskr. des Justizministers vom 21. Dezember 1881; Entsch. des Reichsgerichts, 4. Civilsenats vom 15. November 1883.

sprechenden Arbeiten außerhalb oder innerhalb eines solchen Hauses gewährt werden. Gebühren für die einem Unterstützungsbedürftigen geleisteten geistlichen Amtshandlungen haben die Armenverbände nicht zu entrichten (§ 1 AG.).

Ausländer müssen vorläufig von demjenigen Ortsarmenverbande unterstützt werden, in dessen Bezirke sie sich beim Eintritte der Hilfsbedürftigkeit befinden. Zur Erstattung der Kosten oder zur Uebernahme des hilfsbedürftigen Ausländers ist derjenige Bundesstaat verpflichtet, welchem der Ortsarmenverband der vorläufigen Unterstützung angehört, jedoch mit der Maßgabe, daß es jedem Bundesstaate überlassen bleibt, im Wege der Landesgesetzgebung diese Verpflichtung auf seine Armenverbände zu übertragen (§ 60 UWG.). In Preußen soll jeder Ausländer, so lange ihm der Aufenthalt im Inlande gestattet wird, in bezug auf Art und Maß der Unterstützung und auf Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes dem Inländer gleich behandelt werden (§ 64 AG.).

§ 177. Der Unterstützungswohnsitz.

Die Armenpflege konnte ihre reichsrechtliche Regelung nur finden im engsten Anschlusse an die bereits reichsgesetzlich bestehende Freizügigkeit und sie ist erfolgt nicht auf der Grundlage des Heimatsrechtes, sondern des Unterstützungswohnsitzes.

Vorbeugungsmaßregeln zur Verminderung der Armenlast sind zunächst nicht in der Richtung zulässig, daß die Eheschließung aus polizeilichen Gesichtspunkten versagt wird. Die in dieser Hinsicht früher bestehenden Beschränkungen sind reichsrechtlich beseitigt worden durch das Gesetz vom 4. Mai 1868 betreffend die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung[1]), welches im ganzen Reiche mit Ausnahme von Bayern gilt. Reichsangehörige[2]) bedürfen hiernach zur Eingehung einer Ehe oder zu der

[1]) BGBl. 1868, S. 149.

[2]) Wegen der Eheschließung von Ausländern vgl. Haager Abkommen vom 12. Juni 1902 — RGBl. 1904, S. 231. Eines Verehelichungszeug-

damit verbundenen Gründung eines eigenen Haushaltes, weder des Besitzes noch des Erwerbes einer Gemeindeangehörigkeit oder des Einwohnerrechtes noch der Genehmigung der Gemeinde (Gutsherrschaft) oder des Armenverbandes noch einer obrigkeitlichen Erlaubnis. Insbesondere darf die Befugnis zur Verehelichung nicht beschränkt werden wegen Mangels eines bestimmten, die Großjährigkeit übersteigenden Alters oder des Nachweises einer Wohnung, eines hinreichenden Vermögens oder Erwerbes, wegen erlittener Bestrafung, bösen Rufes, vorhandener oder zu befürchtender Verarmung, bezogener Unterstützung oder aus anderen polizeilichen Gründen. Ebenso wenig ist die Erhebung eines Zuzugsgeldes oder einer sonstigen Abgabe von der ortsfremden Braut zulässig. Endlich sind unbeschadet der Bestimmungen über die Genehmigung der Eheschließung der Militärpersonen, Beamten, Geistlichen und Lehrer durch ihre Vorgesetzten die polizeilichen Beschränkungen der Befugnis zur Eheschließung, welche hinsichtlich der Ehen zwischen Juden und für die Angehörigen einzelner bürgerlichen Berufsstände bestanden, aufgehoben.

Gestattet sind dagegen gewisse Einschränkungen der Aufenthalts- und Niederlassungsfreiheit im Interesse der Armenpflege. Die Freizügigkeit, welche somit beschränkt wird, ist ebenso wenig wie die Preßfreiheit, Versammlungsfreiheit u. ä. ein subjektives Recht. Sie bringt den politischen Gedanken zum Ausdrucke, daß die freie Bewegung des einzelnen möglichst wenig beschränkt werden soll. Dieses Mehr oder Weniger ist aber rechtlich nicht faßbar. Verwaltungsrechtlich ist nur von Bedeutung, daß das Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867 § 1 alle bisher bestehenden Beschränkungen des Niederlassungsrechtes aufgehoben und für die Zukunft nur die im Gesetze selbst enthaltenen Beschränkungen gestattet hat. Auf eine Reihe solcher Beschränkungen der Niederlassungs- und Aufenthaltsfreiheit im sicherheitspolizeilichen Interesse mußte bereits in einem anderen Zusammenhange eingegangen

---

nisses bedürfen auch nach Art. 43 § 6 EG. zum BGB. die Bewohner des rechtsrheinischen Bayern, deren Ehen ohne dieses Zeugnis zwar nicht rechtsungültig, aber für die bayerischen Heimatsverhältnisse unwirksam sind. Vgl. Verf. vom 19. Dezember 1899 und 6. Juli 1903 — MBl. d. inn. Verw. 1900, S. 8; 1903, S. 173 —.

werden.[3]). Weitere Einschränkungen bestehen jedoch aus armenrechtlichen Gründen.

Wie die Polizei im sicherheitspolizeilichen, so kann die Gemeinde oder, wo der Gemeinde nicht die Armenpflege obliegt, der an ihre Stelle tretende Armenverband im Interesse der Armenpflege die Niederlassung versagen. Die Gemeinde ist nämlich zur Abweisung eines neu Anziehenden befugt, wenn sie nachweisen kann, daß er nicht hinreichend Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen, und wenn er solchen weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Den Landesgesetzen bleibt vorbehalten, diese Befugnis der Gemeinden noch weiter zu beschränken, was jedoch in Preußen nicht geschehen ist. Dagegen berechtigt die bloße Besorgnis vor künftiger Verarmung den Gemeindevorstand nicht zur Zurückweisung. Offenbart sich nach dem Anzuge die Notwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung, bevor der neu Anziehende an dem Aufenthaltsorte einen Unterstützungswohnsitz erworben hat, und weist die Gemeinde nach, daß die Unterstützung aus anderen Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist, so kann die Fortsetzung des Aufenthalts versagt werden. Die Versagung des Aufenthalts oder der Fortsetzung erfolgt auf Verlangen der Gemeindebehörde durch eine polizeiliche Verfügung, gegen welche die gewöhnlichen Rechtsmittel stattfinden.[4]).

Ist in den Fällen, wo die Aufnahme oder die Fortsetzung des Aufenthalts versagt werden darf, die Uebernahmepflicht zwischen verschiedenen Gemeinden desselben Bundesstaates oder auch verschiedener Bundesstaaten streitig, so erfolgt die Entscheidung nach Maßgabe dieses Gesetzes. Die tatsächliche Ausweisung aus einem Orte darf aber niemals geschehen, bevor nicht entweder die Annahmeerklärung der in Anspruch genommenen Gemeinde oder eine wenigstens einstweilen vollstreckbare Entscheidung über die Fürsorgepflicht stattgefunden hat. Im alten Deutschen Bunde galten in dieser Beziehung der sogenannte Gothaer Vertrag vom

---

[3]) Vgl. § 170.

[4]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 16. März 1881, Bd. 7, S. 364.

15. Juli 1851, sowie die späteren, zur Ausführung des Vertrages getroffenen Verabredungen, insbesondere der Eisenacher Vertrag vom 11. Juli 1853[5]). In diesem Falle ist zur Uebernahme seitens des verpflichteten Staates der Aufenthaltsstaat zur Fürsorge für den Auszuweisenden am Aufenthaltsorte nach den für die öffentliche Armenpflege in seinem Gebiete gesetzlich bestehenden Grundsätzen verpflichtet. Ein Anspruch auf Ersatz der für diesen Zweck verwendeten Kosten findet gegen Staats-, Gemeinde- oder andere öffentliche Kassen desjenigen Staates, welchem der Hilfsbedürftige angehört, in Ermangelung anderweitiger Verabredungen nur insofern statt, als die Fürsorge für den Auszuweisenden länger als drei Monate gedauert hat (§§ 4—7, 9 Freizügigkeitsgesetz).

Jeder Hilfsbedürftige ist in der Gemeinde zu unterstützen, in welcher er seinen Unterstützungswohnsitz hat. Der Begriff des Unterstützungswohnsitzes hat mit dem des zivilrechtlichen Wohnsitzes nichts zu tun, es handelt sich lediglich um die armenrechtliche Angehörigkeit an den Gemeinde- oder Ortsarmenverband, welche durch längeren Aufenthalt oder durch familienrechtliche Erwerbsgründe erlangt wird.

Der Aufenthalt als Erwerbsgrund deckt sich nicht etwa ganz oder teilweise mit dem Unterstützungswohnsitze, sondern beide verhalten sich zu einander wie Ursache und Folge. Der Aufenthalt begründet den Unterstützungswohnsitz, d. h. die armenrechtliche Gemeindeangehörigkeit. Der Begriff des armenrechtlichen Aufenthalts ist nun aber wesentlich verschieden von dem, was man sonst etwa im Privatrechte oder in steuerrechtlicher Beziehung unter

[5]) Der Eisenacher Vertrag bestimmt, daß a) jede vertragschließende Regierung verpflichtet ist, dafür zu sorgen, daß in ihrem Gebiete diejenigen hilfsbedürftigen Angehörigen der anderen Staaten, welche der Kur und Verpflegung benötigt sind, diese nach gleichen Grundsätzen wie bei eigenen Untertanen bis dahin zu Teil werde, wo ihre Rückkehr in den zur Uebernahme verpflichteten Staat ohne Nachteil für ihre und anderer Gesundheit geschehen kann; b) kein Ersatz der hierbei oder durch die Beerdigung erwachsenden Kosten gegen die Staats-, Gemeinde- oder andere öffentliche Kassen des Staates, welchem der Hilfsbedürftige angehört, beansprucht werden kann; c) für den Fall, wo der Hilfsbedürftige oder andere heimatrechtlich verpflichtete Personen zum Kostenersatze verbunden sind, die Ansprüche an letztere vorbehalten bleiben.

dem Aufenthalte versteht, d. h. der rein tatsächlichen Verbindung des einzelnen mit einem Orte ohne Rücksicht auf die Absicht des Aufenthaltnehmers. Ebenso wenig deckt sich aber der Begriff des armenrechtlichen Aufenthaltes mit dem des zivilrechtlichen Wohnsitzes. Von letzterem unterscheidet er sich dadurch, daß es nicht ankommt auf die den Aufenthaltnehmer bestimmenden Gründe[6]). Es ist also nicht notwendig, daß er beabsichtigt, bis auf weiteres an dem Orte zu bleiben und ihn zum Mittelpunkte seiner Lebenstätigkeit zu machen. Der Wille des Betreffenden ist aber auch nicht in dem Maße gleichgültig, daß der Aufenthalt nur die rein tatsächliche Beziehung zum Orte darstellte. Vielmehr ergibt sich aus den gesetzlichen Bestimmungen, wonach eine nicht auf der freien Willensentschließung beruhende Wahl des Aufenthaltsortes für die Begründung des Unterstützungswohnsitzes nicht in Betracht kommt, daß der Aufenthalt nicht bloß tatsächlich vorhanden, sondern auch von dem Aufenthaltnehmer gewollt sein muß. Der armenrechtliche Aufenthalt ist also das aus der freien Willensentschließung des Betreffenden hervorgegangene Verweilen an einem Orte. Gleichgültig ist es dagegen, ob diese Willensbestimmung eine berechtigte war, auch der polizeilich Ausgewiesene kann daher durch unbefugte Rückkehr den Unterstützungswohnsitz erwerben[7]). Ebensowenig kommt es an auf die Art, in der der Aufenthalt geführt wurde, also auf eigenen Hausstand, eigene Wohnung usw.[8]).

Durch Aufenthalt erwirbt den Unterstützungswohnsitz, wer innerhalb eines Ortsarmenverbandes[9]) nach zurückgelegtem 16. Lebensjahre ein Jahr lang ununterbrochen seinen gewöhnlichen Aufenthalt gehabt hat[10]). Die zweite Frist läuft von dem Tage, an welchem der Aufenthalt begonnen ist. Durch den Eintritt in

---

[6]) Entsch. des BA. 11, 5; 14, 1.

[7]) Entsch. des BA. 4, 76; 6, 2; 3, 11, 5.

[8]) Entsch. des BA. 4, 3, 4, 19; 5, 9; 6, 1, 2, 8; 7, 1; 8, 1; 10, 1; 11, 5, 7; 14, 1, 2; 16, 2.

[9]) Nach Ansicht des BA. Entsch. 14, 4 genügt nicht der zweijährige — also jetzt einjährige — Aufenthalt an einem Orte, der während dieser Zeit verschiedenen Ortsarmenverbänden angehört hat.

[10]) Das Lebensalter war ursprünglich das 24., seit der Novelle von 1894 das 18., seit der von 1908 das 16. Die Zeit ursprünglich zwei Jahre, seit der Novelle von 1908 ein Jahr.

eine Kranken-, Bewahr- und Heilanstalt wird jedoch der Aufenthalt nicht angefangen. Beginnt der Aufenthalt unter Umständen, welche die Annahme der freien Willensbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsortes ausschließen, so läuft die einjährige Frist erst von dem Tage ab, an welchem diese Umstände aufgehört haben. Treten dagegen solche Umstände erst nach Beginn des Aufenthalts ein, so ruht während ihrer Dauer der Lauf der einjährigen Frist. Eine freiwillige Entfernung wird als Aufenthaltsunterbrechung nicht angesehen, wenn aus den Umständen die Absicht der Beibehaltung des Aufenthalts erhellt. Wann dies anzunehmen ist, erscheint im wesentlichen als Frage des einzelnen Falles, eine Vermutung nach der einen oder anderen Richtung stellt das Gesetz nicht auf[11]). Der Lauf der einjährigen Frist ruht während der Dauer der von einem Armenverbande gewährten öffentlichen Unterstützung. Er wird unterbrochen derart, daß auch nach Aufhören des Unterbrechungsgrundes die vorher abgelaufene Frist nicht in Anrechnung kommen kann, durch den von einem Armenverbande auf Grund des § 5 des Freizügigkeitsgesetzes gestellten Antrag auf Anerkennung der Verpflichtung zur Uebernahme eines Hilfsbedürftigen. Die Unterbrechung erfolgt mit dem Tage, an welchem der gestellte Antrag an den betreffenden Armenverband oder die vorgesetzte Behörde eines der beteiligten Armenverbände abgesandt ist. Sie gilt als nicht geschehen, wenn der Antrag nicht innerhalb zweier Monate weiter verfolgt, oder wenn er erfolglos geblieben ist (§§ 10—14 UWG.).

Die familienrechtlichen Erwerbsgründe des Unterstützungswohnsitzes bilden Verehelichung und Abstammung.

Die Ehefrau teilt vom Zeitpunkte der Eheschließung ab den Unterstützungswohnsitz des Mannes. Damit ist ausgesprochen, daß die Ehefrau dieselbe Armenangehörigkeit haben soll wie der Ehemann. Sie teilt daher mit diesem nicht bloß den Unterstützungswohnsitz, sondern auch dessen Mangel oder mit anderen Worten: die Ehefrau wird durch Verheiratung mit einem Landarmen selbst landarm[12]). Witwen und rechtskräftig geschiedene Ehefrauen be-

---

[11]) So die Entsch. des BA. vom 13. Februar und 3. April 1886 bei Krech im Archiv Bd. 2, S. 581 ff.; Seydel a. a. O. S. 578.

[12]) Entsch. des BA. 3, 17, 21.

halten den bei Auflösung der Ehe gehabten Unterstützungswohnsitz so lange, bis sie ihn nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen verloren oder einen anderen Unterstützungswohnsitz erworben haben. Als selbständig in Beziehung auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes gilt die Ehefrau auch während der Dauer der Ehe, wenn und solange der Ehemann sie böslich verlassen hat, oder sie sich während der Dauer der Haft des Ehemannes oder infolge seiner ausdrücklichen Einwilligung oder kraft der ihr gesetzlich zustehenden Befugnis vom Ehemanne getrennt hält und ohne dessen Beihilfe ihre Ernährung findet (§§ 15 bis 17 UWG.).

Eheliche und den ehelichen gleichstehende Kinder teilen ohne Rücksicht auf das Bestehen einer elterlichen Gewalt den Unterstützungswohnsitz des Vaters, uneheliche den der Mutter, bis sie ihn nach den gesetzlichen Bestimmungen verloren oder einen anderweiten Unterstützungswohnsitz erworben haben und behalten ihn bis zu diesem Zeitpunkte auch nach dem Tode des Vaters oder der Mutter bei[13]). Wenn die Mutter den Vater überlebt, so teilen nach Auflösung der Ehe durch den Tod die ehelichen und den ehelichen gleichstehenden Kindern den Unterstützungswohnsitz der Mutter. Dasselbe gilt, wenn die Ehefrau unter den gesetzlichen Voraussetzungen einen von dem des Ehemannes verschiedenen Unterstützungswohnsitz erwirbt, und die Kinder bei der Trennung vom Hausstande des Vaters der Mutter gefolgt sind. Bei der Scheidung der Ehe erhalten die ehelichen und die den ehelichen gleichstehenden Kinder den Unterstützungswohnsitz der Mutter, falls dieser die Erziehung der Kinder zusteht (§§ 18—21 UWG.).

Aus der Tatsache, daß der Unterstützungswohnsitz der Ehefrau und der Kinder sich in der Regel nach dem des Familienhauptes bestimmt, hat nun die Rechtsprechung des Bundesamtes für das

[13]) Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Kinder das 16. Lebensjahr zurückgelegt haben. Denn mit diesem Zeitpunkte erwerben sie bloß die Fähigkeit zum selbständigen Erwerbe und Verluste des Unterstützungswohnsitzes. So lange jedoch ein solcher Erwerb oder Verlust nicht stattfindet, bleibt der Grundsatz bestehen, daß die Kinder den Unterstützungswohnsitz der Eltern teilen. Uebereinstimmend Seydel a. a. O. S. 572, 573 N. 4; Entsch. des BA. 10 Nr. 15. Andrer Ansicht Eger a. a. O. und Entsch. des BA. 4 Nr. 5; 8 Nr. 13, wonach die betreffende Person den Unterstützungswohnsitz habe, den die Eltern besaßen, als sie 16 Jahre alt wurde.

Heimatwesen den besonderen Rechtsbegriff der armenrechtlichen Familiengemeinschaft entwickelt. Daraus wird insbesondere gefolgert, daß die Unterstützung eines Familiengliedes gleichzeitig eine solche des Familienhauptes sei, daß die dem Familienhaupte von einem Landarmenverbande gewährte Unterstützung den fürsorgepflichtigen Landarmenverband für alle Familienmitglieder bestimme, auch wenn deren Hilfsbedürftigkeit in einem anderen Bezirke eintrete; daß die Uebernahme der Familienglieder nicht ohne die des Familienhauptes verlangt werden könne, falls auch letzteres sich im Bezirke des vorläufig unterstützenden Armenverbandes befinde[14]). Eine solche armenrechtliche Familiengemeinschaft findet aber in dem Gesetze keinerlei Begründung. Es bestimmt nur, daß sich unter gewissen Voraussetzungen der Unterstützungswohnsitz von Ehefrau und Kindern nach dem des Familienhauptes richten solle. Aus der Tatsache, daß die Familienglieder denselben Unterstützungswohnsitz haben, folgt aber noch keineswegs, daß die übrigen armenrechtlichen Beziehungen der Familienglieder dieselben sind. Die Familiengemeinschaft beschränkt sich gesetzlich auf den Erwerb und den Verlust des Unterstützungswohnsitzes, aber zu einer Ausdehnung der Familiengemeinschaft über dieses Gebiet hinaus fehlt jede gesetzliche Grundlage.

Der Verlust des Unterstützungswohnsitzes tritt ein durch Erwerb eines anderen Unterstützungswohnsitzes, wozu auch der Fall zu rechnen ist, daß die Ehefrau durch die Heirat mit einem Landarmen dessen Mangel des Unterstützungswohnsitzes teilt und selbst landarm wird, und ohne Rücksicht auf einen solchen anderweiten Erwerb durch einjährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem 16. Lebensjahre. Die Abwesenheit ist das Gegenteil des armenrechtlichen Aufenthaltes. Sie umfaßt also nicht die bloß tatsächliche Trennung von dem Orte, sondern diese Trennung muß gewollt sein. Die einjährige Frist läuft von dem Tage, an welchem die Abwesenheit begonnen hat. Diese Abwesenheit beginnt jedoch nicht durch den Eintritt in eine Kranken-, Bewahr- und Heilanstalt. Ist die Abwesenheit durch Umstände veranlaßt[15]), durch

[14]) Vgl. Entsch. des BA. 10, 139; 16, 143; 18, 98; 20, 128. Eine Zusammenstellung der Rechtsgrundsätze im Centralblatt 1883, S. 83. S. auch Entsch. vom 12. Oktober 1884 bei Krech im Archiv Bd. 1, S. 212.

[15]) Damit ist nicht gesagt, daß jene Umstände die Ursache der Ab-

welche die Annahme der freien Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsortes ausgeschlossen wird, so beginnt der Lauf der einjährigen Frist erst mit dem Tage, an welchem diese Umstände aufgehört haben. Der Fristenlauf ruht, wenn solche Umstände erst nach dem Beginne der Abwesenheit auftreten. Als Unterbrechung der Abwesenheit wird die Rückkehr nicht angesehen, wenn aus den Umständen, unter denen sie erfolgt, die Absicht erhellt, den Aufenthalt nicht dauernd fortzusetzen. Die Anstellung oder Versetzung eines Geistlichen, Lehrers, öffentlichen oder Privatbeamten, sowie einer nicht bloß zur Erfüllung der Militärpflicht im Reichsheere oder der Kriegsmarine dienenden Militärperson gilt nicht als ein die freie Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsortes ausschließender Umstand. Der Lauf der einjährigen Frist ruht während der Dauer der von einem Armenverbande gewährten öffentlichen Unterstützung. Sie wird in derselben Weise wie die Frist bei Erwerb des Unterstützungswohnsitzes unterbrochen durch den von einem Armenverbande auf Grund des Freizügigkeitsgesetzes gestellten Antrag auf Anerkennung der Verpflichtung zur Uebernahme eines Hilfsbedürftigen (§§ 22 bis 27 UWG.). Außerdem müssen Personen, die den Unterstützungswohnsitz einer anderen Person teilen, wie Ehefrau und Kinder, ihn verlieren, wenn der Ehemann oder Vater keinen Unterstützungswohnsitz mehr hat, sondern landarm wird[16]).

Jeder Hilfsbedürftige ist von dem Armenverbande seines Unterstützungswohnsitzes zu unterstützen.

Daneben kennt aber das Gesetz noch eine vorläufig vorbehaltlich des Rückgriffes an den verpflichteten Armenverband zu leistende Hilfe. Jeder Hilfsbedürftige muß vorläufig von demjenigen Ortsarmenverbande unterstützt werden, in dessen Bezirke er sich beim Eintritte der Hilfsbedürftigkeit befindet. Die vorläufige Unterstützung erfolgt vorbehaltlich des Anspruches auf Erstattung der Kosten, oder auf Uebernahme des Hilfsbedürftigen gegen den hierzu verpflichteten Armenverband. Dieser Pflicht kann sich ein Orts-

---

wesenheit, sondern nur, daß sie die Ursache der Ausschließung der freien Willensbestimmung sein müssen. Vgl. Entsch. des BA. vom 15. Januar 1887 bei Krech im Archiv Bd. 3, S. 396.

[16]) Diese Ansicht ist die allgemein herrschende. Dagegen nur Rocholl a. a. O. S. 104 ff.

armenverband nicht durch das sogenannte Abschieben des Hilfsbedürftigen nach dem Unterstützungswohnsitze oder in einen anderen Ort entledigen[17]).

Wenn Personen, welche auf länger als eine Woche gegen Lohn oder Gehalt in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnisse stehen, oder deren ihren Unterstützungswohnsitz teilende Angehörige, sowie Lehrlinge an dem Orte ihres Dienstverhältnisses erkranken, so hat der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsortes, auch wenn er nicht der Wohnort ist, die erforderliche Kur und Verpflegung zu gewähren. Gleichgültig erscheint dabei, wo die Krankheit entstanden ist, es kommt darauf an, wo die durch Erkrankung hervorgerufene Hilfsbedürftigkeit sich zeigte[18]). Das gilt auch für die Familienangehörigen des Arbeiters. Ein Erstattungs- oder Uebernahmeanspruch gegen einen anderen Armenverband erwächst in diesem letzteren Falle nur dann, wenn die Krankenpflege länger als 26 Wochen fortgesetzt wurde, und nur für den über diese Frist hinausgehenden Zeitraum. Dem erstattungspflichtigen Armenverbande muß spätestens sieben Tage vor Ablauf des Zeitraums Nachricht von der Erkrankung gegeben werden, widrigenfalls die Kostenerstattung erst von dem sieben Tage nach dem Eingange beginnenden Zeitraume an gefordert werden darf (§§ 28, 29 UWG.).

Zur Erstattung der einem Inländer gewährten Unterstützung, soweit sie nicht dem Ortsarmenverbande des Dienstortes zur Last fällt, sind verpflichtet: a. wenn der Unterstützte einen Unterstützungswohnsitz hat, der Ortsarmenverband seines Unterstützungswohnsitzes; b. wenn der Unterstützte keinen Unterstützungswohnsitz hat, derjenige Landarmenverband, in dessen Bezirke er sich bei dem Eintritte der Hilfsbedürftigkeit befand, oder, falls er in einem hilfsbedürftigen Zustande aus einer Straf-, Kranken-, Bewahr- oder Heilanstalt entlassen wurde, derjenige Landarmenverband, aus welchem seine Einlieferung in die Anstalt erfolgte. Der Erstattungsanspruch gründet sich nicht auf eine privatrechtliche Geschäftsführung ohne Auftrag, da die für den endgültig verpflichteten Verband vorgenommenen Handlungen keine Privatrechtsgeschäfte sind,

[17]) Entsch. des VA. 1, 6; 5, 36; 6, 21; 7, 77; 9, 51; 10, 47, 48, 51; 12, 38, 40; 13, 41, 45; 14, 48.

[18]) Entsch. des VA. 2, 30; 4, 44; 12, 56; 13, 59.

sondern ist rein öffentlichrechtlicher Natur[19]). Dadurch wird jedoch nach Ansicht des Bundesamtes[20]) die Einklagung von Verzugszinsen nicht ausgeschlossen, wenn sie nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zulässig ist. Für richtig kann diese letztere Auffassung nicht erachtet werden, da der Begriff der Verzugszinsen überhaupt dem öffentlichen Rechte fremd ist und durchaus dem Privatrechte angehört. Die Höhe der zu erstattenden Kosten richtet sich nach den am Orte der stattgehabten Unterstützung über das Maß der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger geltenden Grundsätzen, ohne daß dabei die allgemeinen Verwaltungskosten der Armenanstalten, sowie besondere Gebühren für die Hilfeleistung festbesoldeter Armenärzte[21]) in Ansatz gebracht werden dürfen. Für häufiger vorkommende Aufwendungen, deren täglicher oder wöchentlicher Betrag sich in Pauschbeträgen feststellen läßt, kann in jedem Bundesstaate entweder für das ganze Staatsgebiet gleichmäßig oder bezirksweise verschieden ein Tarif aufgestellt und öffentlich bekanntgemacht werden, dessen Sätze die Erstattungsforderung nicht übersteigen darf (§ 30 UWG.). In Preußen ist durch § 35 des Ausführungsgesetzes die Aufstellung dieser Tarife dem Minister des Innern nach Anhörung der Provinzialvertretungen oder der Kommunallandtage überlassen worden, und bei den geltenden Tarifen soll es bis zu deren Abänderung in der gedachten Weise sein Bewenden haben. Der Tarif ist am 30. November 1910 vom Minister des Innern für Forderungen preußischer Armenverbände gegeneinander erlassen worden[22]).

Der zur Kostenerstattung verpflichtete Armenverband hat auch die Pflicht zur Uebernahme eines hilfsbedürftigen Inländers, wenn die Unterstützung aus anderen Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit notwendig geworden ist. Der übernahmepflichtige Armenverband kann die Ueberführung des Hilfsbedürftigen in seine unmittelbare Fürsorge verlangen, muß aber in diesem Falle die Ueberführungskosten tragen. Beantragt der übernahmepflichtige Armenverband die Ueberführung, und

[19]) Entsch. des BA. 17, 97.

[20]) Entsch. des BA. 3, 102; 5, 112; 9, 77; 17, 97.

[21]) Ein Abkommen mit einem solchen Arzte, daß er für auswärtige Hilfsbedürftige besonders honoriert werden solle, ist als eine Umgehung des Gesetzes unstatthaft. Vgl. Entsch. des BA. 8, 114; 11, 101; 14, 64.

[22]) MBl. d. inn. Verw. 1910, S. 333.

diese unterbleibt oder verzögert sich durch die Schuld des vorläufig zur Unterstützung verpflichteten Armenverbandes, so verwirkt der letztere dadurch für die Folgezeit, beziehungsweise für die Zeit der Verzögerung den Anspruch auf Erstattung der Kosten (§§ 31, 32 UWG.).

Muß ein Inländer, welcher keinen Unterstützungswohnsitz hat, auf Verlangen ausländischer Staatsbehörden aus dem Auslande übernommen werden, und ist der Fall der Hilfsbedürftigkeit entweder bei der Uebernahme vorhanden, oder tritt er innerhalb sieben Tagen nach ihr ein, so liegt die Erstattungs- und Uebernahmepflicht demjenigen Bundesstaate ob, innerhalb dessen der Hilfsbedürftige seinen letzten Unterstützungswohnsitz gehabt hat. Es bleibt jedoch jedem Bundesstaate überlassen, im Wege der Landesgesetzgebung diese Verpflichtung auf seine Armenverbände zu übertragen (§ 33 UWG.). Von dieser reichsgesetzlichen Ermächtigung hat Preußen Gebrauch gemacht, indem es die Erstattungs- und Uebernahmeverpflichtung demjenigen Landarmenverbande auferlegt, innerhalb dessen der Hilfsbedürftige seinen letzten Unterstützungswohnsitz gehabt hat. Läßt sich dieser Unterstützungswohnsitz nicht ermitteln, so ist der Landarmenverband zur Tragung der Kosten verpflichtet, in dessen Bezirke die Hilfsbedürftigkeit hervorgetreten ist (§ 37 AG.)

Was das Verhältnis zum Auslande anbetrifft, so gilt Oesterreich gegenüber die bereits erwähnte Eisenacher Konvention. Besondere Abkommen sind abgeschlossen worden zwischen dem Deutschen Reiche und Italien[23]), Belgien[24]), Dänemark[25]), der Schweiz und den Niederlanden[26]). Danach verpflichtet sich der Aufenthaltsstaat zur Unterstützung nach den in seinem Gebiete herrschenden Grundsätzen, ohne daß er einen Erstattungsanspruch geltend machen dürfte, der Heimatsstaat dagegen zur Uebernahme seiner Angehörigen auf vorherigen Antrag des Aufenthaltsstaates.

[23]) Uebereinkunft vom 8. August 1873 — Centralblatt 1873, S. 281 —.

[24]) Deklaration vom 7. Juli 1877 — a. a. O. 1877, S. 411 —.

[25]) Uebereinkunft vom 11. Dezember 1873, Dekl. vom 25. August 1881, Bek. vom 17. Juli 1884 — a. a. O. 1873, S. 31; 1881, S. 407; 1884, S. 201 —.

[26]) Niederlassungsverträge mit der Schweiz vom 31. Mai 1890 — RGBl. 1890, S. 131 — und den Niederlanden vom 17. Dezember 1904 — RGBl. 1906, S. 879 —.

§ 178. Die Armenverbände.

Ueber die kommunalen Verbände, denen die Armenlast obliegt, trifft das Reichsrecht nur einige allgemeine Bestimmungen, und überläßt die weitere Ausführung der Landesgesetzgebung. Es wird unterschieden zwischen Ortsarmenverbänden und Landarmenverbänden. Armenverbände, deren Mitgliedschaft an ein bestimmtes Glaubensbekenntnis geknüpft ist, gelten nicht als Armenverbände im Sinne des Reichsrechtes. In der Verfolgung ihrer Rechte stehen sich Orts- und Landarmenverbände vollständig gleich. Hat ein Bundesstaat unmittelbar die Obliegenheiten des Landarmenverbandes übernommen, so steht er in allen durch das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz geregelten Verhältnissen den Landarmenverbänden gleich (§§ 2, 6—8 UWG.).

Die kommunalen Armenlasten werden wie alle sonstigen Kommunallasten der betreffenden Verbände aufgebracht. Soweit jedoch die Verteilung nach Maßgabe der direkten Staatssteuern erfolgen soll, hat das preußische Ausführungsgesetz § 70 einzelne Regeln aufgestellt. Hiernach ist auch eine Heranziehung der staatlichen und standesherrlichen Grundstücke zu den Grund- und Gebäudesteuerzuschlägen nach Maßgabe einer besonders vorzunehmenden Einschätzung zulässig. Die Hausiergewerbesteuer bleibt bei Zuschlägen zu der Gewerbesteuer außer Berücksichtigung.

Ortsarmenverbände können nach den Bestimmungen des Reichsrechtes aus einer oder mehreren Gemeinden und, wo die Gutsbezirke außerhalb der Gemeinden stehen, aus einem oder mehreren Gutsbezirken auch aus Gemeinden und Gutsbezirken zusammengesetzt sein. Alle zu einem Ortsarmenverbande vereinigten Gemeinden und Gutsbezirke gelten für die durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz geregelten Verhältnisse als eine Einheit (§ 3 UWG.).

In Preußen soll jede Gemeinde für sich einen Ortsarmenverband bilden, sofern sie nicht einem mehrere Gemeinden und Gutsbezirke umfassenden einheitlichen Ortsarmenverbande, sei es Samtgemeinde oder Zweckverband, schon angehört oder einem solchen einzuverleiben ist. Die Armenverwaltung selbst erfolgt durchaus nach den sonst für die Kommunalverwaltung der Gemeinden maßgebenden Grundsätzen und durch die kommunalen Organe der Gemeinden. Wahlweise ist jedoch eine besondere

Organisation der Armenverwaltung innerhalb der Gemeinden zugelassen. Auf Grund eines Gemeindebeschlusses können nämlich in allen Gemeinden für die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege besondere, dem Gemeindevorstande untergeordnete Deputationen aus Mitgliedern des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung geeignetenfalls unter Zuziehung anderer Ortseinwohner, welche nach der Ministerialanweisung nicht stimmberechtigte Gemeindeglieder zu sein brauchen, gebildet werden. Den Vorsitz in solchen Deputationen führt, sofern die Gemeindeordnungen über den Vorsitz in Deputationen nicht etwas anderes bestimmen, der Bürgermeister, in den Landgemeinden der Provinz Westfalen der Amtmann oder ein von ihm abgeordnetes Mitglied des Gemeindevorstandes. Wo kein Bürgermeister oder Amtmann an der Spitze der Gemeindeverwaltung steht, tritt an seine Stelle der Gemeindevorsteher. Im übrigen greifen für die Zusammensetzung und die Geschäftsführung der Deputationen die Bestimmungen der Gemeindeordnungen Platz. Die Wahl der in die Armendeputationen zu entsendenden Mitglieder der Gemeindevertreter und sonstigen Ortseinwohner steht jedoch überall der Gemeindevertretung zu. Ortspfarrer oder deren Stellvertreter, deren Pfarrbezirk über die Grenzen der politischen Gemeinde ihres Wohnortes sich erstreckt, sind hinsichtlich des in der auswärtigen Gemeinde belegenen Kirchspielteiles den dortigen Ortseinwohnern gleichzuachten.

Jedes zur Teilnahme an den Gemeindewahlen berechtigte Gemeindemitglied ist verpflichtet, eine unbesoldete Stelle in der Gemeindearmenverwaltung zu übernehmen und drei Jahre oder die sonst in den Gemeindeordnungen vorgeschriebene längere Zeit hindurch zu führen. Von dieser Verpflichtung befreien nur folgende Gründe: 1. anhaltende Krankheit, 2. Geschäfte, die eine häufige oder lange dauernde Abwesenheit mit sich bringen, 3. ein Alter von sechzig oder mehr Jahren, 4. die Verwaltung eines anderen öffentlichen Amtes, 5. sonstige besondere, eine gültige Entschuldigung begründende Verhältnisse, über deren Vorhandensein, sofern die Gemeindeverfassungsgesetze nicht etwas anderes bestimmen, die Gemeindevertretung zu beschließen hat. Wer eine unbesoldete Stelle die gesetzlich vorgeschriebene Zeit hindurch wahrgenommen hat, ist während der nächstfolgenden gleich langen Zeit von der Pflicht

zur Wahrnehmung einer solchen Stelle befreit. Die unberechtigte Weigerung der Uebernahme oder ferneren Wahrnehmung einer unbesoldeten Stelle in der Gemeindearmenverwaltung oder die tatsächliche Entziehung von ihr hat zur Folge, daß der Betreffende auf drei bis sechs Jahre des Rechtes zur Teilnahme an den Gemeindewahlen und zur Wahrnehmung unbesoldeter Stellen für verlustig erklärt und um ein Achtel bis ein Viertel stärker zu den direkten Gemeindeabgaben herangezogen werden kann. Die Beschlußfassung hierüber steht der Gemeindevertretung und in Landgemeinden, welche keine Gemeindevertretung haben, dem Gemeindevorstande zu. Gegen den Beschluß, der einer Genehmigung nicht mehr bedarf, findet die Klage bei dem Kreisausschusse, in den Städten bei dem Bezirksausschusse statt, welche, wenn es sich um einen Beschluß der Gemeindevertretung handelt, auch dem Gemeindevorstande zusteht (§§ 2—5 AG. §§ 10, 11, 21, 27, 28, 37 ZG.).

Innerhalb dieses Rahmens bleibt es jeder Gemeinde überlassen, in welcher Weise sie ihre Armenverwaltung handhaben will. Von besonderer Bedeutung ist in dieser Beziehung das sogenannte Elberfelder System, welches im Anschlusse an altchristliche Einrichtungen zuerst 1852 in Elberfeld durchgeführt und demnächst in vielen anderen namentlich rheinischen Gemeinden nachgeahmt worden ist. Der Bezirk wird hier in Unterabteilungen unter je einem ehrenamtlich tätigen Armenpfleger derart eingeteilt, daß jeder Armenpfleger nur eine ganz geringe Anzahl von Fällen zu behandeln hat und daher jeden einzelnen genau übersehen kann. Mehrere Unterabteilungen sind einem Bezirksvorsteher unterstellt, dem insbesondere die Sorge für die Aufrechterhaltung gleichmäßiger Verwaltungsgrundsätze obliegt, und diese Bezirke stehen ihrerseits wieder unmittelbar unter der Hauptverwaltung.

Den Gemeinden werden für die Ortsarmenpflege die selbständigen Gutsbezirke gleich geachtet. Die Armenverwaltung in ihnen erfolgt nach den für ihre Verwaltung überhaupt maßgebenden Grundsätzen. Die Armenlast liegt für die selbständigen Gutsbezirke den Gutsbesitzern ob. Steht der Gutsbezirk nicht ausschließlich im Eigentume des Gutsbesitzers, so ist auf dessen Antrag ein Statut zu erlassen, welches die Aufbringung der Kosten der öffentlichen Armenpflege in dem Gutsbezirke anderweit regelt und den mit

heranzuziehenden Grundbesitzern oder Einwohnern eine entsprechende Beteiligung bei der Verwaltung der Armenpflege eingeräumt. Das Statut wird in Ermangelung einer Einigung der Beteiligten durch den Kreisausschuß festgestellt und muß hinsichtlich der Regelung der Beitragspflicht den gesetzlichen Bestimmungen über die Verteilung der Kommunallasten in den ländlichen Gemeinden folgen. Es bedarf der Bestätigung des Bezirksausschusses. Ueber die Verpflichtung oder Veranlagung im einzelnen nach Maßgabe des festgestellten Statuts beschließt der Gutsvorsteher, und gegen seinen Beschluß findet die Klage beim Kreisausschusse statt (§§ 7, 8 AG., §§ 40, 44 Nr. 1 ZG.).

Die bereits vor Erlaß der Gesetze über den Unterstützungswohnsitz einen einheitlichen Orts- oder Gesamtarmenverband bildenden Verbände von Gemeinden oder Gutsbezirken sind als solche bestehen geblieben[1]). Ihre statutarischen Vorschriften können durch einen verfassungsmäßigen, der Bestätigung des Bezirksausschusses bedürfenden Beschluß der betreffenden Verbände abgeändert werden. Soweit Statuten noch nicht bestehen, bleibt den beteiligten Gemeinden und Gutsbezirken die Vereinbarung über solche vorbehaltlich der Bestätigung durch den Bezirksausschuß überlassen. Nur wenn ein verfassungsmäßiger Beschluß des Gesamtarmenverbandes über eine erforderlich gewordene Statutenänderung oder eine Vereinbarung der Gemeinden und Gutsbezirke über ein erst zu erlassendes Statut nicht zustande kommt, erfolgt die Regelung durch ein vom Kreistage zu erlassendes und vom Bezirksausschusse zu bestätigendes Statut. Für dessen Inhalt sind gesetzlich gewisse Regelbestimmungen vorgeschrieben. Diese gelten aber nur für die von oben vorgeschriebenen, nicht für die von dem Gesamtarmenverbande oder den beteiligten Gemeinden und Gutsbezirken selbst beschlossenen Statuten.

Die einen Gesamtarmenverband noch nicht bildenden, aus mehreren Gemeinden oder Gutsbezirken zusammengesetzten Kom-

[1]) Solche Gesamtarmenverbände gab es in Schlesien ausschließlich der Oberlausitz nach dem Edikte vom 14. Dezember 1747 — Korn, Edikten-Samml. Bd. 2, S. 540 ff. —, in Neuvorpommern und Rügen nach der Instruktion der Regierung zu Stralsund vom 20. Juli 1836 — Amtsblatt 1836, S. 186 ff. — und in Hannover nach § 85 der Landgemeindeordnung vom 28. April 1859.

munalverbände, wie Bürgermeistereien, Aemter, Samtgemeinden können unter Zustimmung des Kreistages in den Formen, welche für die Beschlußfassung über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten dieser Verbände vorgeschrieben sind, als Gesamtarmenverbände eingerichtet werden. Die gesetzlichen Bestimmungen über die Verwaltung dieser Samtgemeinden sind dann auch für die Verwaltung der gemeinsamen Armenpflege maßgebend. Endlich können Gemeinden und Gutsbezirke, welche einem Gesamtarmenverbande oder einer Samtgemeinde nicht angehören, mittels gegenseitiger Vereinbarung als Gesamtarmenverbände eingerichtet oder einem bestehenden Gesamtarmenverbande einverleibt werden. Die Art der Beschlußfassung über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten, die Vertretung des Gesamtarmenverbandes nach außen, die Formen der Verwaltung und die Aufbringungsweise der Kosten der gemeinsamen Armenpflege werden in diesem Falle durch ein vom Bezirksausschusse zu bestätigendes Statut geregelt.

Die Bestimmungen betreffend die Bildung besonderer Deputationen und die Annahme unbesoldeter Stellen kommen auch für die Gesamtarmenverbände und deren Vertretung zur Anwendung. Ueber die Verpflichtung zur Teilnahme an den Lasten in Gesamtarmenverbänden beschließt der Vorsitzende der Vertretung des Gesamtarmenverbandes, und gegen seinen Beschluß findet die Klage beim Kreisausschusse, jedoch ohne aufschiebende Wirkung statt.

Die Wiederauflösung eines Gesamtarmenverbandes kann nur in den Formen, welche für die Beschlußfassung über die gemeinschaftlichen Angelegenheiten vorgeschrieben sind, und nur mit Genehmigung des Bezirksausschusses vorgenommen werden. Jede Einrichtung und jede Wiederauflösung eines Gesamtarmenverbandes ist durch das Amtsblatt zur öffentlichen Kenntnis zu bringen (§§ 9—15 AG., §§ 40, 44 ZG.).

Die Aufsicht über die Verwaltung der Ortsarmenverbände, mögen dies nun die Einzelgemeinden oder Gesamtarmenverbände sein, steht der Staatsregierung nach Maßgabe der Gemeindeverfassungsgesetze, gegenwärtig des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883, insbesondere der §§ 7, 24 zu (§ 25 AG.).

Die Vorsteher von Korporationen und anderen juristischen Personen sind bei Geldstrafe bis zu 30 M. verpflichtet, den Behörden der Ortsarmenverbände auf deren Erfordern binnen vier-

zehn Tagen Auskunft über den Betrag der Unterstützungen zu erteilen, welche einem Hilfsbedürftigen des Ortsarmenverbandes aus den unter ihrer Verwaltung stehenden, einem Zwecke der Wohltätigkeit gewidmeten Fonds gewährt werden (§§ 6, 7, 13 AG.).

Außer den Ortsarmenverbänden bestehen die Landarmenverbände. Reichsrechtlich liegt ihnen die öffentliche Unterstützung hilfsbedürftiger Inländer ob, welche endgültig zu tragen kein Ortsarmenverband verpflichtet ist[2]), also derjenigen Personen, welche keinen Unterstützungswohnsitz haben, der sogenannten Landarmen. Voraussetzung der Fürsorgepflicht des Landarmenverbandes ist demnach der Mangel jedes Unterstützungswohnsitzes für die hilfsbedürftige Person[3]). Zur Erfüllung dieser Obliegenheiten hat jeder Bundesstaat entweder unmittelbar die Aufgaben des Landarmenverbandes zu übernehmen oder besondere, räumlich abgegrenzte Landarmenverbände, wo solche noch nicht bestehen, einzurichten. Diese sollen der Regel nach eine Mehrheit von Ortsarmenverbänden umfassen, können sich aber ausnahmsweise auch auf den Bezirk eines einzigen Ortsarmenverbandes beschränken[4]). Die weitere Ausführung ist auch hier der Landesgesetzgebung überlassen worden (§ 5 UWG.).

In Preußen sind die vor Erlaß des Gesetzes über den Unter-

---

[2]) Eine endgültige Vorentscheidung über diese Verpflichtung ist nicht notwendig, es handelt sich nur um die endgültige Fürsorgepflicht. Vgl. Entsch. des BA. 3, 67; 5, 81.

[3]) Die Rechtsprechung des Bundesamtes für das Heimatwesen bürdete hier früher dem einen Landarmenverband in Anspruch nehmenden Ortsarmenverbande den negativen Beweis des Mangels jedes Unterstützungswohnsitzes für den Hilfsbedürftigen auf. Dieser Beweis ließ sich kaum jemals führen. Nach der Novelle vom 12. März 1894 ist daher in § 30 UWG. ausdrücklich bestimmt, daß schon derjenige als landarm gilt, dessen Unterstützungswohnsitz nicht zu ermitteln ist, und daß dieser Beweis als erbracht gilt, wenn der Erstattung fordernde Armenverband dargelegt hat, daß er alle diejenigen Erhebungen vorgenommen hat, welche nach Lage der Verhältnisse als geeignet zur Ermittlung des Unterstützungswohnsitzes anzusehen waren. Die frühere Rechtsprechung des Bundesamtes für das Heimatwesen über diese Frage ist damit gegenstandslos geworden. Der Landarmenverband kann aber auch seinerseits Ermittlungen anstellen und den Gegenbeweis führen. BA. 34, 134.

[4]) In diesem Falle bilden Orts- und Landarmenverband nicht verschiedene juristische Personen, sondern sind beide identisch mit der betreffenden Gemeinde. Vgl. Entsch. des BA. 9, 137; 16, 161.

stützungswohnsitz bestehenden Landarmenverbände mit gewissen Aenderungen durch das Ausführungsgesetz aufrechterhalten worden.

Die Armenverwaltung derjenigen Landarmenverbände, welche nur aus einer Gemeinde bestehen, erfolgt nach Maßgabe der Bestimmungen über die Kommunalverwaltung der Gemeinde. Im übrigen soll die Landarmenverwaltung den betreffenden kreis-, provinzial- und kommunalständischen Verbänden und deren Organen nach Maßgabe der für diese Verbände geltenden Verfassungsgesetze übertragen werden. Die Landarmenverbände decken sich also nicht etwa mit den betreffenden Kreisen und größeren Kommunalverbänden, wie das hinsichtlich der Ortsarmenverbände und der Gemeinden für die Regel der Fall ist, sondern es ist nur die Vertretung und Verwaltung der Landarmenverbände auf jene kommunalen Organe der Kreise und Provinzen übergegangen. Für das öffentliche Recht ist dieser Unterschied ohne Bedeutung, dagegen kann es privatrechtlich von großer Wichtigkeit sein, daß die Landarmenverbände und die größeren Kommunalverbände verschiedene Rechtssubjekte sind.

Die gegenwärtig bestehenden Landarmenverbände sind folgende:

1. In Ostpreußen bildet jeder Stadt- und jeder Landkreis hinsichtlich der öffentlichen Unterstützung der Landarmen, der Unterstützung der aus dem Auslande übernommenen Inländer und der den Ortsarmenverbänden zu gewährenden Beihilfe einen Landarmenverband, außerdem hat aber noch die ganze Provinz hinsichtlich der Aufnahme der Ortsarmen in die Landarmenhäuser gegen Entschädigung und der Fürsorge für Geisteskranke und Taubstumme den Charakter eines Landarmenverbandes[5]);

2. der Landarmenverband der Provinz Westpreußen[6]);

3. der Landarmenverband der Provinz Brandenburg[7]);

4. der Landarmenverband der Stadt Berlin;

5. der Landarmenverband der Provinz Pommern[8]);

---

[5]) Reglement vom 26. September 1864 — GS. 1864, S. 621 —.

[6]) Reglement vom 11. September 1867 — GS. 1867, S. 1709 —.

[7]) V. vom 25. Februar und 30. April 1878 — GS. 1878, S. 94, 143 —.

[8]) V. vom 27. Dezember 1876 und 15. März 1877 — GS. 1877, S. 2, 95 —.

6. der Landarmenverband der Provinz Schlesien mit Ausschluß der Stadt Breslau[9]);

7. der Landarmenverband des Stadtkreises Breslau;

8. der Landarmenverband der Provinz Sachsen[10]);

9. der Landarmenverband der Provinz Posen[11]);

10. der Landarmenverband der Provinz Schleswig-Holstein ausschließlich des Kreises Herzogtum Lauenburg[12]);

11. der Landarmenverband des Kreises Herzogtum Lauenburg;

12. der Landarmenverband der Provinz Hannover[13]);

13. der Landarmenverband des Regierungsbezirks Kassel[14]);

14. der Landarmenverband des Regierungsbezirks Wiesbaden mit Ausschluß des Stadtkreises Frankfurt a. M.[15]);

15. der Landarmenverband des Stadtkreises Frankfurt a. M.[16]);

16. der Landarmenverband der Provinz Westfalen[17]);

17. der Landarmenverband der Rheinprovinz[18]);

18. der Landarmenverband der Hohenzollernschen Lande[19]);

19. der Landarmenverband der Insel Helgoland.

Die Grenzen der Landarmenverbände können unter Zustimmung der Beteiligten und, wo für den Bezirk eines Landarmenverbandes eine besondere Vertretung nicht besteht, unter Zustimmung der Provinzialvertretung durch königliche Verordnung abgeändert werden. Ohne diese Zustimmung ist die Veränderung nur im Wege der Gesetzgebung zulässig. Die zur Deckung der Kosten erforderlichen Beträge werden auf die betreffenden Kreise nach dem Maßstabe der in ihnen aufkommenden direkten Staats-

[9]) V. vom 16. August 1871 und 16. Februar 1878 — GS. 1871, S. 345; 1878, S. 91 —.

[10]) V. vom 2. Oktober 1871, 14. Juni 1875 und 16. März 1878 — GS. 1871, S. 473; 1875, S. 323; 1878, S. 127.

[11]) V. vom 29. Juli 1871 — GS. 1871, S. 329 —.

[12]) V. vom 1. September 1871 — GS. 1871, S. 377 —. Wegen Helgoland Ges. vom 31. März 1909 — GS. 1909, S. 27 —.

[13]) V. vom 1. August 1871 — GS. 1871, S. 325 —.

[14]) V. vom 29. Juli 1871 — GS. 1871, S. 323.

[15]) V. vom 4. September 1871 — GS. 1871, S. 378 —.

[16]) V. vom 29. Juli 1871 — GS. 1871, S. 324 —.

[17]) V. vom 15. September 1871 — GS. 1871, S. 461 —.

[18]) V. vom 2. Oktober 1871, AE. vom 12. April 1873 und 9. Januar 1882 — GS. 1871, S. 477; 1873, S. 251 —.

[19]) V. vom 16. September 1874 — GS. 1874, S. 311 —.

steuern verteilt, sofern nicht die Vertretung eines Landarmenverbandes mit Genehmigung des Ministers des Innern und des Finanzministers eine andere Aufbringungsweise beschließt. Den Vertretungen der Kreise bleibt die Beschlußfassung über die Aufbringungsweise vorbehalten. In den Hohenzollernschen Landen treten an die Stelle der Kreise die Oberamtsbezirke (§§ 26 bis 29 AG.).

Ueber die Heranziehung oder Veranlagung zu den Lasten der Landarmenverbände wie auf Beschwerden und Einsprüche dagegen hat der Vorstand des Landarmenverbandes zu beschließen. Gegen seinen Beschluß findet die Klage beim Bezirksausschusse ohne aufschiebende Wirkung und gegen die Entscheidung des letzteren die Revision beim Oberverwaltungsgerichte statt (§ 44 ZG.).

Reichsrechtlich liegt den Landarmenverbänden nur die Unterhaltung der Landarmen, landesgesetzlich auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung auch der Unterhalt der aus dem Auslande übernommenen hilfsbedürftigen Inländer ob. Außerdem sind die Landarmenverbände verpflichtet, denjenigen ihrem Bezirke angehörigen Ortsarmenverbänden, welche den ihnen obliegenden Verpflichtungen zu genügen unvermögend sind, eine Beihilfe zu gewähren. Darüber, ob und welche Beihilfe zu gewähren ist, beschließt endgültig der Provinzialrat nach Anhörung des Kreistages. Die Beihilfe kann in Geld oder mittels Bereitstellung von Pfleganstalten oder in sonst geeigneter Weise erfolgen. Endlich liegt ihnen die Verpflichtung ob, in ihren Armenhäusern, soweit es der Raum gestattet, gegen Entschädigung die der Fürsorge der Ortsarmenverbände gesetzlich anheimfallenden Personen auf Antrag dieser Verbände aufzunehmen.

Dazu kommt die außerordentliche Armenlast. Nach dem Gesetze vom 11. Juli 1891 sind vom 1. April 1893 ab die Landarmenverbände, und zwar in Ostpreußen der der Provinz verpflichtet, für Bewahrung, Kur und Pflege der hilfsbedürftigen Geisteskranken, Idioten, Epileptischen, Taubstummen und Blinden in geeigneten Anstalten Fürsorge zu treffen. Die allgemeinen Verwaltungskosten fallen dem Landarmenverbande zur Last, die übrigen Kosten werden erstattet durch den Ortsarmenverband des Bedürftigen. Die Vermittlung dieser Kostenerstattung hat der Kreis zu übernehmen, zu welchem der Ortsarmenverband gehört. Dabei muß der Kreis

dem Ortsarmenverbande mindestens zwei Drittel dieser Kosten als Beihilfe gewähren. Kreise und Armenverbände, welche schon bisher in ausreichender Weise für einen dieser Zweige gesorgt haben, können gegen ihren Willen nicht zur Teilnahme oder zu Kostenbeiträgen an den vom Landarmenverbande zu treffenden Einrichtungen gezwungen werden. Streitigkeiten, welche zwischen den Ortsarmenverbänden und den Kreisen aus diesen Verhältnissen entstehen, unterliegen der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren. Ministeriell zu genehmigende Reglements sollen nähere Bestimmungen über Aufnahme und Entlassung der Pflegebedürftigen und über die Höhe der den Landarmenverbänden zu erstattenden Kosten treffen. Doch bleibt den Kreisen die Gewährung weiter gehender Beihilfe unbenommen. Die Landarmenverbände können die ihrer Fürsorge gesetzlich anheimfallenden Personen demjenigen Ortsarmenverbande gegen Entschädigung überweisen, der zu ihrer vorläufigen Unterstützung gesetzlich verpflichtet ist (§ 34 AG.).

Die außer der Armenpflege den Landarmenverbänden noch obliegende Verwaltung und Unterhaltung des Besserlingswesens, die an sich mit der öffentlichen Armenpflege nichts zu tun hat, ist bereits an einer anderen Stelle behandelt worden[20]).

Da die Verwaltung des Landarmenwesens vollständig auf kommunale Verbände, wie größere Städte, Kreise, Provinzen, zur Handhabung nach dem Systeme der Kommunalverwaltung übergegangen ist, so kann die Staatsaufsicht über die Landarmenverbände nur in derselben Weise geführt werden wie diejenige über die Kommunalverwaltung der betreffenden Kommunalverbände überhaupt. Sie ist also verschieden, je nachdem es sich um eine Stadt, einen Kreis, eine Provinz oder einen sonstigen größeren Kommunalverband handelt[21]).

§ 179. Die Armenstreitsachen.

Streitigkeiten in Armensachen können nach mehrfacher Richtung entstehen, einmal zwischen dem Armen und dem Armenverbande, dann zwischen dem Armenverbande und dem kraft besonderen Rechtstitels zur Unterstützung Verpflichteten, und endlich zwischen verschiedenen Armenverbänden.

---

[20]) Vgl. § 170.

[21]) Vgl. Bd. 2.

I. Der Arme hat trotz der Bestimmungen, welche die Armenverbände zur Verpflegung hilfsbedürftiger Personen verpflichten, keinerlei subjektives Recht auf diese Unterstützung. Er kann daher den Unterstützungsanspruch gegen einen Armenverband niemals im Rechtswege, sei es im ordentlichen, sei es im Verwaltungsprozesse, sondern nur im Wege der gewöhnlichen Beschwerde bei der Verwaltungsbehörde geltend machen, und deren Pflicht ist es, keine Ansprüche zuzulassen, welche über das Notdürftige hinausgehen (§ 63 AG.). Beschwerden von Armen gegen Verfügungen von Ortsarmenverbänden darüber, ob, in welcher Höhe und in welcher Weise Unterstützungen zu gewähren sind, unterliegen 1., sofern eine Stadt von mehr als 10000 Einwohnern, in Hannover überhaupt eine Stadt mit Ausnahme der in § 27 der hannoverschen Kreisordnung genannten an dem Armenverbande beteiligt ist, der endgültigen Beschlußfassung des Bezirksausschusses, 2. anderenfalls der endgültigen Beschlußfassung des Kreisausschusses. Desgleichen unterliegen Beschwerden von Armen gegen Verfügungen von nur aus einem Kreise bestehenden Landarmenverbänden über die Art und Höhe der Unterstützung der endgültigen Beschlußfassung des Bezirksausschusses (§ 41 ZG.).

II. Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz hat nur die Rechte und Verbindlichkeiten zwischen den zur Gewährung öffentlicher Unterstützung verpflichteten Armenverbänden geregelt. Es sind daher die auf sonstigen, sei es privaten, sei es öffentlichen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen, einen Hilfsbedürftigen zu unterstützen, unberührt geblieben. Der Rückgriff ist jedoch verschieden geregelt, je nachdem es sich um eine Unterstützungspflicht auf Grund eines sonstigen Rechtstitels, wie Familien- und Dienstverhältnis, Genossenschaft, Stiftung usw., oder um eine solche auf Grund der öffentlichen Arbeiterversicherung handelt.

Im ersteren Falle ist jeder Armenverband, welcher nach Vorschrift des Reichsgesetzes einen Hilfsbedürftigen unterstützt hat, befugt, Ersatz derjenigen Leistungen, zu deren Gewährung ein dritter aus anderen als den durch das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz begründeten Titeln verpflichtet ist, von dem Verpflichteten in demselben Maße und unter denselben Voraussetzungen zu fordern, als dem Unterstützten auf jene Leistungen ein Recht zusteht. Der Einwand, daß der unterstützende Armenverband den

Ersatz von einem anderen Armenverbande zu fordern berechtigt sei, darf ihm hierbei nicht entgegengestellt werden (§§ 61, 62 UWG.).

In Preußen besteht zur Geltendmachung dieses Anspruches des Armenverbandes ein Verwaltungsverfahren vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges. Es können nämlich auf den Antrag des Armenverbandes, der einen Hilfsbedürftigen unterstützen muß, durch einen mit Gründen versehenen Beschluß der Verwaltungsbehörde nach Anhörung der Beteiligten der Ehemann, die Ehefrau, die ehelichen Eltern, die uneheliche Mutter, sowie die ehelichen Kinder und in Beziehung auf die Mutter auch die unehelichen Kinder angehalten werden, dem Hilfsbedürftigen nach Maßgabe ihrer gesetzlichen Verpflichtung die erforderliche laufende Unterstützung zu gewähren. Die Beschlußfassung steht dem Kreis-(Stadt-)Ausschusse desjenigen Kreises zu, in welchem der in Anspruch genommene Angehörige des Hilfsbedürftigen seinen Wohnsitz hat. Besitzt der gedachte Angehörige im Inlande keinen Wohnsitz, so treten an die Stelle der Behörden des Wohnsitzes die des Aufenthaltsortes. Der Beschluß des Kreisausschusses ist endgültig vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges. Er ist vorläufig und so lange vollstreckbar, bis mittels rechtskräftigen gerichtlichen Urteils eine abändernde Entscheidung erfolgt ist. Im letzteren Falle hat der Armenverband den in Anspruch genommenen Angehörigen das bis dahin von letzterem Geleistete, beziehungsweise das zu viel Geleistete zu erstatten und ist, falls er sich dessen weigern sollte, hierzu im Aufsichtswege anzuhalten. Hatte jedoch der eine solche Erstattung Fordernde die gerichtliche Klage nicht innerhalb sechs Monaten nach Zustellung des von ihm angefochtenen Beschlusses des Kreisausschusses angebracht, so kann er nur dasjenige zurückfordern, was er für den Zeitraum seit Anbringung der Klage zu viel geleistet hat. Gegen andere als die oben genannten Personen ist nicht das Verwaltungsverfahren, sondern nur der ordentliche Rechtsweg zulässig. Desgleichen kann ein Armenverband die Erstattung bereits verausgabter Unterstützungskosten, soweit nicht die Bestimmungen betreffend das Streitverfahren der Armenverbände zur Anwendung kommen, nur im gerichtlichen Verfahren beanspruchen (§§ 65—68 AG., § 43 ZG.).

Weiterhin hat der Armenverband, der einen Hilfsbedürftigen unterstützt hat, nach §§ 1531 ff. der Reichsversicherungsordnung

vom 19. Juli 1911 in Höhe der geleisteten Unterstützung Anspruch auf Ersatz gegen den Träger der öffentlichen Versicherung, wenn dem Hilfsbedürftigen ein solcher Anspruch zustand. Dessen Anspruch geht kraft gesetzlicher Abtretung in Höhe der geleisteten Unterstützung auf den Armenverband über, ohne Rücksicht darauf, ob der Unterstützte selbst Invaliden-, Alters- oder Hinterbliebenenrente beantragt hat. Ueber den Anspruch, der binnen sechs Monaten nach Ablauf der Unterstützung geltend zu machen ist, wird im reichsrechtlichen Spruchverfahren vor den Versicherungsämtern entschieden.

III. Muß ein Ortsarmenverband einen hilfsbedürftigen Inländer, welcher innerhalb des Ortsarmenbezirkes seinen Unterstützungswohnsitz nicht hat, unterstützen, so hat der Ortsarmenverband zunächst eine vollständige Vernehmung des Unterstützten über seine Heimats-, Familien- und Aufenthaltsverhältnisse zu bewirken, und sodann den Erstattungsanspruch bei Vermeidung des Verlustes binnen sechs Monaten nach begonnener Unterstützung bei dem vermeintlich verpflichteten Armenverbande mit der Anfrage anzumelden, ob der Anspruch anerkannt wird. Ist der verpflichtete Armenverband nicht zu ermitteln, so hat die Anmeldung zwecks Wahrung des Anspruches innerhalb der Frist bei der zuständigen vorgesetzten Behörde des beteiligten Armenverbandes zu erfolgen. In der Benachrichtigung ist für den Fall, daß der unterstützende Ortsarmenverband von der etwa gesetzlich zulässigen Versagung des weiteren Aufenthalts Gebrauch machen will, dies ausdrücklich zu bemerken. Geht auf die erlassene Anzeige innerhalb vierzehn Tagen nach dem Empfange eine bestimmte Antwort des in Anspruch genommenen Armenverbandes nicht ein, so gilt dies als Ablehnung des Anspruchs. Jeder Armenverband ist berechtigt, seine Ansprüche gegen einen anderen Armenverband auf dem gesetzlich bezeichneten Wege selbständig und unmittelbar vor den zur Entscheidung und Vollstreckung berufenen Behörden zu verfolgen (§§ 34—36 UWG.).

Die Zuständigkeit dieser Behörden erstreckt sich über alle Streitigkeiten zwischen Armenverbänden über die Unterstützung Hilfsbedürftiger nach öffentlichem Rechte, insbesondere also auch über die Rückerstattung irrtümlich gezahlter Verpflegungskosten[1]),

[1]) Das BA. nahm in diesen Fällen früher — vgl. 2, 94, 96; 3, 100 —

sowie wenn nach § 34 des preußischen Ausführungsgesetzes ein Landarmenverband einen Ortsarmenverband mit der Fürsorge beauftragt hat[2]). Dagegen ist der ordentliche Rechtsweg begründet in allen Fällen, in denen es sich nicht nur um einen zivilrechtlichen Zwischenpunkt, sondern um sachlich zivilrechtliche Streitigkeiten zwischen Armenverbänden handelt[3]).

Das Reichsrecht regelt nun selbst nur das Streitverfahren über die öffentliche Unterstützung Hilfsbedürftiger, wenn die streitenden Armenverbände verschiedenen Bundesstaaten angehören, überläßt dagegen der Landesgesetzgebung die Regelung des Streitverfahrens zwischen Armenverbänden desselben Bundesstaates (§ 37 UWG.). Aber auch für das Streitverfahren erster Instanz zwischen Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten gibt das Reichsrecht nur einzelne Regelbestimmungen, indem es die weitere Ausführung der Landesgesetzgebung anheimstellt. Nur das Verfahren in höchster Instanz vor dem Bundesamte für das Heimatwesen ist reichsrechtlich erschöpfend geregelt worden. Dagegen ermächtigt das Reichsgesetz bis zu anderweitiger von Reichs wegen erfolgenden Regelung der Zuständigkeit des Bundesamtes für das Heimatwesen die Landesgesetzgebung zu bestimmen, daß die reichsrechtlichen Vorschriften über die Streitsachen zwischen Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten auch bei solchen zwischen den Armenverbänden desselben Bundesstaates in Wirksamkeit treten sollen (§ 52 UWG.). Von dieser Ermächtigung hat Preußen Gebrauch gemacht. Es besteht hier also ein Unterschied in der Behandlung der Streitsachen zwischen Armenverbänden Preußens und anderer Bundesstaaten überhaupt nicht. Das Verfahren unterer Instanz ist für beide im Anschlusse an die reichsrechtlichen Bestimmungen übereinstimmend geregelt, und die höchste Instanz bildet auch bei Streitsachen preußischer Armenverbände untereinander das Bundesamt für das Heimatwesen. Während das preußische Ausführungsgesetz zum Reichsgesetze über den Unterstützungswohnsitz als Landes-

eine zivilrechtliche condictio indebiti an, hat aber später — 4, 83 — die frühere Rechtsauffassung mit Recht zugunsten des im Texte erwähnten Grundsatzes aufgegeben. In der Tat gründet sich der Rückerstattungsanspruch ebenso auf das öffentliche Recht wie der Erstattungsanspruch selbst.

[2]) Vgl. Entsch. des BA. 6, 91, 93.

[3]) Beispiele s. bei Wohlers a. a. O.

verwaltungsgerichte in Armensachen besondere Deputationen für das Heimatwesen im Anschlusse an die Regierungsbezirke gebildet hatte, sind nunmehr durch das Landesverwaltungsgesetz und das Zuständigkeitsgesetz die Obliegenheiten dieser Behörden auf die Bezirksausschüsse übergegangen.

Lehnt ein Armenverband den gegen ihn erhobenen Erstattungsanspruch ab, so wird auf Antrag desjenigen Armenverbandes, welcher die öffentliche Unterstützung vorläufig zu gewähren verpflichtet ist, über den erhobenen Anspruch im Verwaltungswege durch diejenige Spruchbehörde entschieden, welche dem in Anspruch genommenen Armenverbande vorgesetzt ist. Die Zuständigkeit, der Instanzenzug, sowie das Verfahren ist vollständig der landesgesetzlichen Regelung überlassen, jedoch mit zwei Beschränkungen. Einmal werden die für die Entscheidung zuständigen Landesbehörden reichsrechtlich für befugt erklärt, Untersuchungen an Ort und Stelle zu veranlassen, Zeugen und Sachverständige zu laden und eidlich zu vernehmen und überhaupt den angetretenen Beweis in vollem Umfange zu erheben. Außerdem muß aber die Entscheidung durch schriftlichen, mit Gründen versehenen Bescheid erfolgen, und es muß, sofern dabei für den in Anspruch genommenen Armenverband eine Verpflichtung zur Uebernahme eines Hilfsbedürftigen begründet ist, dies in dem Beschlusse ausdrücklich ausgesprochen werden (§§ 38—40 UWG.). Im Anschlusse hieran bestimmt § 39 des Zuständigkeitsgesetzes, daß Streitigkeiten zwischen Armenverbänden wegen öffentlicher Unterstützung Hilfsbedürftiger unbeschadet der Bestimmungen des Reichsgesetzes über den Unterstützungswohnsitz der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren unterliegen, und daß der Bezirksausschuß in erster Instanz zuständig ist. Damit ist den Erfordernissen, welche das Reichsrecht für das Verfahren stellt, vollkommen Genüge geschehen. Es sind aber dadurch auch die in dem preußischen Ausführungsgesetze enthaltenen landesgesetzlichen Vorschriften über das Verfahren in erster Instanz beseitigt[4]). Mit den oben angegebenen reichs- und

[4]) Dies gilt insbesondere von der Vorschrift des § 49 AG., welche wegen der Verpflichtung, sich als Zeuge oder Sachverständiger vernehmen zu lassen, unbedingt auf die bürgerlichen Prozeßgesetze Bezug nimmt, während § 87 LVG. für die Ungehorsamsstrafe eine andere Grenze festsetzt. Wenn nach § 39 ZG. die Entscheidung im gewöhnlichen Verwaltungsstreit-

landesrechtlichen Einschränkungen ist also das Verfahren in Streitsachen der Armenverbände untereinander das gewöhnliche Verwaltungsstreitverfahren[5]).

Soweit die Organisation oder örtliche Abgrenzung der einzelnen Armenverbände Gegenstand des Streites ist, bewendet es endgültig bei der Entscheidung der höchsten landesgesetzlichen Stelle, in Preußen des Bezirksausschusses als höchster und letzter Instanz. Im übrigen findet gegen die Entscheidungen des Bezirksausschusses nur die Berufung an das Bundesamt für das Heimatwesen statt (§ 41 UWG., § 57 AG.). Diese Berufung kann also auch anders als im gewöhnlichen Verwaltungsprozesse wegen des Kostenpunktes allein eingelegt werden[6]). Alle sonstigen Rechtsmittel gegen die Entscheidung des Bezirksausschusses, insbesondere also auch die Wiederaufnahme des Verfahrens, sind durch ausdrückliche Gesetzesvorschrift ausgeschlossen. Zweifelhaft könnte nur erscheinen, ob in Armensachen eine Beschwerde gegen prozeßleitende Beschlüsse des Gerichtes erster Instanz stattfindet. Diese Frage beantwortet sich nicht etwa durch die Tatsache, daß für Armenstreitsachen überhaupt das Verwaltungsstreitverfahren Platz greifen soll. Denn diese Bestimmung bezieht sich nur auf das Verfahren erster Instanz, während die Rechtsmittel eine von dem gewöhnlichen Verwaltungsstreitverfahren wesentlich abweichende Regelung erfahren haben. Das preußische Ausführungsgesetz § 49 gibt nur in einem einzigen Falle, nämlich gegenüber dem Strafbescheide gegen ungehorsame Zeugen und Sachverständige innerhalb vierzehn Tagen nach der Zustellung den Rekurs an das Bundesamt für das Heimatwesen. Es ist daher anzunehmen, daß außer diesem Falle ein Rechtsmittel gegen Beschlüsse im Laufe des Prozesses nicht stattfindet.

Das Bundesamt für das Heimatwesen ist eine ständige kollegiale Reichsbehörde mit dem Sitze zu Berlin. Es besteht aus dem Vorsitzenden und mindestens vier Mitgliedern, welche auf

verfahren erfolgen soll, so liegt gar kein Grund vor, im Widerspruche hiermit jene Bestimmung des § 49 AG. als daneben fortdauernd gültig zu betrachten. Andrer Ansicht ohne nähere Begründung v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze Bd. 3 zu dem betr. Paragraphen.

[5]) Aus diesem Grunde ist die Ansicht des BA. — 2, 65; 12, 137; 13, 170; 17, 142; 18, 158 — unhaltbar, daß in diesem Verfahren der Parteieid als Beweismittel statthaft sei. Vgl. darüber Bd. 2, § 140.

[6]) Vgl. Entsch. des BA. 9, 139; 15, 123.

Vorschlag des Bundesrates vom Kaiser auf Lebenszeit ernannt werden. Der Vorsitzende und mindestens die Hälfte der Mitglieder müssen zum Richteramte befähigt sein. Die Mitglieder des Bundesamtes sind denen des vormaligen Reichsoberhandelsgerichts bezüglich der Versetzung in ein anderes Amt, der einstweiligen und zwangsweisen Versetzung in ein anderes Amt, der einstweiligen und zwangsweisen Versetzung in den Ruhestand, der Disziplinarbestrafung und der vorläufigen Dienstenthebung gleichgestellt. Zur Abfassung einer gültigen Entscheidung des Bundesamtes gehört die Anwesenheit von mindestens drei Mitgliedern, von denen wenigstens eins richterliche Befähigung haben muß. Die Zahl der bei Fassung eines Beschlusses mitwirkenden Mitglieder muß in allen Fällen eine ungerade sein. Ist die Zahl eine gerade, so führt dasjenige Mitglied, welches zuletzt ernannt ist, und bei gleichem Dienstalter das der Geburt nach jüngere nur eine beratende Stimme. Im übrigen ist die Regelung des Geschäftsganges bei dem Bundesamte, insbesondere auch der Befugnisse des Vorsitzenden einem vom Bundesamte zu entwerfenden Regulative vorbehalten, das der Bestätigung des Bundesrates bedarf (§§ 42—45 UWG.)[7]).

Das Verfahren vor dem Bundesamte ist reichsrechtlich in erschöpfender Weise entweder unmittelbar durch das Gesetz oder durch das gesetzlich vorbehaltene Regulativ geregelt, so daß für landesgesetzliche Ausführungsbestimmungen kein Platz bleibt. In Armenstreitsachen zweiter Instanz findet also nicht das Verwaltungsstreitverfahren nach Maßgabe des Landesverwaltungsgesetzes, sondern nur der besondere reichsrechtliche Verwaltungsprozeß statt.

Die Berufung an das Bundesamt ist bei Verlust des Rechtsmittels binnen vierzehn Tagen von der Behändigung der angefochtenen Entscheidung an gerechnet, bei derjenigen Behörde, gegen deren Entscheidung sie gerichtet ist, in Preußen also bei dem Bezirksausschusse, schriftlich anzumelden. Die Angabe der Beschwerden, sowie die Rechtfertigung der Berufung kann entweder zugleich mit der Anmeldung der letzteren oder innerhalb vier Wochen nach diesem Termine derselben Behörde eingereicht werden. Von sämtlichen Schriftsätzen und etwaigen Anlagen sind Abschriften beizufügen. Die eingegangenen Abschriften werden von dem Bezirks-

7) Vgl. Regulativ vom 6. Januar 1873 — Centralblatt für das Deutsche Reich 1873, S. 4 ff. —.

ausschusse der Gegenpartei zur schriftlichen, binnen vier Wochen nach der Behändigung in zwei Exemplaren einzureichenden Gegenerklärung zugefertigt. Nach Ablauf dieser Frist legt der Bezirksausschuß die Akten dem Bundesamte vor. Erachtet dieses vor Fällung der Entscheidung noch eine Aufklärung über das Sach- und Rechtsverhältnis für nötig, so ist diese unter Vermittlung der zuständigen Landesbehörde, in Preußen des Bezirksausschusses, vorzunehmen. Die Entscheidung des Bundesamtes erfolgt gebührenfrei in öffentlicher Sitzung nach stattgehabter Ladung und Anhörung der Parteien. Das Erkenntnis wird schriftlich, mit Gründen versehen, den Parteien seitens derjenigen Behörde zugefertigt, gegen deren Beschluß es ergangen ist. Gegen die Entscheidung des Bundesamtes ist ein weiteres Rechtsmittel nicht zulässig (§§ 46 bis 51 UWG.).

In Preußen ist bei allen Streitsachen zwischen preußischen Armenverbänden die unterliegende Partei verpflichtet, der Gegenpartei die ihr in der Berufungsinstanz entstandenen baren Auslagen, sowie die Gebühren eines sie in der öffentlichen Sitzung des Bundesamtes vertretenden Rechtsverständigen zu erstatten (§ 58 AG.).

Die Zwangsvollstreckung in Armenstreitsachen findet statt:

a. auf Grund der Entscheidung erster Instanz, die abgesehen von dem später zu erwähnenden Falle einer Regelung der Verhältnisse durch Anerkenntnis sofort vollstreckbar ist;

b. auf Grund und in den Grenzen eines von dem in Anspruch genommenen Armenverbande ausgestellten Anerkenntnisses;

c. auf Grund der endgültigen Entscheidung.

Die Vollziehung der Zwangsvollstreckung liegt der zur Entscheidung in erster Instanz zuständigen Behörde des verpflichteten Armenverbandes ob, und ist bei ihr unter Beifügung der erforderlichen Urkunden zu beantragen. Wird die bereits vollstreckte Entscheidung erster Instanz durch endgültige Entscheidung der höheren Instanz wieder aufgehoben, so hat die zur Entscheidung in erster Instanz zuständige Behörde desjenigen Armenverbandes, welcher die Vollstreckung erwirkt hat, die erforderlichen Anordnungen zu deren Rückgängigmachung zu treffen.

Von den drei vollstreckbaren Titeln geben der erste und der dritte, die Entscheidung erster Instanz und die endgültige Ent-

scheidung, zu keinen besonderen Erörterungen weiter Anlaß. Es handelt sich nur noch darum, was man unter dem Anerkenntnisse zu verstehen hat, ein Begriff, der dem gewöhnlichen Verwaltungsstreitverfahren fremd ist, und der auch in den bisherigen Ausführungen über die Gestaltung des armenrechtlichen Streitverfahrens noch nicht auftauchte. Das Rechtsverhältnis ist hierbei folgendes:

Den vorläufig unterstützungs- oder übernahmeverpflichteten Armenverbänden bleibt es unbenommen, die tatsächliche Vollstreckung der Ausweisung durch eine unter sich zu treffende Einigung über das Verbleiben der auszuweisenden Person oder Familie in ihrem bisherigen Aufenthaltsorte gegen Gewährung eines bestimmten Unterstützungsbetrages von seiten des endgültig verpflichteten Armenverbandes dauernd oder zeitweilig auszuschließen. Auf Anrufen eines der Beteiligten sind die erstinstanzlichen Behörden verpflichtet, zwecks tunlicher Herstellung einer solchen Einigung vermittelnd einzuschreiten. Ist die Einigung urkundlich in Form eines Anerkenntnisses festgestellt, so findet auf deren Grunde das Verwaltungszwangsverfahren statt. Wenn mit der Ausweisung Gefahr für Leben oder Gesundheit des Auszuweisenden oder seiner Angehörigen verbunden sein würde, oder wenn die Ursache der Erwerbs- oder Arbeitslosigkeit des Auszuweisenden durch eine im Reichskriegsdienste oder bei Gelegenheit einer Tat persönlicher Selbstaufopferung erlittene Verwundung oder Krankheit herbeigeführt ist, oder endlich, wenn sonst die Wegweisung vom Aufenthaltsorte mit erheblichen Härten oder Nachteilen für den Auszuweisenden verbunden sein sollte, kann auch bei nicht erreichter Einigung das Verbleiben der auszuweisenden Person oder Familie in dem Aufenthaltsorte gegen Festsetzung eines von dem verpflichteten Armenverbande zu zahlenden Unterstützungsbetrages durch die zur Entscheidung in erster Instanz zuständige Behörde des Ortsarmenverbandes des Aufenthaltsortes angeordnet werden. Gegen diese Anordnung, welche bei Fortfall der Voraussetzungen, unter denen sie erlassen ist, jederzeit zurückgenommen werden kann, steht beiden Teilen innerhalb vierzehn Tagen nach der Zustellung die Berufung an das Bundesamt für das Heimatwesen zu, welches endgültig entscheidet. Dasselbe findet statt, wenn der Antrag des verpflichteten Armenverbandes auf Erlaß einer solchen Anordnung

zurückgewiesen ist. Solange das Verfahren betreffend den Versuch der Einigung oder den Erlaß der Anordnung schwebt, bleibt die Vollstreckbarkeit der Entscheidung erster Instanz ausgesetzt. Ist die Ausweisung durch Ueberführung zu bewerkstelligen, so fallen die Ueberführungskosten als ein Teil der zu erstattenden Unterstützungskosten dem hierzu verpflichteten Armenverbande zur Last. Streitigkeiten über die Notwendigkeit der Ueberführung oder die Art ihrer Ausführung entscheidet endgültig die für die erste Instanz in der Hauptsache zuständige Behörde des Armenverbandes des Aufenthaltsortes. Ist ein Armenverband zur Zahlung der ihm endgültig auferlegten Kosten laut Bescheinigung der ihm vorgesetzten Behörde ganz oder teilweise unvermögend, so hat der Bundesstaat, welchem er angehört, entweder mittelbar oder unmittelbar für die Erstattung zu sorgen. In Preußen bleiben für diesen Fall die Kosten des Verfahrens außer Ansatz, und für die Erstattung der Auslagen und Gebühren muß der betreffende Landarmenverband aufkommen (§§ 53—59 UWG., § 59 AG.).

Außer dem förmlichen Streitverfahren besteht landesgesetzlich nach dem preußischen Ausführungsgesetze noch ein besonderes schiedsrichterliches Verfahren bei Rechtsstreitigkeiten unter Armenverbänden. Der Kreis-, bzw. Stadtausschuß muß bei allen Streitigkeiten, in denen ein Ortsarmenverband von einem anderen preußischen Armenverbande in Anspruch genommen wird, auf Antrag beider streitenden Teile der schiedsrichterlichen Entscheidung und auf Antrag eines Teiles, falls dieser Antrag vor Anhängigmachung des Streites bei dem Bezirksausschusse gestellt wird, einem gütlichen Sühneversuche sich unterziehen. In betreff der Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen hat in dieser Beziehung der Kreisausschuß dieselben Befugnisse wie der Bezirksausschuß, nur mit der Maßgabe, daß gegen seine Strafverfügung die Beschwerde an den Bezirksausschuß stattfindet. Der Kreisausschuß kann in jeder Lage des Verfahrens einen Sühneversuch veranlassen. Der Beschluß des Kreisausschusses in der Sache selbst ist endgültig. Er erfolgt gebühren- und stempelfrei, doch sind dem unterliegenden Teile die baren Auslagen des Verfahrens und die des obsiegenden Teiles, jedoch mit Ausschluß der Gebühren eines Bevollmächtigten zur Last zu legen. Die zu erstattenden baren Auslagen werden von dem Kreisausschusse endgültig festgesetzt. Die Beschlüsse des

Kreisausschusses, sowie die urkundlichen von ihm festgestellten Einigungen sind im Verwaltungswege vollstreckbar (§§ 60—62 AG.).

Endlich sind Streitigkeiten, welche zwischen den Ortsarmenverbänden und den Kreisen aus der Verteilung der außerordentlichen Armenlast entstehen, durch die Novelle vom 11. Juli 1891 zum preußischen AG. der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren überwiesen.

Kap. III. Das Grundbesitzrecht *).

§ 180. Geschichtliche Entwicklung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse [1]).

Das preußische Grundbesitzrecht der östlichen Provinzen, auf dem im wesentlichen dasjenige des ganzen Staates beruht, hat die

*) Vgl. Th. Hagemann, Handbuch des Landwirtschaftsrechts, Hannover 1807; C. A. Weiske, Handbuch des allgemeinen deutschen Landwirtschaftsrechts, Leipzig 1838; Dönniges, Die Landeskulturgesetzgebung Preußens, 3 Bände, Berlin 1842—47; Dönniges, Die neueste preuß. Gesetzgebung über die Befreiung des Grundbesitzes von Abgaben, Lasten und Einschränkungen, Frankfurt a. O. und Berlin 1849/50; Koch, Die Agrargesetze des preuß. Staates, Breslau 1850; A. Lette und L. v. Rönne, Die Landeskulturgesetzgebung des preuß. Staates, 2 Bände, Berlin 1853/54; A. Lette, Art. Agrarverfassung und Agrargesetzgebung im Staatslexikon Bd. 1, S. 322 ff.; J. Klebs, Die Landeskulturgesetzgebung im Großh. Posen, Berlin 1856; C. W. J. Häberlin, Lehrbuch des Landwirtschaftsrechts, Leipzig 1859; Judeich, Die Grundentlastung in Deutschland, Leipzig 1863; Greiff, Die preuß. Gesetze über Landeskultur und landwirtschaftliche Polizei, Breslau 1866; Schneider, Die Landeskulturgesetzgebung des preuß. Staates, Bd. 1, Berlin 1879; Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 1 §§ 305 ff.; Förster-Eccius, Preuß. Privatrecht Bd. 3 § 188; O. Gierke Art. Ablösungskapitalien, Ablösungssachen, Agrarwesen, Allmende, Dismembration, Gemeinheitsteilung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 14 ff., 54 ff., 75 ff., 537 ff., Bd. 2, S. 72 ff.; A. Meitzen in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie Bd. 1. Glatzel, Die preußische Agrargesetzgebung, ein Rückblick und Ausblick, Berlin 1895; Buchenberger, Grundzüge der preußischen Agrarpolitik, 2. Aufl., Berlin 1899. Die wichtigsten Entscheidungen der preuß. Ablösungsbehörden finden sich in der vom Oberlandeskulturgerichte herausgeg. Ztschr. für die Landeskulturgesetzgebung der preuß. Staaten. Weitere Literaturangaben s. zu den folgenden Paragraphen.

[1]) Die ältere Geschichte der deutschen Grundbesitzverhältnisse von der karolingischen Zeit an ist für das heutige Recht bedeutungslos, zumal in

noch heute erkennbaren Grundlagen seines Bestehens zur Zeit der Kolonisation der rechtselbischen Landesteile durch deutsche Einwanderer empfangen.

Bereits in der geschichtlichen Einleitung wurde dargetan, wie bei der Einwanderung eine dreifache Besitzschichtung nach Grundbesitzmassen von der Staatsgewalt vorgenommen wurde. Im Gegensatze zu der gleichmäßigeren Besitzschichtung des Westens war zunächst aus militärischen Gründen ein starker, zur Leistung des ritterlichen Kriegsdienstes fähiger Großgrundbesitz hergestellt, dessen Besitzer als Lehnsmannen in persönlicher Abhängigkeit vom Landesherren vermöge ihres Besitzes die Verpflichtung zur Leistung des Kriegsdienstes zu Roß hatten. Neben diesem Großgrundbesitze hatte man einen bäuerlichen Besitz geschaffen, ebenfalls in Abhängigkeit vom Landesherren und mit der Verpflichtung zu Zinsleistungen und zu Hand- und Spanndiensten für ihn in militärischem Interesse. In ähnlicher Weise wie das des Bauernstandes war das Grundbesitzrecht der städtischen Bevölkerung gestaltet. Auch auf ihrem Grundbesitze ruhte die Verpflichtung zu Zinszahlungen und zu militärischen Leistungen.

Während aber die halb öffentlichrechtlichen halb privatrechtlichen Reallasten, welche auf dem städtischen Grundbesitze zugunsten des Landesherren ruhten, sehr bald von der Stadtgemeinde als Korporation erworben und später mit den allgemeinen Grundsteuern verschmolzen wurden, hat die Entwicklung des ländlichen Grundbesitzrechtes einen ganz anderen Weg eingeschlagen. Durch fortgesetzte Veräußerungen landesherrlicher Rechte über die Dörfer gelangten bereits im 13. Jahrhundert im ganzen östlichen Deutschland die Bauern in vollständige Abhängigkeit vom Großgrund-

den Stammlanden des preußischen Staates, den rechtselbischen Landesteilen, die Entwicklung von der des übrigen Deutschland wesentlich abweicht. Gerade diese ostdeutsche Entwicklung ist aber für das heutige preußische Grundbesitzrecht von maßgebendem Einflusse gewesen. Eine meisterhafte zusammenfassende Darstellung gibt G. F. Knapp, Die Bauernbefreiung und der Ursprung der Landarbeiter in den älteren Teilen Preußens, 2 Bände, Leipzig 1887, und als Ergänzung dazu C. J. Fuchs, Der Untergang des Bauernstandes und das Aufkommen der Gutsherrschaften, nach archivalischen Quellen aus Neuvorpommern und Rügen, Straßburg 1888, sowie meine Abhandlungen über beide Werke in den Preuß. Jahrbüchern, Bd. 61, S. 278 ff.; Bd. 63, S. 197 ff.

besitze. Diese Abhängigkeit tritt zutage nach zwei Richtungen hin. Einmal haben die Gutsherren den Bauern gegenüber vermöge der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit und Polizei, sowie des Kirchenpatronates gewisse öffentlichrechtliche Befugnisse. Diese öffentlichrechtliche Seite der Abhängigkeit läßt das Grundbesitzrecht unberührt und ist daher hier nicht weiter zu erörtern. Die Gutsherren haben aber fernerhin auch die landesherrlichen Rechte über die bäuerlichen Güter, die Zinsleistungen, sowie die Hand- und Spanndienste der Bauern erworben, und zwar letztere, da die Gutsherren von militärischen Leistungen keinen Gebrauch machen konnten, unter Verwandlung der Dienste in solche zur Bestellung des gutsherrlichen Ackers. Damit sind die Gutsherren die Obereigentümer alles bäuerlichen Landes geworden, die Bauern haben nur ein von dem Gutsherren abgeleitetes Untereigentum. Das Verhältnis, wie es sich seit Ende des 13. Jahrhunderts für das flache Land herausstellt, ist also folgendes:

Abgesehen von den Besitzungen, die unmittelbares Eigentum des Landesherren sind, und wo der Landesherr als Gutsherr seiner Domänen gilt, ist aller Grundbesitz vom Landesherren entweder weltlichen Rittergutsbesitzern oder kirchlichen Anstalten zu Lehen gegeben. Die vom Landesherren belehnten und von ihm ihr Eigentumsrecht ableitenden Großgrundbesitzer bewirtschaften ihr Grundeigentum entweder selbst mit Hilfe der ihnen dienstverpflichteten Bauern, oder sie haben es weiter an diese zu bäuerlichen Besitzrechten begeben. Die Lage des Bauernstandes war dabei vom Ende des 13. bis Ende des 15. Jahrhunderts wenig drückend. Das Besitzrecht der Bauern war meist erblich. Die Schulzengüter und vereinzelt auch andere Bauerngüter waren nach bäuerlichem Lehenrechte an die Schulzen oder Lehmänner, die übrigen Bauerngüter fast durchgängig nach Erbzinsrecht an die Bauern begeben, so daß eine feste, der Willkür des Gutsherren entrückte Erbfolgeordnung bestand. Nur beim Aussterben der Familie hatte der Gutsherr hinsichtlich der Art der Neubesetzung freie Hand. Soweit es sich erkennen läßt, fand aber auch hier für diesen Fall im 15. Jahrhundert nur bei den Schulzengütern, deren Besetzung für die Handhabung der obrigkeitlichen Gewalt von Bedeutung war, eine bloß lebenslängliche Verleihung an sogenannte Setzschulzen statt, während bei den übrigen Bauerngütern die Erblichkeit fest-

gehalten wurde. Die bäuerlichen Hand- und Spanndienste mußten schon aus dem Grunde, weil sie den Ersatz der früheren Kriegsdienste bildeten, sehr geringfügig sein. Sie betrugen meist nur wenige Tage nicht etwa in der Woche, sondern im Jahre. Unter diesen Umständen wird es begreiflich, daß die Bewegung des Bauernkrieges in Ostdeutschland nicht den geringsten Anklang fand.

Erst seit Mitte des 16. Jahrhunderts, als auch im Osten von den Großgrundbesitzern die Landwirtschaft als steigerungsfähiger Erwerbszweig betrachtet wurde, verschlechtert sich unter der ständischen Reaktion die Lage des Bauernstandes mehr und mehr. Jede Steuerbewilligung und jede Uebernahme landesherrlicher Schulden seitens der Stände hat mit unfehlbarer Gewißheit eine neue Beeinträchtigung der Bauern zugunsten der Gutsherren zur Folge. Namentlich ist dies in Brandenburg der Fall unter Kurfürst Johann Georg (1571—1598), dessen Regierungszeit den Höhepunkt der ständischen Reaktion bezeichnet. Gleich nach seinem Regierungsantritte wurde die Dienstpflicht der Bauern für den Gutsherren auf zwei Tage wöchentlich festgestellt, jedoch unter Anerkennung der Befreiung derjenigen, welche bisher nicht dienstpflichtig gewesen waren. Allein im Interesse der „Gleichheit" wurde letzterer Vorbehalt bereits 1593 aufgegeben, und eine allgemeine Dienstpflicht festgesetzt. Aber auch über dieses gesetzliche Maß hinaus wurden die Dienste und in ähnlicher Weise die Zinsleistungen fortdauernd gesteigert. Seit 1540 war auch schon ohne Rücksicht auf etwaige erbliche Besitzrechte der Bauern den Gutsherren zu ihrer Notdurft die Einziehung der Bauerngüter gegen Zahlung des Kaufpreises gestattet worden. Die Landesordnung Johann Georgs bezeichnet diese Befugnis bereits als einen alten Gebrauch. Es war damit auch das erbliche Besitzrecht der Bauern durchbrochen, und der Grund gelegt zu dessen gewohnheitsrechtlichem Ersatz durch eine andere Besitzweise. Dazu kommt endlich die seit Anfang des 16. Jahrhunderts sich mehr und mehr neben der dinglichen Abhängigkeit der bäuerlichen Güter vom Großgrundbesitze ausbildende persönliche Erbuntertänigkeit der Bauern gegenüber dem Gutsherren, wie die Verpflichtung der Bauernkinder zu Gesindediensten auf dem Gutshofe und sonstige persönliche Leistungen ohne Rücksicht auf den Grundbesitz.

Diese drückende, sich stetig verschlechternde Lage des Bauern-

standes umfaßt ebenfalls den Zeitraum von zwei Jahrhunderten, von Anfang des 16. bis Anfang des 18. Jahrhunderts. Insbesondere konnte in den ersten Zeiten der absoluten Monarchie, unter dem Großen Kurfürsten und zum Teil auch unter Friedrich III./I. bei den zahlreichen wichtigeren Aufgaben, welche sich an das neue Staatswesen herandrängten, für die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage des Bauernstandes nichts geschehen. Erst die absolute Monarchie des 18. Jahrhunderts hat sich dieser staatlichen Tätigkeit der sozialen Reform gewidmet, und damit beginnt die dritte Periode in der Entwicklung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, welche den Grund gelegt hat zur Lösung dieser sozialen Frage. Die Reformtätigkeit schlägt hierbei verschiedene Wege ein, je nachdem es sich handelt um die Bauern in den staatlichen Domänenbezirken oder um diejenigen der Rittergüter. Rechtlich war die Stellung beider bisher vollkommen gleich gewesen. Der König war Gutsherr der Domänen wie die Rittergutsbesitzer Gutsherren der Rittergüter. In dem einen wie in dem anderen Falle waren die Bauern dem Gutsherren zu Zinsleistungen und Diensten verpflichtet, hatten sie ein vom Gutsherren abgeleitetes Eigentums- und Besitzrecht. Ob die Domänen verwaltet oder verpachtet wurden, war hierbei ebenso gleichgültig wie die Tatsache, ob ein Rittergutsbesitzer sein Gut selbst bewirtschaftete, verwalten oder verpachten ließ. Die Leistungen der Bauern teilten als zu dem Gute gehörig in jeder Beziehung das Schicksal des Hauptgutes. Wenn die preußische Agrarpolitik des 18. Jahrhunderts gegenüber den Domänenbauern eine andere war als gegenüber den Privatbauern, so lag dies nicht an der verschiedenen rechtlichen Stellung beider, sondern nur daran, daß hinsichtlich der Verbesserung der Lage der Domänenbauern ein Interessengegensatz verschiedener Gesellschaftsklassen, des Großgrundbesitzes und des bäuerlichen Besitzes, wo der Staat Gutsherr war, nicht vorlag, und deshalb die soziale Reform mit größerer Entschiedenheit begonnen werden konnte.

Vereinzelte Versuche unter Friedrich I. und Friedrich Wilhelm I., die Lage der Domänenbauern zu verbessern, hatten keinen großen Erfolg. Sie beschränkten sich im wesentlichen auf die seit 1718 erfolgte Aufhebung der teilweise auf den pommerschen und preußischen Domänen bestehenden Leibeigenschaft zugunsten der milderen märkischen Erbuntertänigkeit. Die weiteren Pläne, den

Bauern freies Eigentum zu verschaffen, scheiterten an dem Widerstande der Behörden. Größere Erfolge erzielte Friedrich der Große durch einzelne, vielfach aus Veranlassung eines einzelnen Falles getroffene Maßregeln. Die bisher nur teilweise geltende Erblichkeit des Besitzes der Domänenbauern wurde 1777 auf eine Beschwerde hin als allein dem Rechte und der Billigkeit entsprechend durch königliche Kabinettsorder anerkannt, und dieses Anerkenntnis durch eine Deklaration von 1790 wiederholt. In ähnlich unscheinbarer Form wurde die persönliche Erbuntertänigkeit der Domänenbauern in ihrer wichtigsten und fast einzig praktischen Folge, dem Gesindedienstzwange, 1763 beseitigt, indem durch die Pachtverträge den Domänenpächtern verboten wurde, von der Gesindedienstpflicht der Untertanen Gebrauch zu machen. Dies bezog sich allerdings nur auf Ost- und Westpreußen. Aber auch in den anderen Landesteilen verschwand die Erbuntertänigkeit bei Gelegenheit der Dienstaufhebungen, auf welche sogleich zurückzukommen sein wird. Seit 1799 wird nämlich in den mittleren Provinzen allen denjenigen Bauern, welche ihre Dienste abgelöst hatten, auch die Gesindedienstpflicht auf den Domänen erlassen. Diese Dienstaufhebung selbst vollzieht sich in der Zeit von 1799 bis 1805 auf Grund der den Behörden erteilten allgemeinen Ermächtigungen. An die Stelle der Hand- und Spanndienste für den Domänenpächter treten nach Ablauf der betreffenden Pachtverträge Dienstgelder entweder in barem Gelde oder in Körnern, welche die Bauern an die Kriegs- und Domänenkammer zu entrichten haben. Dabei werden jedoch die Handdienste der Kossäten teilweise beibehalten. Endlich schließt sich an diese Dienstablösung als letztes Glied die Verleihung freien Eigentums an die Domänenbauern. In den mittleren Provinzen geschah die Eigentumsverleihung gleichzeitig mit der Dienstablösung gegen Zahlung einer bestimmten Geldsumme, nur in Preußen trennte man beide Maßregeln wegen verschiedener Bedenken hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Bauern, und die Eigentumsverleihung fand hier erst im Jahre 1808 statt.

Bei den Domänenbauern ist also die Lösung des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses nach der persönlichen wie nach der dinglichen Seite hin bereits vor dem Jahre 1808 im wesentlichen erreicht. Nur die gleichmäßige Durchführung ist in einzelnen Punkten beeinträchtigt teils dadurch, daß man die Dienstaufhebung und die

Eigentumsverleihung verschiedentlich von Staats wegen beschränkte, teils dadurch, daß man diese Maßregeln von der Zustimmung der Bauern abhängig machte, welche den bisherigen Zustand baren Geldzahlungen vorzogen. Jedenfalls blieb hier für die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung nur noch sehr wenig zu tun übrig.

Bei weitem geringere Ergebnisse hatte der Staat des 18. Jahrhunderts hinsichtlich der Privatbauern erzielt, wo allen staatlichen Maßregeln zur Verbesserung der Lage des Bauernstandes die widerstrebenden Interessen des Großgrundbesitzes gegenüberstanden, wo jeder Reformakt sich als Eingriff in das Privateigentum darstellte. Die Versuche Friedrichs I., Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs II. auch auf den preußischen und pommerschen Rittergütern die strenge Leibeigenschaft der Bauern zu beseitigen, fanden den entschiedensten Widerstand der Rittergutsbesitzer und der königlichen Behörden. Namentlich war dies der Fall, als der König 1756 die Verwandlung der oberschlesischen Bauernhöfe in erbliche, und 1763 die Beseitigung aller und jeder Leibeigenschaft in Pommern anordnete. In Ermangelung der nötigen Unterstützung der königlichen Politik durch die Behörden blieben beide Maßregeln im wesentlichen auf dem Papiere stehen. Erst 1798 machte man Vorbereitungen, um im ganzen Staate die Erbuntertänigkeit zu beseitigen.

Nur in einer Beziehung hat der preußische Staat während des 18. Jahrhunderts für die Privatbauern Außerordentliches geleistet, nämlich durch Erhaltung der bäuerlichen Stellen in ihrem bisherigen Bestande. Gerade im 18. Jahrhundert wurde infolge der Verbesserungen der Landwirtschaft die Steigerung zum Großbetriebe herrschend, so daß in einzelnen Teilen Deutschlands, wie in Neuvorpommern und Rügen und in Mecklenburg, fast alle bäuerlichen Stellen zu den Domänen oder Rittergütern eingezogen wurden, zwischen Großgrundbesitzern und Tagelöhnern der bäuerliche Besitz als soziales Bindeglied vollständig verschwand. Eine solche Entwicklung ist in Preußen unmöglich gemacht, und damit ein ländlicher Mittelstand erhalten worden. Dieser Bauernschutz beginnt schon seit 1739. Seit 1748, insbesondere durch das für den ganzen Staat ergangene Edikt vom 12. August 1749 wird den Gutsherrschaften aufs strengste zur Pflicht gemacht, unter keinen Umständen Bauernhufen zu ihrem gutsherrlichen Acker ein-

zuziehen und die wüste gewordenen ehemaligen Bauernhufen wieder zu besetzen. Desgleichen ordnet das Edikt vom 12. Juli 1764 die Wiederbesetzung der während des Krieges freigewordenen Höfe bei Strafe an. Diese Verpflichtung der Gutsherren zur Besetzung der bäuerlichen Stellen ging dann später als allgemeine gesetzliche Pflicht in das ALR. II, 7 § 14 über. Es wäre aber verfehlt zu glauben, daß damit ein individueller Rechtsschutz der einzelnen Bauern in ihrem Besitze hergestellt worden wäre. Der ganze Bauernschutz geht aus von dem Interesse des Staates an der Erhaltung eines ländlichen Mittelstandes ohne Rücksicht auf den einzelnen Bauer. Das Ziel des Staates ist der Schutz des Bauernlandes und des Bauernstandes, der Gutsherr darf kein Bauernland für sich einziehen, und er muß jede wüste Hufe wieder mit Bauern besetzen. Innerhalb dieser Grenzen hat aber der Gutsherr im allgemeinen volle Handlungsfreiheit. Er kann daher die nichterblichen Bauernstellen nach Belieben besetzen, einen Bauern entsetzen und zum Tagelöhner machen, ja auch den Bestand der Stellen untereinander und das Besitzrecht verändern. So sind vielfach infolge der wirtschaftlichen Uebermacht des Großgrundbesitzes unter der anerkannten Wirksamkeit des Bauernschutzes die lebenslänglichen Untereigentümer der bäuerlichen Stellen in deren bloße Zeitpächter und dadurch die Gutsherren in volle Eigentümer verwandelt worden.

Während daher bei den Domänenbauern der größte Teil der Sozialreform bereits im 18. Jahrhundert gelöst war, ist bei den Privatbauern in dieser Zeit nur der bestehende Zustand erhalten worden. Durch den Schutz des Bauernlandes und des Bauernstandes in seiner Gesamtheit war die Beseitigung des ländlichen Mittelstandes unmöglich gemacht, und damit der Grund gelegt für die künftige soziale Reform. Diese selbst ist aber erst im 19. Jahrhundert erfolgt.

Das Edikt vom 9. Oktober 1807 beseitigte teils sofort, teils vom Jahre 1810 ab jede persönliche Untertänigkeit des Bauernstandes, die bisher nur hinsichtlich der Domänenbauern und auch da nicht vollständig aufgehoben worden war. Nach späteren Deklarationen fiel damit fort das Recht der Gutsherren, für die Freilassung oder Loslassung der Untertanen Abzugsgelder, von ihren Kindern Gesindedienst oder Entschädigung dafür, Schutzgeld von

den auswärts Dienenden oder observanzmäßige Dienste zu fordern, sowie die Befugnis, die Untertanen zur Annahme einer bäuerlichen Stelle zu zwingen.

Dagegen blieb die dingliche Seite des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses, die Verpflichtung der Bauern zu den auf ihrem Gute ruhenden Zins- und Dienstleistungen und die dingliche Abhängigkeit der bäuerlichen Besitzungen vom Großgrundbesitze, durch die Aufhebung der Erbuntertänigkeit vollkommen unberührt. Ja als Entschädigung der Großgrundbesitzer für die Aufhebung der persönlichen Dienste wurde sogar der bisherige Bauernschutz fast vollständig aufgegeben. Schon das Edikt vom 9. Oktober 1807 hatte den Gutsbesitzern gestattet, falls sie die vorhandenen bäuerlichen Stellen nicht erhalten oder herstellen zu können vermeinten, mit Genehmigung der Kriegs- und Domänenkammer die nicht erblichen Stellen ohne weiteres, die erblichen nach Entschädigung des Berechtigten zu einer anderen bäuerlichen Besitzung oder zu ihren Vorwerken zu schlagen. Besondere Instruktionen für die einzelnen Kriegs- und Domänenkammern waren in dieser Beziehung vorbehalten. Diese Ausführungsverordnungen, für Preußen vom 14. Februar 1808, für Schlesien vom 27. März 1809, für Pommern und die Marken vom 9. Januar 1810, gingen aber noch viel weiter als das Edikt selbst. Die Bauernhöfe neueren Ursprungs, das Ergebnis der friderizianischen Sozialpolitik, wurden einfach dem Großgrundbesitze preisgegeben. Es fand die Festsetzung gewisser Normaljahre, für Ostpreußen 1752, für Westpreußen 1774, für Schlesien 1749, für die Mark und Pommern 1763, statt, in denen für die einzelnen Provinzen ein wirksamer Schutz des Bauernlandes begonnen, und den Gutsherren die Wiederbesetzung der früher nachweisbar vorhandenen, aber wüste gewordenen Stellen aufgegeben war. Diese neuen wiederbesetzten Stellen wurden vollständig der Verfügung des Gutsherren überlassen. Aber auch die älteren durfte er zu Vorwerksland einziehen, wenn er zu gleicher Zeit eine ebenso große Fläche Bauernland, als zu Vorwerksland gemacht wurde, in große erbliche Bauerngüter, frei von Dienstzwang und sonstigen Leistungen verwandelte. Daß sich an diese Bestimmungen keine große Besitzumwälzung anknüpfte, lag wohl vorzugsweise nur an dem durch den Krieg verursachten Kapitalmangel der größeren Grundbesitzer.

Erst mit Hardenberg beginnt eine entschiedene Sozialreform im Interesse des Bauernstandes, welche nunmehr auch die Lösung der dinglichen Seite des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses ins Auge faßt. Ziel dieser Gesetzgebung war es, den Bauern das dienstfreie Eigentum ihrer Stellen zu verschaffen. Sie bezog sich daher nicht auf solche bäuerlichen Besitzer, welche bereits ein Eigentumsrecht oder ein dem Eigentum ähnliches Besitzrecht an ihren Stellen hatten, auf die Eigentümer, Erbzinsbesitzer und Erbpächter, selbst wenn sie bäuerliche Dienste für die Gutsherren zu leisten hatten. Gegenstand der Regulierung sind nur die übrigen bäuerlichen Besitzverhältnisse, namentlich das im ganzen Osten Deutschlands vorherrschende teils erbliche, teils nicht erbliche lassitische Besitzrecht.

Das Regulierungsedikt vom 14. September 1811 gewährte jedem Teile, dem Bauern wie dem Gutsherren, die Möglichkeit, einen Antrag auf Auseinandersetzung zu stellen, durch welche die Bauern das dienstfreie Eigentum ihrer Stellen erhielten. Bei dem entschiedenen Widerstande der Gutsherren gegen die Hardenbergischen Pläne mußte ihnen wenigstens ein neues Zugeständnis gemacht werden. Die ihnen zugebilligte Normalentschädigung bestand bei erblichen Bauerngütern in einem Drittel, bei nicht erblichen Bauerngütern in der Hälfte des Bauerngutes. Nur sollte die Leistungsfähigkeit der Stellen unter allen Umständen erhalten bleiben. Auch wurde dem Bauern der Antrag auf besondere Ermittlung gestattet, wenn er vermeinte, daß die Entschädigung im Vergleiche zu seinen bisherigen Diensten zu hoch sei. Die oberschlesischen Gutsherren setzten außerdem noch eine Sonderbestimmung bezüglich einer besonderen Art ihrer Hintersassen, der sogenannten Dreschgärtner, durch. Abgesehen von sehr ungünstigen Regulierungsbedingungen wurden diese verpflichtet, vom 31. März 1812 an dem Gutsherren noch auf weitere vier Jahre gegen den ortsüblichen Tagelohn die geforderten Dienste zu leisten. Die Regulierung selbst vollzog sich nur sehr langsam, da ein bestimmter Tag, bis zu dem der Antrag auf Auseinandersetzung zu stellen war, nicht festgesetzt wurde. Als zuständige Organe wurden besondere Behörden, die Generalkommissionen, bestellt, welche die Eigenschaft von richterlichen und Verwaltungsbehörden in sich vereinigten.

Nach den Befreiungskriegen machte sich dies Widerstreben des Großgrundbesitzes gegen die Hardenbergische Gesetzgebung in erhöhtem Maße geltend. Unter diesen Einflüssen erging am 29. Mai 1816 ein neues Gesetz, welches zwar als bloße Deklaration des Regulierungsediktes bezeichnet wurde, tatsächlich aber ganz neue Grundsätze enthielt. Zunächst wurde, um den Gutsherren ihre Arbeitskräfte zu sichern, das früher den oberschlesischen Großgrundbesitzern gemachte Zugeständnis auf den ganzen Staat ausgedehnt durch Beschränkung der Regulierungsfähigkeit der Bauerngüter. Während diese nach dem älteren Edikte nicht begrenzt war, sollten nunmehr nur noch die spannfähigen, katastrierten Bauerngüter alten Bestandes, die der Gutsherr bisher zu besetzen verpflichtet gewesen war, der Regulierung unterliegen, während für alle Stellen, bei denen eins dieser Merkmale fehlte, der bisherige Zustand erhalten blieb. Außerdem wurde nicht nur den Bauern, sondern auch den Gutsherren die Befugnis eingeräumt, statt der Normalentschädigung auf Ermittlung des wahren Wertes der bäuerlichen Lasten anzutragen, also unter Umständen mehr zu verlangen als ein Drittel oder die Hälfte der bäuerlichen Stelle. Nur wenn die Entschädigung so hoch war, daß die Stelle nach deren Leistung in Land nicht mehr spannfähig geblieben wäre, konnte die Gutsherrschaft zur Annahme einer Rente statt Landes gezwungen werden.

Das Ergebnis dieser Regulierungsgesetzgebung besteht im wesentlichen in der Erhaltung der wirtschaftlichen Stellung des Großgrundbesitzes, der durch die Regulierung zum wenigsten nichts verloren hat. Die Tatsache, daß ein allerdings noch schwacher persönlich und dinglich freier Bauernstand sich entwickelt, wird reichlich dadurch aufgewogen, daß der Gutsherr sein unmittelbares Eigentum durch Einziehung bisheriger Bauernstellen zu den Vorwerken und durch die Landentschädigungen bedeutend erweitert hat. Daneben bleibt die große Mehrzahl der ländlichen Bevölkerung in ihren ungenügend geschützten Besitzverhältnissen, nicht einmal der Bestand dieser bäuerlichen Stellen war mehr dem Gutsherren gegenüber gesichert.

Die Regulierungsgesetzgebung galt nun aber bloß in den 1807 dem Staate verbliebenen Landesteilen. In den 1815 neu oder wieder erworbenen Gebieten waren die Rechtsverhältnisse sehr verschieden.

In den ehemals französischen, westfälischen und bergischen Landesteilen hatte die fremdherrliche Gesetzgebung die persönliche Untertänigkeit der Bauern unter den Gutsherren mit allen sich daraus ergebenden Rechten und Pflichten beseitigt. Die dinglichen Verpflichtungen waren in Frankreich gleichfalls aufgehoben, im Königreich Westfalen ausdrücklich aufrechterhalten, in Berg für ablösbar erklärt worden[2]).

In Neuvorpommern und Rügen war durch Einziehung der bäuerlichen Stellen zu den Domänen und Rittergütern im 18. Jahrhundert jedes gutsherrlich-bäuerliche Verhältnis mit verschwindenden Ausnahmen vernichtet, so daß für eine Regulierungsgesetzgebung kein Platz mehr war. Leibeigenschaft und Erbuntertänigkeit waren dagegen bereits unter schwedischer Herrschaft im Jahre 1806 aufgehoben worden. Die preußische Gesetzgebung fand daher zu einem Eingreifen in die Agrarverhältnisse von Neuvorpommern und Rügen vorläufig keine Veranlassung mehr. Da doch noch einige Fälle übersehen waren, erfolgte die Ausdehnung der Regulierungsgesetzgebung auf diesen Landesteil durch Gesetze vom 12. Juni 1892 und 25. Juli 1911.

In den ehemals sächsischen Landesteilen erfolgte zunächst durch eine Verordnung vom 18. Januar 1819 die Aufhebung der dort noch bestehenden Erbuntertänigkeit. Darauf wurde hier wie im Landgebiete der Stadt Danzig die altländische Regulierungsgesetzgebung eingeführt.

Eine besondere Entwicklung nahmen endlich die Verhältnisse in den ehemals warschauischen Gebieten, also der Provinz Posen, dem alten kulm- und michelauischen Kreise und dem Landgebiete der Stadt Thorn, wo man aus nationalen Gründen viel geringere Rücksicht auf den Großgrundbesitz nahm als in den anderen Landesteilen. Unter der warschauer Regierung war hier 1807 der staatliche Bauernschutz unter gleichzeitiger Beseitigung der Erbuntertänigkeit aufgegeben worden. Doch machten die Rittergutsbesitzer von der dadurch gegebenen Möglichkeit der Austreibung der Bauern und der Einziehung der Bauernstellen erst seit 1816 einen umfassenderen Gebrauch, als die Einführung der preußischen Regulierungsgesetzgebung vor der Tür stand. Deshalb wurde durch

[2]) Vgl. über diese fremdherrliche Gesetzgebung Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte S. 415.

Verordnung vom 6. Mai 1819 wieder ein unbedingter Bauernschutz nach den Grundsätzen des ALR. bis zur erfolgten Regulierung ausgesprochen, so daß kein einmal bestehender Bauernhof vom Gutsherren eingezogen werden durfte. Das Regulierungsgesetz für dieses Gebiet vom 8. April 1823 stellte denn auch wesentlich andere Grundsätze für die Regulierung auf, als dafür in den anderen Landesteilen bestanden. Ein Unterschied zwischen erblichen und nicht erblichen Bauernhöfen wurde nicht gemacht, da man überhaupt keine Normalentschädigung aufstellte, sondern die Ermittlung je nach dem Maße der bisherigen Dienste für jeden einzelnen Fall anordnete. Für die Aufhebung des gutsherrlichen Obereigentums wurde überhaupt keine Entschädigung geleistet. Die Grenze der Regulierungsfähigkeit wurde endlich weiter gezogen als in den anderen Provinzen, obschon nach der Deklaration vom 10. Juli 1836 die nicht spannfähigen Bauerngüter und diejenigen unter 25 Morgen von der Regulierung ausgeschlossen sein sollten. Aber für diese nicht regulierungsfähigen Besitzungen bestand der staatliche Bauernschutz fort. Da auch die Tätigkeit der Beteiligten bei der Regulierung in Posen reger war als anderswo, so waren hier im Jahre 1850 die gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse fast vollständig gelöst.

Neben dieser Gesetzgebung ging diejenige über die Ablösung der Reallasten und die Beseitigung der Gemeinheiten einher. Die Ablösung der Reallasten mußte besonders deshalb in die Regulierungsgesetzgebung hineingezogen werden, weil die bäuerlichen Dienste und Abgaben der Eigentümer, der Erbzinsbesitzer und Erbpächter durch die bisherige Gesetzgebung gar nicht mit betroffen waren. Es mußte daher auch für sie die Ablösung möglich gemacht werden, wenn sie nicht schlechter gestellt sein sollten als die Lassiten und die bäuerlichen Zeitpächter, welche nicht nur das Eigentum ihrer Stellen erhalten, sondern damit gleichzeitig auch ihre Leistungen an den Gutsherren ablösen konnten. Ueber die Ablösung der Reallasten erging für die Gebiete, welche nicht unter der Fremdherrschaft gestanden hatten, die Ordnung vom 7. Juni 1821, welche nicht nur den Bauern, sondern allen landwirtschaftlichen Eigentümern einschließlich der Erbzinsleute und Erbpächter, soweit sie nicht durch die Deklaration vom 29. Mai 1816 von der Regulierung ausgeschlossen sein würden, die Ablösung der auf

ihren Gütern ruhenden Geld- und Naturalleistungen gegen eine in jedem Falle auszumittelnde Entschädigung in Geld oder Land gestattete, für die übrigen Landesteile die Ablösungsordnung vom 13. Juli 1829. Dazu kam die Gemeinheitsteilungsordnung für die landrechtlichen Gebietsteile vom 7. Juni 1821.

Den Abschluß der gutsherrlich-bäuerlichen Regulierungsgesetzgebung bilden endlich zwei Gesetze vom 2. März 1850, welche unter Aufhebung aller früheren Ablösungs- und Regulierungsgesetze für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie mit Ausnahme des linken Rheinufers und zum Teil Neuvorpommerns und Rügens erlassen wurden. Sie heben eine Reihe gutsherrlicher Rechte, u. a. das Obereigentum des Guts- oder Grundherren und des Erbzinsherren, desgleichen das Eigentumsrecht des Erbverpächters zugunsten der Bauern ohne Entschädigung auf und verbieten die Neubegründung dieser Rechtsverhältnisse. Ebenso hört jedes Heimfallsrecht des Gutsherren an Grundstücken und Gerechtsamen auf. Im übrigen werden alle bäuerlichen Stellen, welche zu erblichen Nutzungsrechten verliehen waren oder wenigstens im Falle der Besitzerledigung nach Gesetz und Herkommen wieder mit einem bäuerlichen Wirte besetzt wurden, der Regulierung unterworfen. Erforderlich war stets ein Antrag des Gutsherren oder des Bauern. Eine Normalentschädigung wurde nicht aufgestellt, es fand regelmäßig eine besondere Ausmittlung statt, nur ein Drittel des Reinertrags der Stelle mußte jedenfalls dem Stelleninhaber verbleiben. Als Ablösungsform wurde nicht die Landentschädigung, sondern die Rente gewählt. Das zweite Gesetz befaßte sich insbesondere mit der Ablösung der Reallasten, welche ebenfalls durch Rente geschehen sollte. Zur Vermittlung dieser Ablösungen wurden durch ein besonderes Gesetz vom 2. März 1850 die Rentenbanken geschaffen, und zwar für jede Provinz eine. Alle Renten, die nicht durch sofortige Zahlung des achtzehnfachen Betrages abgelöst sind, werden an die Rentenbank gezahlt, welche das Vorzugsrecht der staatlichen Kassen genießt. Die von dem Verpflichteten gezahlte Rente dient gleichzeitig zur Befriedigung des Berechtigten und zur Tilgung der Rente. Endlich wurde durch das Gesetz vom 16. März 1857 die Anmeldung der Regulierung an eine Ausschlußfrist bis zum 31. Dezember 1858 geknüpft, und damit trotz der späteren vorübergehenden Neueröffnung der Rentenbanken die Regulierung

der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse in Preußen endgültig abgeschlossen.

§ 181. Die Ablösungs- und Regulierungsgesetzgebung.

Die Ablösungs- und Regulierungsgesetzgebung kommt hier nur noch insofern in Betracht, als auf Grund ihrer noch heute Ablösungen und Regulierungen stattfinden können. Es gehört daher insbesondere die Regelung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, seitdem sie durch die Ausschlußgesetzgebung für die Zukunft unmöglich gemacht worden ist, vollständig der Rechtsgeschichte an. Die für das heutige Recht noch ins Gewicht fallenden Regulierungen lassen sich in zwei Hauptgruppen zusammenfassen, die Aufhebung oder Ablösung der Reallasten und die Gemeinheitsteilungen und Grundstückszusammenlegungen. Gemeinsam ist beiden, daß die Regelung der Grundbesitzverhältnisse nicht die wechselseitige Zustimmung der Berechtigten und Verpflichteten in Form des privatrechtlichen Vertrages bedarf, sondern daß diese Regelung sich auch ohne Einwilligung aller Beteiligten durch einen erzwingbaren Akt der Staatsgewalt vollzieht. Mit Rücksicht hierauf fällt sie in das Gebiet des öffentlichen Rechts. In engster Verbindung mit diesem materiellen Rechte steht drittens das besondere Verfahren in Regulierungs- und Ablösungssachen. Dazu kommt endlich die in neuerer Zeit angebahnte Bildung von Rentengütern.

1. Die Ablösung und Aufhebung der Reallasten[1]) beruht gegengegenwärtig für die alten Provinzen mit Ausnahme des linken Rheinufers und der Hohenzollernschen Lande auf dem Ablösungsgesetze vom 2. März 1850 mit den Novellen vom 19. März 1860 und 11. Juni 1873[2]).

Eine Reihe von Belastungen des Grundbesitzes sind hiernach ohne Entschädigung aufgehoben. Hierher gehören namentlich solche, welche auf einem guts-, grund- oder gerichtsherrlichen Verhältnisse beruhten und deshalb nach Art. 42 der Verfassungsurkunde zu beseitigen waren, und diejenigen, welche dem Berechtigten keinen erheblichen Nutzen gewährten. Die betreffenden Lasten sind im

[1]) Vgl. Glatzel, Art. Ablösung der Reallasten in Preußen in v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch Bd. 1.

[2]) GS. 1850, S. 77; 1860, S. 98; 1873, S. 356; auf Neuvorpommern und Rügen ausgedehnt durch Ges. vom 12. Juni 1892 — GS. 1892, S. 127 —.

Gesetze namentlich aufgezählt und kommen somit für das gegenwärtige Recht nicht weiter in Betracht.

Hier handelt es sich nur noch um die Ablösung der Reallasten. Die bekannte Streitfrage nach der rechtlichen Natur der Reallasten[3]) kann als dem Privatrechte angehörig und für das Ablösungsrecht selbst gleichgültig an dieser Stelle unerörtert bleiben. Es genügt festzustellen, daß es sich bei den Reallasten um dinglich wirkende Verpflichtungen eines Grundstückseigentümers zu gewissen Leistungen handelt. Alle gesetzlich nicht aufgehobenen beständigen Abgaben und Leistungen, welche auf eigentümlich oder bisher erbpachts- oder erbzinsweise besessenen Grundstücken oder Gerechtigkeiten haften, und zwar Dienste, Natural- und Geldabgaben sind ablösbar auf Antrag des Berechtigten oder des Verpflichteten gegen Kapitalzahlung. Ausgenommen von der Möglichkeit der Ablösung sind nur die Staats- und Gemeindelasten, die auf Deich- oder ähnliche Genossenschaften sich beziehenden Verpflichtungen, sowie die Abgaben und Leistungen zur Erbauung oder Unterhaltung der Kirchen-, Pfarr- und Schulgebäude, wenn sie nicht die Gegenleistung einer ablösbaren Reallast bilden. Der Ablösungsantrag des Verpflichteten muß sich auf sämtliche, seinen Grundstücken obliegenden Reallasten erstrecken, der des Berechtigten auf sämtliche Reallasten, welche ihm an Grundstücken desselben Gemeindeverbandes zustehen. Die Abfindung erfolgt in der Weise, daß zunächst der jährliche Geldwert der abzulösenden Reallast ermittelt wird unter Abzug etwaiger Gegenleistungen des Reallastberechtigten. Sofern es sich um ein gutsherrlich-bäuerliches Verhältnis handelt, muß jedoch auf Verlangen des Verpflichteten ihm mindestens ein Drittel des Reinertrages seiner Stelle frei verbleiben. Als Ablösungssumme wird den Reallastberechtigten der Kapitalwert der ermittelten Geldrente geleistet. Dabei hatte der Verpflichtete bis zu dem später zu erwähnenden Ausschlußtermine die Wahl, ob er die Reallast durch Zahlung des achtzehnfachen Betrages des Jahreswertes ablösen oder diesen Jahreswert als Rente weiter zahlen wollte. Im letzteren Falle war die Vermittlung der Rentenbank in Anspruch zu nehmen.

---

[3]) Außer den Lehr- und Handbüchern des gemeinen deutschen Privatrechtes und des bürgerlichen Rechtes vgl. insbesondere darüber Dernburg, Bürgerliches Recht Bd. 3, § 199.

Diese Rentenbanken werden nach dem Rentenbankgesetze vom 2. März 1850[4]) durch je eine kollegiale Direktion, bestehend aus dem Direktor, dem Justitiar und dem Provinzialrentmeister, verwaltet und stehen nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 2. Juli 1859[5]) unter der gemeinschaftlichen Aufsicht des landwirtschaftlichen und des Finanzministers. Gegenwärtig bestehen Rentenbanken zu Königsberg für Ost- und Westpreußen, zu Berlin für Brandenburg und Berlin, zu Stettin für Pommern und Schleswig-Holstein, zu Posen für die Provinz Posen, zu Breslau für Schlesien, zu Magdeburg für Sachsen und Hannover und zu Münster für Westfalen, Hessen-Nassau und die rechtsrheinische Rheinprovinz.

Die Rentenbank gibt dem Berechtigten staatlich verbürgte, auf den Inhaber lautende Rentenbriefe in Höhe des zwanzigfachen Betrages der Rente, welche zu vier vom Hundert verzinslich sind. Da die vom Verpflichteten zu leistende Rente zum zwanzigfachen kapitalisiert ist, so verbleibt hiernach ein jährlicher Ueberschuß von einem vom Hundert, welches der Berechtigte von der Leistung des Verpflichteten nicht erhält. Von diesem einen vom Hundert wird dem Verpflichteten die Hälfte erlassen, so daß er nur $^9/_{10}$ der Rente zu zahlen hat, er kann aber auch die volle Rente weiter entrichten. Durch den den Zinsenbetrag übersteigenden Teil der Rente erfolgt die Tilgung der Rentenbriefe, welche nach Maßgabe der angesammelten Tilgungsfonds allmählich ausgelost werden. Die Tilgung der Rente vollzieht sich daher, wenn der Verpflichtete $^9/_{10}$ der Rente zahlt, in $56^1/_{12}$, wenn er die volle Rente zahlt, in $41^1/_{12}$ Jahren. Wenn der Verpflichtete durch Bezahlung des achtzehnfachen Betrages ablösen will, so kann der Berechtigte gleichwohl den zwanzigfachen Betrag in Rentenbriefen fordern. Der Verpflichtete zahlt dann das Achtzehnfache an die Rentenbank und ist damit befreit, während die Rentenbank die weiteren Leistungen übernimmt. Ist ein Grundstück ohne Begründung eines gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses durch schriftlichen Vertrag zu Erbpacht, Erbzins oder Eigentum überlassen, so können die davon zu entrichtenden Leistungen nur durch den

[4]) GS. 1850, S. 112; Novelle vom 7. Juli 1891 — GS. 1891, S. 279 —.

[5]) GS. 1859, S. 421.

zwanzigfachen Barbetrag, und zwar auf Antrag des Berechtigten durch Vermittlung der Rentenbank abgelöst werden. Der Anspruch der Rentenbanken auf die Rentenzahlung hat das gleiche Vorzugsrecht wie die Staatssteuern und wirkt auch ohne Eintragung dinglich gegen Dritte.

Nach dem Gesetze vom 26. April 1858 betreffend die Schließung der Rentenbanken[6]) erfolgt nun aber vom 31. Dezember 1859 ab die Ablösung zum achtzehnfachen Betrage und die Vermittlung der Rentenbanken für die Regel nicht mehr. Vielmehr kann die Rente nur nach sechsmonatlicher Kündigung durch Barzahlung ihres fünfundzwanzigfachen Betrages in vier Jahreszielen abgelöst werden. Dagegen ist durch das Gesetz vom 17. Januar 1881[7]) für die bis zum 31. Dezember 1883 beantragten Kapitalablösungen die Vermittlung der Rentenbanken nach Maßgabe des Ablösungsgesetzes vom 2. März 1850 wieder zugelassen worden. Für die innerhalb dieser Frist nicht beantragten Kapitalablösungen greifen dagegen hinwiederum die Bestimmungen des Gesetzes vom 26. April 1858 Platz.

Besondere Grundsätze bestehen für folgende Arten von Renten:

a. Hinsichtlich der dem Fiskus geschuldeten Reallasten, der sogenannten Domänenrenten, lag keine Veranlassung vor, dem Staate selbst Rentenbriefe zu begeben. Diese Renten werden daher ohne Vermittlung der Rentenbanken unmittelbar an die Staatskasse abgeführt. Dagegen kommen dem Verpflichteten bei der Tilgung der Renten alle diejenigen Rechte zu, die er bei einer Vermittlung durch die Rentenbank haben würde. Die Rente erlischt also nach Ablauf der Zeit, in der sie auch bei der Rentenbank getilgt sein würde. Durch die Schließung der Rentenbanken sind die Domänenrenten vollständig unberührt geblieben. Sie können daher nach wie vor durch Zahlung des achtzehnfachen Betrages der Rente in bar oder durch die fortlaufende Rentenzahlung nach Maßgabe des Gesetzes vom 2. März 1850 getilgt werden[8]).

b. Bei Mühlenabgaben ist die Vorfrage, ob sie als gewerbliche Abgaben aufgehoben oder als Grundabgaben ablösbar sind,

[6]) GS. 1858, S. 273.
[7]) GS. 1881, S. 5.
[8]) Rentenbankgesetz §§ 7, 64; Ges. vom 26. April 1858 § 5.

durch das Oberlandesgericht zu entscheiden. Im Falle der Ablösbarkeit tritt das gewöhnliche Ablösungsverfahren ein[9]).

c. Besonders vereinbarte Erbpacht-, Erbzins- oder Eigentumskanons und Zinse sind nicht durch Rentenzahlung ablösbar[10]).

d. Die Ablösung der Reallasten, welche an Kirchen, Pfarreien, Küstereien und Schulen zu entrichten sind, war durch das Ablösungsgesetz vom 2. März 1850 einem künftigen Gesetze vorbehalten. Nur die Verwandlung der Reallasten in eine feste Rente war zulässig. Gegenwärtig sind jedoch für diese Reallasten besondere Bestimmungen getroffen durch die Gesetze vom 27. April 1872, 11. Juni 1873 und 15. März 1879[11]). Hiernach werden die den geistlichen und Schulinstituten, den frommen und milden Stiftungen usw. zustehenden Reallastberechtigungen nach den Normalpreisen in eine Roggenrente verwandelt, welche zum $22^2/_9$fachen und bei Beantragung der Ablösung durch den Berechtigten zum 25fachen Betrage abzulösen oder nach dem jährlichen Marktpreise in Geld weiter zu zahlen ist. Die Ablösungssumme kann entweder bar in vier Jahreszielen oder durch Vermittlung der für diesen Zweck bis zum 31. Dezember 1883 wieder eröffneten Rentenbanken gezahlt werden. Die Rentenbanken leisten die Abfindungssummen an die Berechtigten nach deren Wahl in Geld oder in vierprozentigen Rentenbriefen. Da die Rentenbank von dem Verpflichteten jährlich $4^1/_2$ Prozent der Kapitalsumme bezieht, so ist in diesem halben Prozent ein Amortisationsfonds zur Tilgung der Rentenschuld gegeben. Die Vermittlung der Rentenbanken ist jedoch ausgeschlossen für Ablösungen, welche nach dem Ausschlußtermine beantragt werden. Ebenso ist mit diesem Termine für den Berechtigten die Befugnis, auf Kapitalablösungen anzutragen, verloren gegangen. Eine Ausnahme findet nur dann statt, wenn im Falle einer Zerstückelung des Grundstücks die von der einzelnen Parzelle zu fordernde Rente unter 12 M. sinkt. Hier kann der Berechtigte ohne weiteres Kapitalablösung verlangen.

Eine besondere Regelung haben durch Gesetz vom 10. April 1865[12]) die auf der schlesischen Zehntverfassung beruhenden Abgaben

---

[9]) Ablösungsgesetz § 113; Ges. vom 11. März 1850 über die Ablösung der auf Mühlengrundstücken haftenden Reallasten.

[10]) Ablösungsgesetz § 65. [11]) GS. 1872, S. 417; 1873, S. 356; 1879, S. 123. [12]) GS. 1865, S. 172.

erfahren, welche katholischen oder evangelischen Geistlichen zustanden, aber während der Besitzzeit von der betreffenden Konfession nicht angehörigen Besitzern ruhten[13]). Diese Zehnten sind für ablösbar erklärt worden. Die Ablösung erfolgt von Amts wegen, das Ablösungskapital beträgt hinsichtlich der beim Inkrafttreten des Gesetzes gangbaren Zehnten das $22^2/_9$fache, hinsichtlich des ruhenden Zehnten das $2^2/_9$fache des Jahreswertes.

Die Neuentstehung der durch die Regulierungsgesetzgebung beseitigten Rechtsverhältnisse ist dadurch unmöglich gemacht, daß nach dem Ablösungsgesetze die erbliche Ueberlassung von Grundstücken nur unter Uebertragung des vollen Eigentums zulässig ist. Außerdem dürfen mit Ausnahme fester, seitens der Verpflichteten kündbarer und höchstens zum 25fachen Betrage ablösbarer Geldrenten Lasten, welche gesetzlich ablösbar sind, einem Grundstücke nicht aufgelegt werden. Die Kündigung des einem Grundstücke oder einer Gerechtigkeit auferlegten Kapitals kann, soweit nicht Kreditanstalten in Betracht kommen, höchstens auf dreißig Jahre ausgeschlossen werden.

Erst bei der Neubegründung deutscher Ansiedlungen in den Provinzen Posen und Westpreußen wurde nach dem Gesetze vom 26. April 1886[14]) ein Erwerb des Gutes gegen Rentenkauf in der Weise wieder zulässig, daß bei den Rentengütern die Ablösbarkeit der Rente von der Zustimmung beider Teile abhängig gemacht werden konnte. Die am Schlusse zu behandelnde neuere Gesetzgebung hat diese Einrichtung der Rentengüter verallgemeinert.

Für die neuen Provinzen sind besondere Ablösungsgesetze ergangen, die sich zum größten Teile eng an das altländische Recht anschließen.

Für Schleswig-Holstein gelten in dieser Beziehung das Gesetz vom 3. Januar 1873[15]) und insbesondere für Lauenburg das Gesetz vom 14. August 1872[16]). Die frühere Gesetzgebung dieser Landes-

[13]) Dies Verhältnis war begründet worden durch zwei Kabinettsordres vom 3. März 1758 und 30. September 1769. Vgl. Friedberg, Die schlesische Zehntverfassung in Doves Ztschr. für Kirchenrecht Bd. 4, Hft. 4.

[14]) GS. 1886, S. 131.

[15]) GS. 1873, S. 3.

[16]) Offizielles Wochenblatt 1872, S. 247.

teile hatte sich im wesentlichen nur auf die Aufhebung der Leibeigenschaft beschränkt[17]). Erst die erwähnten neueren Gesetze regeln die gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse und lösen die Reallasten ab, und zwar im engsten Anschlusse an die in den alten Provinzen geltende Regulierungs- und Ablösungsgesetzgebung. In den ehemals kurhessischen und bayrischen Gebietsteilen war zwar schon auf Grund der früheren Gesetzgebung die Aufhebung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse und die Ablösung der Reallasten zum größten Teile erfolgt[18]). Diese Gesetzgebung ging jedoch nicht so weit wie die altpreußische. Es wurden daher zu ihrer Ergänzung für den Regierungsbezirk Kassel mit Ausnahme der ehemals großherzoglich hessischen Gebietsteile die Gesetze vom 23. Juli 1876 und 2. Februar 1879[19]) erlassen, welche die Zulässigkeit der Ablösung in Uebereinstimmung mit dem altländischen Rechte regeln. Ebenso war in den ehemals nassauischen und großherzoglich hessischen Gebietsteilen die bisherige Regulierungsgesetzgebung insofern unvollkommen, als die Umwandlung der Erbleih-, Landsiedelleih-, Erbzins- und Erbpachtverhältnisse in Eigentum noch gar nicht und die Ablösung der Reallasten noch nicht vollständig geregelt war. Es ergingen daher für diese Gebiete die Gesetze vom 5. April 1869, 15. Februar 1872, 16. Juni 1876 und 15. Juli 1890[20]), welche auch hier in allen wesentlichen Punkten eine Uebereinstimmung mit dem altländischen Rechte herstellten. In der Provinz Hannover bildet die Grundlage die auch unter preußischer Herrschaft erhalten gebliebene Ablösungsordnung vom 23. Juli

---

[17]) Vgl. G. Hanssen, Die Aufhebung der Leibeigenschaft in den Herzogtümern Schleswig und Holstein, St. Petersburg 1861.

[18]) Vgl. für Kurhessen die Ablösungsordnung vom 29. Februar 1832, Ges. vom 23. Juni 1832 über die Ablösung der Grundzinse, Zehnten und anderer Reallasten nebst Novelle vom 31. März 1835, Ges. vom 2. April 1835 über die Ablösung der Triftabgaben, Ges. vom 26. August 1848 über die Auseinandersetzung der Lehns-, Leihe-, Meier- und anderen gutsherrlichen Verhältnisse, Ges. vom 20. Juni 1850 über die Ablösung aller noch bestehenden Grundlasten — GS. für Kurhessen 1832, S. 59, 149; 1835, S. 9, 11; 1848, S. 67; 1850, S. 29 —; für die ehemals bayrischen Gebietsteile die beiden Gesetze vom 20. Juni 1850 — Bayr. GBl. 1850, S. 98, 122 —. Vgl. über letztere Seydel, Art. Ablösung der Reallasten in Bayern in v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch Bd. 1.

[19]) GS. 1876, S. 357; 1879, S. 16.

[20]) GS. 1869, S. 517; 1872, S. 165; 1876, S. 369; 1890, S. 255.

1833[21]). Die Verordnung vom 28. September 1867[22]) ordnete dann hinsichtlich der dem Domänenfiskus zustehenden Renten an, daß auf Antrag des Fiskus die Ablösung durch Kapital oder Amortisationsrente in derselben Weise bewirkt werden solle wie in den älteren Provinzen nach dem Ablösungsgesetze vom 2. März 1850. Dieses Antragsrecht wurde dann durch Gesetz vom 3. April 1869[23]) auch auf andere Berechtigte und durch Gesetz vom 15. Februar 1874[24]) insbesondere auf geistliche und Schulanstalten, fromme und milde Stiftungen ausgedehnt. Wegen Ablösung der Erbzins- und Erbpachtverhältnisse in den Moor- und Vehnkolonien erging ein besonderes Gesetz vom 2. Juli 1876[25]).

In den Hohenzollernschen Landen waren nach der früheren Gesetzgebung nur noch verschiedene Reallasten erhalten geblieben, und zwar hauptsächlich solche kirchlicher Natur. Diese sind indessen mit Ausnahme der öffentlichen Lasten und der Leistungen und Abgaben zur Unterhaltung und Erbauung der Kirchen und Schulgebäude nach dem Gesetze vom 28. Mai 1860[26]), welches die Ablösung von Amts wegen anordnet, inzwischen aufgehoben worden.

II. Die Beseitigung der sogenannten Gemeinheiten[27]), d. h. der gemeinsamen Nutzung mehrerer Berechtigten an ländlichen Grundstücken, besonders Aeckern, Wiesen, Waldungen, hatte sich die Gesetzgebung wegen ihrer Nachteile beim Uebergange zu einer intensiven Bewirtschaftung schon im 18. Jahrhundert angelegen sein lassen. Bereits in den Jahren 1769—1771 wurden Gemeinheitsteilungsordnungen für einzelne Landesteile erlassen, an deren Stelle jedoch später die Bestimmungen des ALR. I, 17 §§ 311 ff. traten. Nach Anbahnung der Lösung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse erwies sich jedoch das ALR. als unzureichend, und es erging daher für die landrechtlichen Gebietsteile die Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. Juni 1821[28]), welche durch das Gesetz vom 2. März 1850[29]) verschiedentlich ergänzt wurde.

---

[21]) Hann. GS. 1833, Abt. 1, S. 117. [22]) GS. 1867, S. 1670.
[23]) GS. 1869, S. 544. [24]) GS. 1874, S. 21.
[25]) GS. 1876, S. 261. [26]) GS. 1860, S. 221.
[27]) Vgl. Schneider, Die preußische Gemeinheitsteilungsgesetzgebung außer Hannover, Berlin 1882.
[28]) GS. 1821, S. 53. Vgl. dazu die deklaratorischen Gesetze vom 31. März 1841 und 26. Juli 1847 — GS. 1841, S. 75; 1847, S. 327 —; Novelle vom 28. Mai 1913 — GS. 1913, S. 285. [29]) GS. 1850, S. 139.

Der Aufhebung durch Teilung der Gemeinheit unterliegen hiernach die Weideberechtigungen auf Aeckern, Wiesen, Angern, Forsten und sonstigen Weideplätzen, die Forstberechtigungen zur Mast, zum Mitgenuß des Holzes und zum Streuholen, die Berechtigungen zum Plaggen-, Heide- und Bültenhieb, es mögen diese Rechte auf einem gemeinschaftlichen Eigentume oder einem einseitigen oder wechselseitigen Dienstbarkeitsrechte beruhen, nach dem Gesetze vom 2. März 1850 auch die Berechtigungen zur Gräserei, zur Nutzung von Schilf, Binsen oder Rohr auf Ländereien oder Privatgewässern, zum Krautpflücken, Nachrechen, zur Nutzung fremder Aecker gegen Düngerhergabe, zum Fruchtgewinne von einzelnen Stücken fremder Aecker, zum Harzscharren, zur Fischerei in Privatgewässern und zur Torfnutzung, soweit sie auf einem Dienstbarkeitsrechte beruhen. Das Antragsrecht steht jedem Teilnehmer zu. Für den Fall, daß die Gemeinheitsteilung nicht anders als durch Umtausch der zur Ortsfeldmark gehörigen Ackerländereien durchgeführt werden kann, ist sie jedoch nach der Verordnung vom 28. Juli 1838[30]) nur dann zulässig, wenn die Besitzer des vierten Teiles der Ackerländereien, welche durch den Umtausch betroffen werden, mit der Separation einverstanden sind. Die Aufhebung der Gemeinheit erfolgt gegen eine je nach den Teilnahmsrechten der Beteiligten zu bemessende Entschädigung, und zwar in der Regel durch Land, ausnahmsweise noch durch feste Geldrenten unter möglichster Zusammenlegung der Landabfindung jedes Interessenten.

Für die Rheinprovinz mit Ausnahme ihrer landrechtlichen Gebietsteile und für Neuvorpommern und Rügen erging am 19. Mai 1851 eine besondere Gemeinheitsteilungsordnung[31]). Sie schließt sich zwar eng an das im landrechtlichen Gebiete geltende Recht an, läßt aber in der Rheinprovinz eine zwangsweise Umlegung nur in betreff solcher Grundstücke der Belasteten zu, welche zur Abfindung für die aufzugebende Berechtigung abgetreten werden müssen. Für die Hohenzollernschen Lande ist am 23. Mai 1885 eine besondere Gemeinheitsteilungsordnung ergangen[32]).

In der Provinz Hannover gelten verschiedene provinzielle Ge-

[30]) GS. 1838, S. 429.
[31]) GS. 1851, S. 371.
[32]) GS. 1885, S. 143.

meinheitsteilungsordnungen[33]). Inhaltlich stimmen sie im wesentlichen überein. Es werden drei Arten der Gemeinheitsteilung unterschieden, die Generalteilung, die Spezialteilung und die Partikularteilung. Die Generalteilung findet statt bei Gemeinheiten, die von mehreren Gemeinden oder selbständigen Gutsbezirken gebildet werden. Hier kann jeder Hauptbeteiligte die Teilung beantragen. Die Spezialteilung kann von denjenigen beantragt werden, die wenigstens die Hälfte der Ländereien besitzen. Die Gegner sind jedoch befugt, eine obrigkeitliche Untersuchung über die Nützlichkeit der Maßregel zu verlangen. Diese letztere Befugnis fällt jedoch fort bei Aufhebung der Weide auf zusammenhängenden Grundstücken, wenn die antragstellenden Pflichtigen wenigstens die Hälfte der belasteten Fläche oder die antragstellenden Berechtigten wenigstens die Hälfte der Weideberechtigungen vertreten. Bei der Partikularteilung endlich kann jeder Teilnahmeberechtigte die Herausgabe seines Anteils verlangen, wenn dadurch weder die fortdauernde gemeinschaftliche Benutzung der Gemeinheit durch die übrigen Teilnehmer noch eine künftige Spezialteilung gehindert wird. Die Verbindung einer Zusammenlegung mit der Gemeinheitsteilung ist nur zulässig für den Fall, daß ohnedies die Aufhebung einer Weidegemeinschaft unmöglich sein würde.

Für das ehemalige Kurfürstentum Hessen war nur über die

[33]) Für das Fürstentum Lüneburg vom 25. Juni 1802 — Spangenbergs Samml. IV, Abt. 1, S. 111 —; für die Fürstentümer Kalenberg, Göttingen und Grubenhagen mit Ausschluß des Harzes vom 30. April 1824 — GS. für Hannover 1824, Abt. I, S. 111 —; für die Grafschaften Hoya und Diepholz vom 30. April 1824 — a. a. O. S. 221 —; für das Fürstentum Hildesheim vom 30. April 1824 — a. a. O. S. 329 —; für die Herzogtümer Bremen und Verden vom 26. Juli 1825 — a. a. O. 1825, Abt. III, S. 125 —; für das Fürstentum Osnabrück vom 25. Juni 1822 — a. a. O. 1822, Abt. I, S. 219 —, letztere durch Verordnung vom 12. August 1835 — a. a. O. 1835, Abt. III, S. 66 — auch auf das Herzogtum Arenberg-Meppen, die Grafschaft Bentheim und die Vogtei Emsbüren, durch die Verordnung vom 27. Oktober 1838 — a. a. O. 1838, Abt. III, S. 218 — auch auf die Niedergrafschaft Lingen ausgedehnt. Dazu kommt das allgemeine Gesetz vom 13. Februar 1850 über die Aufhebung der Marken- und Holzgerichtsbarkeit und die Abstellung der markenrichterlichen, holzrechtlichen und markenherrlichen Berechtigungen — a. a. O. 1850, Abt. I, S. 13 — und wegen der Forstberechtigungen das Gesetz vom 13. Juni 1873 — GS. 1873, S. 357 —.

Teilung der Gemeinschaften, welche hinsichtlich der Viehhute bestehen, das Gesetz vom 25. Oktober 1834[34]) ergangen. Nach der Verordnung vom 13. Mai 1867, welche durch Verordnung vom 2. September 1867 auch auf die ehemals bayrischen und großherzoglich hessischen Gebietsteile ausgedehnt wurde, nebst der Novelle vom 25. Juli 1876[35]) findet jedoch auch die Teilung von Grundstücken, welche von mehreren Mit- oder Gesamteigentümern oder von Genossenschaften ungeteilt besessen und durch gemeinschaftliche Ausübung einer oder mehrerer der folgenden Nutzungen: Weide, Grasschnitt, Waldmast, Holz- und Streunutzungen, Plaggen-, Rasen- und Bültenhieb, Torfnutzung, benutzt werden, statt. Das Gesetz vom 25. Oktober 1834 ist gleichzeitig aufgehoben worden. Für den Regierungsbezirk Wiesbaden mit Ausnahme des Kreises Biedenkopf, wo vor der Vereinigung mit Preußen nur unzureichende Bestimmungen in dieser Hinsicht bestanden, erging die Gemeinheitsteilungsordnung vom 5. April 1869[36]), die im wesentlichen mit der für die Rheinprovinz und Neuvorpommern erlassenen vom 19. Mai 1851 übereinstimmt. Endlich für Schleswig-Holstein erging das Gesetz vom 17. August 1876[37]), welches durch Gesetz vom 25. Februar 1878[38]) § 9 auch in dem Kreise Herzogtum Lauenburg eingeführt wurde.

Nach diesen Gemeinheitsteilungsordnungen konnte eine Zusammenlegung zersplitterten Grundbesitzes, eine sogenannte Verkoppelung, nur bei Gelegenheit einer Gemeinheitsteilung stattfinden, sie war unzulässig außerhalb der Gemeinheitsteilung, soweit nicht etwa ein Einverständnis sämtlicher Interessenten erzielt werden konnte. Dann handelte es sich aber um rein privatrechtliche Tauschgeschäfte der Beteiligten. Auch in diesen Fällen ist jedoch gegenwärtig die Möglichkeit einer Zusammenlegung auf Grund des öffentlichen Rechts ohne Zustimmung aller Beteiligten eröffnet durch das für die landrechtlichen Gebietsteile mit Ausnahme derjenigen der Provinz Hannover erlassene Gesetz vom 2. April 1872[39]). Die hiernach stattfindende Zusammenlegung bezieht sich

[34]) Kurh. GS. 1834, S. 145.

[35]) GS. 1867, S. 716, 1463; 1876, S. 366.

[36]) GS. 1869, S. 526. [37]) GS. 1876, S. 377.

[38]) GS. 1878, S. 97.

[39]) GS. 1872, S. 329. Vgl. dazu Cirk.Reskr. vom 28. Juni 1872 — MBl. der inn. Verw. 1872, S. 213 —.

in der Regel nur auf die ganze Feldmark. Ausnahmsweise ist im Interesse der Landeskultur auch die Beschränkung des Verfahrens auf einzelne, als Feldabschnitte kenntlich werdende Teile der Feldmark, sowie umgekehrt die Hereinziehung von Grundstücken einer anderen Feldmark in das Umlegungsverfahren zulässig. Der Bezirk, auf den sich die Umlegung erstrecken soll, wird durch die Auseinandersetzungsbehörde festgestellt. Voraussetzung der Einleitung des Verfahrens ist ein Antrag der Eigentümer, denen nach Maßgabe des Katasters mehr als die Hälfte der Fläche der umzulegenden Grundstücke gehört, und denen zugleich mehr als die Hälfte ihres Reinertrages zukommt und weiterhin ein Beschluß der Kreisversammlung des Kreises, in welchem die beteiligten Grundstücke liegen, oder in Stadtkreisen der städtischen Kollegien. Grundstücke, welche bereits früher einer Zusammenlegung unterworfen wurden, können nicht noch einmal einem neuen Verfahren unterzogen werden, sofern nur ein einziger Eigentümer widerspricht. Ausnahmen von diesem Grundsatze finden nur statt, wenn entweder nach Ausführung der früheren Zusammenlegung aus irgendwelchen Gründen, z. B. durch Anlage von Kanälen, Deichen, Eisenbahnen, Chausseen usw., eine Veränderung der Planlage eingetreten oder dreißig Jahre seit der Zusammenlegung auf Grund der Gemeinheitsteilungsordnung verflossen sind, und die erneuerte Zusammenlegung durch die Eigentümer von drei Vierteln des Grundbesitzes beantragt wird. Gewisse Gegenstände, wie Häuser, Gärten, zur Gewinnung von Fossilien dienende Grundstücke dürfen ohne Zustimmung der Eigentümer nicht in die Umlegung einbezogen werden. Wegen der Entschädigung gelten dieselben Grundsätze wie bei der Gemeinheitsteilung, Landentschädigung bildet also die Regel.

Zum Teil viel früher als in den landrechtlichen Gebieten waren die Zusammenlegungen in den anderen Landesteilen geregelt worden, so für Neuvorpommern und Rügen schon durch das Patent vom 18. November 1775[40]).

Ferner erging für den Bezirk des Justizsenats zu Ehrenbreitstein das Gesetz vom 5. April 1869[41]), für Hohenzollern vom 23. und für das Gebiet des rheinischen Rechts vom 24. Mai 1885[42]),

[40]) Vgl. Lette und v. Rönne a. a. O. II, 2, S. 8.
[41]) GS. 1869, S. 514. [42]) GS. 1885, S. 113, 156.

während für Schleswig-Holstein und Hohenzollern das Verkoppelungswesen durch dieselben Gesetze geregelt ist wie die Gemeinheitsteilungen. Der Rechtszustand ist in diesen Landesteilen im allgemeinen derselbe wie in den landrechtlichen Gebieten.

In der Provinz Hannover gilt das Verkoppelungsgesetz vom 30. Juni 1842 mit den Abänderungen vom 22. August 1847 und 12. Oktober 1853[43]). Auch hier ist die Zusammenlegung der Grundstücke einer Feldmark nicht mehr allein von freier Vereinigung der Besitzer der Feldmark abhängig, sondern kann auch gegen den Widerspruch eines Teiles von ihnen erfolgen. Erfordert wird, daß die Besitzer von mehr als der Hälfte der Grundstücke nach Flächeninhalt und Steuerkapital ihre Zustimmung geben. Ausgeschlossen von der Zusammenlegung sind Gebäude, Hoflagen, Gärten und Waldungen.

In den ehemals kurhessischen, großherzoglich hessischen und bayrischen Landesteilen beruht die Verkoppelung der Grundstücke gegenwärtig nach Aufhebung des früheren kurhessischen Verkoppelungsgesetzes vom 28. August 1834 auf denselben gesetzlichen Bestimmungen wie die Gemeinheitsteilungen. In dem ehemaligen Herzogtume Nassau war dagegen die Zusammenlegung bereits durch die mit landesherrlicher Genehmigung ergangene Verordnung des herzoglich nassauischen Staatsministeriums vom 12. September 1829 über die Güterkonsolidation[44]) geregelt. Diese ist nicht nur unter preußischer Herrschaft aufrecht erhalten, sondern durch Verordnung vom 2. September 1867[45]) mit einigen Abänderungen auch in den übrigen Teilen des Regierungsbezirks Wiesbaden mit Ausnahme des Kreises Biedenkopf eingeführt worden. Dazu kam später noch die Novelle vom 21. März 1887[46]). Der Hauptunterschied dieser in der Provinz Hessen-Nassau geltenden Gesetzgebung von der der übrigen Landesteile besteht darin, daß zur Zusammenlegung schon der Beschluß der Eigentümer, die mehr als die Hälfte der nach dem Grundkataster berechneten Fläche besitzen, ohne Rücksicht auf den Steuerwert genügt.

---

[43]) GS. für Hannover 1842, Abt. I, S. 131; 1847, Abt. I, S. 295; 1853, Abt. I, S. 369.

[44]) Verordn.Bl. für Nassau 1829, S. 65.

[45]) GS. 1867, S. 1462.

[46]) GS. 1887, S. 61.

III. Das Auseinandersetzungsverfahren[47]) ist für den größten Teil des Staatsgebietes einheitlich geregelt. Es beruht auf der Verordnung vom 20. Juni 1817 nebst Abänderungen vom 7. Juni 1821, 30. Juni 1834 und 22. November 1844[48]). Diese Vorschriften wurden durch die bereits erwähnten Agrargesetze ausgedehnt auf Neuvorpommern und Rügen und die Rheinprovinz für alle Teilungen und Ablösungen, jedoch auf das linke Rheinufer nur für diejenigen, welche mit Zusammenlegungen verbunden sind[49]), auf Schleswig-Holstein, Hohenzollern und Hessen-Nassau allgemein mit Ausnahme des Güterkonsolidationswesens im Regierungsbezirke Wiesbaden. Nur für die Provinz Hannover besteht allgemein ein besonderes Verfahren nach Maßgabe des Gesetzes vom 30. Juni 1842 und den Ergänzungen dazu vom 8. November 1856, 28. Dezember 1862 und 17. Januar 1883[50]).

Zuständig sind besondere, durch die Reichsjustizgesetze in ihrem Bestande und in ihrem Verfahren nicht berührte Auseinandersetzungsbehörden, deren Schwergewicht in den Generalkommissionen liegt. Bald nach Erlaß des Regulierungsediktes von 1811 erwies es sich nämlich als notwendig, für die durchaus eigenartigen Regulierungsgeschäfte besondere Behörden zu bestellen, welche die bei der Auseinandersetzung eng miteinander zusammenhängenden Aufgaben der Verwaltung und Rechtsprechung in ihrer Hand vereinigten. Es wurden daher für diesen Zweck sechs Generalkommissionen errichtet, zu Berlin für die Kurmark, zu Soldin für die Neumark, zu Stargard für Pommern, zu Königsberg für Ostpreußen und Lithauen, zu Marienwerder für Westpreußen und zu Groß-Strelitz für Oberschlesien. Durch spätere Kabinettsorders und seit Erlaß der Verfassungsurkunde durch Ge-

---

[47]) Vgl. Glatzel und Sterneberg, Das Verfahren in Auseinandersetzungsangelegenheiten, Berlin 1888; Glatzel, Art. Auseinandersetzungsverfahren in Preußen in v. Stengel-Fleischmann Wörterbuch Bd. 1.

[48]) GS. 1817, S. 161; 1821, S. 83; 1834, S. 96; 1845, S. 19.

[49]) Im übrigen ist auf dem linken Rheinufer nach dem Gesetze vom 19. Mai 1851 — GS. 1851, S. 383 — über die Teilungen und Auseinandersetzungen durch die ordentlichen Gerichte zu entscheiden, jedoch auf Grund eines Vorverfahrens, für welches nach dem Gesetze vom 24. Mai 1885 die Generalkommissionen zuständig sind.

[50]) Hann. GS. 1842, Abt. I, S. 145; 1856, Abt. I, S. 437; 1862, Abt. I, S. 415; GS. 1883, S. 7.

setze, zuletzt durch § 16 LVG. wurde die örtliche Zuständigkeit der Generalkommissionen verschiedentlich abgeändert, so daß gegenwärtig deren acht bestehen: 1. zu Königsberg für Ostpreußen, 2. zu Frankfurt a. O. für Brandenburg, Pommern und Berlin, 3. zu Breslau für Schlesien, Westpreußen und Posen, 4. zu Merseburg für Sachsen, 5. zu Münster für Westfalen und den landrechtlichen Teil der Rheinprovinz, 6. zu Kassel für Hessen-Nassau, 7. zu Hannover für Hannover und Schleswig-Holstein, 8. zu Düsseldorf für die Rheinprovinz ausschließlich der landrechtlichen Kreise und für die Hohenzollernschen Lande[51]). Jede Generalkommission besteht unter Leitung eines Präsidenten, außer ihm aus mindestens noch fünf Mitgliedern teils von richterlicher Befähigung, teils landwirtschaftlichen Technikern. Sie entscheidet in der Besetzung von mindestens drei Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden. Die Generalkommissionen handeln bei ihren Entscheidungen in richterlicher Unabhängigkeit, und ihre Mitglieder sind den gleichen Disziplinarvorschriften unterworfen, wie die richterlichen Beamten. Die Dienstaufsicht führen der betreffende Oberpräsident und der Minister für landwirtschaftliche Angelegenheiten.

Den Generalkommissionen sind als Organe Spezialkommissarien mit dem Titel Oekonomiekommissarien oder Oekonomiekommissionsräte beigegeben, denen vorzugsweise die Instruktion des Verfahrens an Ort und Stelle obliegt. Außerdem besteht nach der Verordnung von 1834 in jedem Kreise unter dem Vorsitze des Landrats eine besondere Kreisvermittlungsbehörde zur Herbeiführung der Auseinandersetzung im Einverständnisse beider Teile. Ihre Mitglieder werden vom Kreistage gewählt und von der Generalkommission bestätigt. Diese Organe handeln nicht in rich-

---

[51]) Auf Grund der Staatsverträge vom 9. Oktober 1854 mit Schwarzburg-Sondershausen — GS. 1854, S. 571 —, vom 10. Dezember 1855 mit Schwarzburg-Rudolstadt — GS. 1856, S. 6 —, vom 18. Juni 1868 mit Sachsen-Meiningen — GS. 1868, S. 873 —, vom 20. Oktober 1872 und 27. April 1874 mit Schaumburg-Lippe — GS. 1873, S. 18; 1874, S. 245 — und vom 8. September 1874 mit Anhalt — GS. 1874, S. 359 —, vom 22. April 1907 mit Sachsen-Koburg-Gotha — GS. 1907, S. 239ff. — ist die Generalkommission zu Merseburg auch zuständig für beide Schwarzburg, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Koburg-Gotha und Anhalt, die zu Kassel für Waldeck und für Schaumburg-Lippe.

terlicher Unabhängigkeit und die betreffenden Beamten sind auch nicht richterliche.

Als höhere richterliche Instanz über den Generalkommissionen waren 1817 fünf Revisionskollegien errichtet worden, die man 1844 in ein einziges Revisionskollegium für Landeskultursachen mit dem Sitze zu Berlin zusammenzog. Durch das Gesetz vom 18. Februar 1880[52]) erhielt diese Behörde die Bezeichnung Oberlandeskulturgericht. Es steht unter der Dienstaufsicht des landwirtschaftlichen und des Justizministers. Der Präsident wie die Mitglieder werden vom Könige, ersterer auf Vorschlag des Staatsministeriums, letztere auf Vorschlag der beiden Minister ernannt und unterliegen denselben Disziplinargesetzen wie die richterlichen Beamten. Das Gericht entscheidet in der Besetzung von mindestens fünf Mitgliedern einschließlich des Vorsitzenden.

Das Verfahren gliedert sich in das eigentliche Regulierungsverfahren und in das Streitverfahren. Ersteres findet statt vor den Spezialkommissarien. Es umfaßt die Instruktion der Sache und kann, wenn die Beteiligten sich ausdrücklich oder stillschweigend damit einverstanden erklären, auch vor ihnen durch Vollziehung des Auseinandersetzungsrezesses, der der Bestätigung der Generalkommission bedarf, zu Ende geführt werden. Soweit dagegen Rechtsstreitigkeiten unter den Beteiligten entstehen, erfolgt deren Entscheidung durch die Generalkommission, in höchster Instanz durch das Reichsgericht[53]). Für das Streitverfahren sind zwar grundsätzlich die Bestimmungen der Zivilprozeßordnung in Kraft gesetzt worden, jedoch mit einschneidenden, aus der Natur der Regulierung sich ergebenden Abänderungen, welche gegenwärtig auf dem bereits erwähnten Gesetze vom 18. Februar 1880 über das Verfahren in Auseinandersetzungsangelegenheiten beruhen. Insbesondere ist die Verhandlungsmaxime und der Parteibetrieb des gewöhnlichen Zivilprozesses durch das Inquisitionsprinzip und die richterliche Leitung des Verfahrens ersetzt worden.

IV. Indem die ältere Ablösungs- und Regulierungsgesetzgebung die erbliche Ueberlassung von Grundstücken in den meisten Landesteilen nur noch unter Uebertragung des vollen Eigentums

---

[52]) GS. 1880, S. 59.

[53]) Vgl. Verordnung vom 26. September 1879 betr. die Uebertragung preußischer Rechtssachen auf das Reichsgericht — RGBl. 1879, S. 287 —.

zuließ, schoß sie über das zu erreichende sozialpolitische Ziel hinaus und übte im Gegenteile eine schädliche Wirkung. Insbesondere bildete sie ein Hindernis der inneren Kolonisation. Nachdem daher schon das Gesetz vom 26. April 1886 bei der Neubegründung deutscher Ansiedlungen in Posen und Westpreußen die Uebertragung der Güter gegen nur mit Zustimmung beider Teile ablösbare Renten zugelassen hatte, ist die Einrichtung der Rentengüter in Preußen allgemein eingeführt worden durch die Gesetze vom 27. Juni 1890 und 7. Juli 1891[54]). Das Besitzbefestigungsgesetz vom 26. Juni 1912[55]) stellt der Regierung für Erhaltung deutschen Grundbesitzes in national gefährdeten Teilen von Ostpreußen, Pommern, Schlesien und Schleswig-Holstein Mittel zur Verfügung.

Das Gesetz vom 27. Juni 1890 läßt wiederum die Uebertragung des Eigentums an einem Gute zu gegen Uebernahme einer festen Geldrente, deren Ablösbarkeit von der Zustimmung beider Teile abhängig ist. In gleicher Weise kann der Ablösungsbetrag und die Kündigungsfrist vertragsmäßig bestimmt werden. Nur darf der Rentenberechtigte, wenn er die Ablösung beantragt, keinen höheren als den 25fachen Betrag der Rente fordern. Die Vertragsbestimmungen über den Ausschluß der Ablösbarkeit, den Ablösungsbetrag und die Kündigungsfrist müssen in das Grundbuch mit eingetragen werden, widrigenfalls die Rente Dritten gegenüber als eine seitens des Verpflichteten nach sechsmonatlicher Kündigung mit dem 20fachen Betrage ablösbare gilt. Das Rentengut wird frei von den Hypotheken und Grundschulden des Stammgrundstücks abveräußert. Ein Unschädlichkeitsattest kann auch bei der Abveräußerung größerer Trennstücke erteilt werden, wenn die Realberechtigten gesichert bleiben. Der Veräußerungsvertrag darf auch noch besondere Beschränkungen und Verpflichtungen des Rentengutserwerbers festsetzen. Im gemeinwirtschaftlichen Interesse ist jedoch die Auseinandersetzungsbehörde berechtigt, den Verpflichteten

[54]) GS. 1890, S. 209; 1891, S. 279.

[55]) GS. 1912, S. 183. Dazu V. vom 12. März 1913 — GS. 1913, S. 33 —, welche die in Betracht kommenden Kreise und Amtsbezirke der betr. Provinzen bezeichnet. In Betracht kommt Erwerb von Grundstücken zur Veräußerung als Rentengüter an deutsche Landwirte und Arbeiter, und Beteiligung des Staates bei entsprechenden gemeinnützigen Gesellschaften.

von ihnen zu entbinden, wenn 1. die Zerteilung des Rentengutes oder die Abveräußerung von Teilen desselben von der Zustimmung des Rentenberechtigten abhängig gemacht, oder 2. dem Erwerber des Rentengutes die Pflicht auferlegt ist, die wirtschaftliche Selbständigkeit des Grundstücks durch Erhaltung von Gebäuden, Inventar usw. dauernd zu sichern.

Das Gesetz vom 7. Juli 1891 eröffnet im Interesse der Bildung von mittleren und kleineren Rentengütern — ein Begriff, der bei der Verschiedenheit der einzelnen Landesteile durch die Ausführungsverordnungen näher zu bestimmen ist — wieder die Tätigkeit der Rentenbanken. Soweit die auf jenen Gütern haftenden Renten auf Antrag eines Teiles ablösbar sind, kann die Ablösung durch Vermittlung der Rentenbank erfolgen. Die Abfindung des Rentengläubigers erfolgt in Rentenbriefen, und zwar je nach seiner Wahl zum 27fachen Betrage der Rente in $3^1/_2$prozentigen und zum $23^2/_3$fachen in 4prozentigen Rentenbriefen. Außerdem kann die Rentenbank bei der erstmaligen Errichtung eines Rentengutes zur Herstellung der Wohn- und Wirtschaftsgebäude dem Rentengutsbesitzer Darlehen in $3^1/_2$- oder 4prozentigen Rentenbriefen nach dem Nennwerte oder in bar gewähren. Die dem Rentenberechtigten gewährte Abfindung und die dem Rentengutsbesitzer gegebenen Darlehen werden von diesem durch Zahlung einer Rentenbankrente an die Rentenbank getilgt. Diese Rente beträgt zum Zwecke der Amortisation $^1/_2$% mehr als der Zinsfuß der gegebenen Rentenbriefe und tilgt die Rente in $60^1/_2$ oder $56^1/_{12}$ Jahren. So lange eine Rentenbankrente auf dem Rentengute haftet, kann eine Aufhebung seiner wirtschaftlichen Selbständigkeit, seine Zerteilung oder die Abveräußerung von Teilen nur mit Genehmigung der Generalkommission geschehen. Auch die nur mit Zustimmung beider Teile ablösbaren Renten dürfen auf Antrag des Rentenberechtigten auf die Rentenbank übernommen werden, wenn der Rente das Vorrecht vor sonstigen privatrechtlichen Belastungen zusteht, und die Sicherheit der Rentenbank nicht gefährdet erscheint. Aus hypothekarisch belasteten Gütern können Rentengüter gebildet werden durch Vermittlung der Generalkommission, die dann als Auseinandersetzungsbehörde nach den für Gemeinheitsteilungen geltenden Grundsätzen verfährt.

Auch zur Ablösung der Reallasten tritt nach dem Gesetze

vom 7. Juli 1891 die Vermittlung der Rentenbanken allgemein und ohne zeitliche Beschränkung wieder ein.

§ 182. Das Enteignungsrecht[1]).

Die Enteignung, d. h. die Entziehung des Privateigentums im öffentlichen Interesse, ist dem römischen Rechte wie dem deutschen Rechte des Mittelalters, von vereinzelten Erscheinungen abgesehen, im wesentlichen fremd. Erst die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Neuzeit ergaben in immer steigendem Maße die Notwendigkeit, dem Eigentümer auch gegen seinen Willen sein Privateigentum zu entziehen, wenn das Wohl der Gesamtheit dies erforderte. Zum klaren gesetzgeberischen Ausdrucke gelangte diese Notwendigkeit nach dem Vorgange des Codex Max. bav. civilis IV, 3 § 2 in Preußen zuerst durch das ALR. Einl. §§ 74, 75. Einzelne Rechte und Vorteile der Mitglieder des Staates müssen hiernach den Rechten und Pflichten zur Beförderung des gemeinschaftlichen Wohls, wenn zwischen beiden ein wirklicher Widerspruch eintritt, nachstehen. Dagegen ist der Staat denjenigen, welchen seine be-

[1]) Vgl. Treichler, Ueber zwangsweise Abtretung von Eigentum und anderen Rechten in der Ztschr. für deutsches Recht Bd. 12, S. 123 ff.; Häberlin, Die Lehre von der Zwangsenteignung historisch-dogmatisch erörtert im Archiv für zivilistische Praxis Bd. 39, S. 1 ff., 147; A. Thiel, Das Expropriationsrecht und das Expropriationsverfahren, Berlin 1866; G. Meyer, Recht der Expropriation, Leipzig 1868; Laband, Die rechtliche Natur des Retrakts und der Expropriation im Archiv für zivilistische Praxis Bd. 3, S. 151 ff.; C. S. Grünhut, Das Enteignungsrecht, Wien 1873; W. von Rohland, Zur Theorie und Praxis des deutschen Enteignungsrechtes, Leipzig 1875; G. Meyer, Das Recht der Enteignung des Grundeigentums in Preußen in der Ztschr. für deutsche Gesetzgebung Bd. 8 (1875), S. 547 ff.; E. Meier, Art. Expropriation in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 764 ff., M. Seydel, Die neuere Entwicklung der Lehre von der Enteignung in Hausers Ztschr. für Reichs- und Landesrecht Bd. 3, S. 223 ff.; Förster-Eccius, Pr. Privatrecht Bd. 2 § 131; Dernburg, Pr. Privatrecht Bd. 1 § 34; Kommentare zum preußischen Enteignungsgesetze vom 11. Juni 1874 von Dalcke, Berlin 1874; Bähr und Langerhans, 2. Ausg., Berlin 1878; Loebell, Leipzig 1884; F. Seydel, 4. Aufl., Berlin 1911; Koffka, Berlin 1905; Luther, 2. Aufl., Berlin 1906; Eger, 2 Bände, 3. A., Breslau 1911, und Handausgabe Breslau 1906; Biermann, Privatrecht und Polizei, Berlin 1897; Bossen, Ueber das Grenzgebiet zwischen Enteignung und polizeilichem Eingriff ins Privateigentum im Archiv für öffentl. Recht, Bd. 22 (1907), S. 246 ff.

sonderen Rechte und Vorteile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt wird, zu entschädigen gehalten. Wo eine obrigkeitliche Anordnung alle Staatsangehörigen oder Klassen von ihnen gleichmäßig betraf, war die Entschädigungspflicht nicht gegeben, wohl aber, wo einzelnen besondere Opfer auferlegt wurden. Diese im ganzen Staate geltenden landrechtlichen Bestimmungen kommen auch jetzt noch zur Anwendung, wo es sich um Vermögensopfer handelt, die nicht in der Abtretung des Grundeigentums bestehen. Den besonderen Fall der Entziehung des Grundeigentums im öffentlichen Interesse faßt das ALR. I, 11 § 4 auf als einen vom Staate erzwungenen Kauf im Widerspruche mit der im § 1 a. a. O. aufgestellten Begriffsbestimmung des Kaufes als eines aus freier Willenseinigung der Vertragschließenden hervorgegangenen Rechtsgeschäfts. Eine Ergänzung der landrechtlichen Vorschriften erwies sich beim Aufkommen des Eisenbahnbaues notwendig und erfolgte durch das Eisenbahngesetz vom 3. November 1838. Daneben bestanden in den neu erworbenen Landesteilen des gemeinen und französischen Rechts die mannigfachsten Rechtszustände, insbesondere in der Rheinprovinz das für die neuere Entwicklung der Enteignungsgesetzgebung grundlegende französische Gesetz vom 10. März 1810, fort[2]).

Die preußische Verfassungsurkunde Art. 9 stellte von neuem den Grundsatz der Unverletzlichkeit des Eigentums auf, fügte dem jedoch sogleich die notwendige Einschränkung hinzu, daß das Eigentum aus Gründen des öffentlichen Wohles, und zwar nur aus diesen gegen vorgängige, in dringenden Fällen wenigstens vorläufig festzustellende Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes entzogen oder beschränkt werden dürfe. Das hier in Aussicht gestellte Enteignungsgesetz, dessen Entwurf zuerst im Jahre 1864 veröffentlicht wurde, mußte jedoch anfangs infolge der kriegerischen Ereignisse, dann wegen der Notwendigkeit, auch die neuen Provinzen zu berücksichtigen, immer von neuem verschoben werden, bis es endlich in der Sitzungsperiode des Landtages 1873/74 zustande kam und am 11. Juni 1874 vom Könige sanktioniert wurde[3]).

[2]) Vgl. darüber die 3. Aufl. von Rönne, Pr. StR. Bd. Ia, S. 278 ff.

[3]) GS. 1874, S. 221. Einführung in Lauenburg durch Gesetz vom

Das Reichsrecht hat bisher das Enteignungsrecht unberührt gelassen, abgesehen von einer vereinzelten Bestimmung in Art. 41 der Reichsverfassung, wonach das Reich auch gegen den Widerspruch des betreffenden Bundesstaates Eisenbahnen im militärischen Interesse selbst anlegen oder an Privatunternehmer zur Ausführung genehmigen und mit dem Enteignungsrechte ausstatten kann.

An und für sich kann sich die Enteignung sowohl auf unbewegliche wie auf bewegliche Gegenstände beziehen, auf letztere namentlich, wenn es das militärische Interesse erfordert. Da jedoch diese Enteignungen beweglicher Sachen durch Sondergesetze geregelt sind, die gegenwärtig als Teil des Militärrechts den Charakter von Reichsgesetzen haben, so kommt hier nur noch die Enteignung unbeweglicher Sachen in Betracht, und es kann deshalb die Enteignung als ein Teil des öffentlichen Grundbesitzrechtes behandelt werden.

In der Begründung des Enteignungsrechtes lassen sich fünf Hauptrichtungen unterscheiden.

Die älteste, von der sich Anklänge schon bei den Glossatoren finden, ist begründet worden von Hugo Grotius. Sie führt das Enteignungsrecht zurück auf das Dominium eminens, nicht zu verwechseln mit dem Jus eminens, des Staates über alles Privateigentum. Dem Staate wird ein Obereigentum über allen Privatbesitz zugeschrieben, woraus sich die staatliche Befugnis rechtfertigen soll, ihn unter Umständen den Privatpersonen zugunsten des Staates zu entziehen. Diese auf lehnrechtlichen Anschauungen beruhende Lehre konnte nur einen Uebergangszustand bilden, um die germanische Anschauung von der absoluten Geltung des individuellen Eigentums gegenüber dem Staate zu brechen. Nachdem diese Aufgabe erfüllt war, verliert die Lehre des Dominium eminens ihre Bedeutung, und bei den späteren Schriftstellern, die den Ausdruck noch gebrauchen, bezeichnet es nur das Enteignungsrecht schlechthin[4]).

Eine zweite Richtung, welche noch gegenwärtig vorkommt und namentlich im ALR. zur Geltung gelangt ist, faßt die Enteignung

---

28. April 1875 — Offizielles Wochenblatt 1875, S. 291 —. Es gilt nicht in Helgoland.

[4]) Vgl. über die Entwicklung dieser Lehre L. v. Stein, Verwaltungslehre Bd. 7, S. 164 ff.

auf als einen Zwangskauf[5]). Der Kauf beruht zwar in der Regel auf wechselseitiger Willensübereinstimmung von Käufer und Verkäufer, doch kann ausnahmsweise aus Gründen des öffentlichen Wohles der Staat seine Angehörigen zum Verkaufe ihres Eigentums zwingen, und dieser erzwungene Kauf ist die Enteignung. Nicht sowohl die mannigfachen Abweichungen der wechselseitigen Rechte des Enteigners und des Enteigneten von denen des gewöhnlichen Käufers und Verkäufers, wohl aber der begründende Rechtsakt widerspricht dieser Auffassung. Der Kauf ist ein auf der freien Willenseinigung der Vertragschließenden beruhendes Rechtsgeschäft. Wo bei einem Vertragsteile die freie Willensübereinstimmung mit dem anderen Teile fehlt, da ist kein Kauf vorhanden, Zwangskauf bedeutet also einen inneren Widerspruch. Vielfach erkannte man dies wohl, ohne sich jedoch aus den Fesseln des Privatrechts losmachen zu können, und so erklärte man denn die Enteignung für ein quasi kontraktliches Rechtsverhältnis[6]). Das erklärt aber nichts. Das Wort quasi vor den Namen eines Rechtsgeschäftes oder Rechtsverhältnisses gesetzt, bedeutet nach dem Gebrauche der römischen wie der heutigen Rechtswissenschaft, daß die betreffende Einrichtung zwar nicht unter die bezeichnete Art fällt, aber nach ihrer Analogie zu beurteilen ist. Wenn man also die Enteignung für ein quasi kontraktliches Verhältnis ausgibt, so heißt das, sie sei ihrem Wesen nach ein solches nicht. Was sie aber ist, darüber schweigt man sich aus.

Die dritte Ansicht[7]) nimmt von einer juristischen Charakterisierung ganz Abstand. Sie begnügt sich mit der Ausführung, daß unter Umständen das öffentliche Wohl mit dem Privatinteresse in Widerspruch geraten könne. In diesem Falle müsse ersteres dem letzteren vorgehen, und diese Entziehung des Privateigentums im öffentlichen Interesse sei die Enteignung. Daß es sich bei der Enteignung nicht um einen Widerstreit zwischen Privatrecht und

[5]) Häberlin S. 200; Förster-Eccius Bd. 2 a. a. O.; Dalcke S. 129; Löbell S. 22; Bähr S. 110; Eger S. 24; die Kompendien der Pandekten und des deutschen Privatrechts von Windscheid, Beseler und Gerber.

[6]) G. Meyer, Recht der Expropriation S. 184 ff.; Laband a. a. O. S. 171 ff.

[7]) Dernburg a. a. O.; Thiel S. 1; Grünhut S. 75; Rohland S. 29; v. Stengel, Verwaltungsrecht, S. 197.

öffentlichem Rechte handelt, wird später darzutun sein. Aber selbst wenn man einen solchen annehmen wollte, bleibt es vollständig unerklärt, wieso das öffentliche Recht stärker ist als das Privatrecht, und das Recht ein Recht vernichten kann.

Eine vierte juristische Erklärung faßt das Eigentum auf als Erzeugnis des Rechts, weshalb es auch vom Rechte jederzeit wieder aufgehoben werden könne, und hieraus rechtfertige sich die Enteignung[8]). Das heißt also, Eigentum und Enteignung sind Erzeugnisse des Rechtes, sie sind zwei aus der bestehenden Rechtsordnung sich ergebende Einrichtungen, von denen das eine das andere aufhebt. Der Grund ihres Bestandes liegt aber eben darin, daß sie bestehen.

Endlich L. v. Stein verzichtet auf jede juristische Lösung und meint, es sei gänzlich hoffnungslos, die Enteignung als einen Rechtsbegriff aus dem Wesen von Recht und Staat entwickeln zu wollen, sie sei nur als soziale Erscheinung zu begreifen, indem die staatsbürgerliche Gesellschaft, die das freie individuelle Grundeigentum begründet habe, es auch jederzeit wieder entziehen könne[9]). Die Unrichtigkeit dieser sozialen Erklärung ergibt sich schon daraus, daß sie auf das bewegliche Eigentum nicht paßt. Aber auch an der Möglichkeit der juristischen Erfassung ist nicht zu verzweifeln.

Das Privatrecht umfaßt die rechtlichen Beziehungen der Privatpersonen zueinander. Das Privateigentum als eine Einrichtung des Privatrechtes ist also nur ein subjektives Recht gegenüber anderen Privatpersonen. Dagegen reicht das Privateigentum nicht über den Kreis des Privatrechtes hinaus. Wie es insbesondere dem Staate gegenüber kein subjektives Recht der Staatsangehörigen gibt, so kann sich auch kein Staatsangehöriger gegenüber einem staatlichen Akte auf sein Privateigentum berufen. Es ist falsch, hier von einem Widerspruche zwischen öffentlichem und privatem Rechte zu sprechen. Ein derartiger Widerspruch erscheint bei richtiger Auffassung der Rechtsverhältnisse einfach als ein Ding der Unmöglichkeit. Privatrecht und öffentliches Recht liegen in ganz verschiedenen Kreisen und können daher gar nicht miteinander zusammenstoßen, dem Staate gegenüber gibt es gar kein Privat-

[8]) Lassalle, System der erworbenen Rechte Bd. 1, S. 198; M. Seydel a. a. O.

[9]) L. v. Stein, Verwaltungslehre Bd. 7 S. 297.

recht der Staatsangehörigen. Der Staat kann daher seinen Angehörigen jedes Privatrecht, welches ihnen anderen Privatpersonen gegenüber zusteht, entziehen und entweder für sich in Anspruch nehmen oder anderen Privatpersonen übertragen.

Trotz der Zweifellosigkeit dieses staatlichen Rechts übt es jedoch der Staat nicht nur nicht nach jeder Richtung hin aus, sondern legt sich, soweit er es ausüben muß, alle diejenigen Selbstbeschränkungen auf, deren der Staat überhaupt nur fähig ist. In diesen Selbstbeschränkungen liegt die öffentlichrechtliche Gewähr der Unverletzlichkeit des Eigentums auch gegenüber dem Staate und seinen Organen. Indem durch eine Verfassungsbestimmung das Eigentum von gewissen Ausnahmefällen abgesehen für unverletzlich erklärt wird, kann, soweit diese Ausnahmefälle nicht vorhanden sind, eine Entziehung oder Beschränkung des Privateigentums nur in den erschwertesten Formen einer Veränderung der staatlichen Rechtsordnung, nämlich in denen der Verfassungsänderung vorgenommen werden. Durch die verfassungsmäßige Gewähr der Unverletzlichkeit des Privateigentums wird das absolute Herrschaftsrecht des Staates gegenüber seinen Angehörigen in bezug auf deren Privateigentum nicht verneint, es wird den Staatsangehörigen auf Grund ihres Privateigentums kein subjektives Recht gegen den Staat verliehen, sondern der Staat trägt nur dem Individualismus möglichst Rechnung, indem er die Ausübung dieses seines Herrschaftsrechtes an besonders erschwerte Formen knüpft. In der staatlichen Gewähr des Privateigentums liegt aber gleichzeitig ein Verbot an die Behörden, das Privateigentum zu verletzen, soweit der Staat von diesem Verbote nicht selbst Ausnahmen macht. Der Inbegriff dieser Ausnahmefälle ist das Enteignungsrecht. Diese Rechtseinrichtung gehört also dem öffentlichen Rechte an, womit es nicht in Widerspruch steht, daß jede einzelne Enteignung auch privatrechtliche Wirkungen nach sich zieht.

Die gesetzlich zugelassenen Ausnahmen von der Unverletzlichkeit des Eigentums umfassen die Fälle, in denen aus Gründen des öffentlichen Wohles eine Entziehung oder Beschränkung des Privateigentums, hier also nur des Grundeigentums gegen Entschädigung zulässig ist. Das Landrecht, die Verfassungsurkunde wie das Enteignungsgesetz sprechen ganz allgemein von der erzwingbaren Aufgabe des Privateigentums im öffentlichen Interesse und setzen

hierfür eine Entschädigungspflicht fest. Trotz der ziemlich übereinstimmenden Fassung der Gesetze ist diese offenbar zu weit. Wollte man die Vorschrift wörtlich auffassen, so wäre sie völlig widersinnig. Jede Steuer ist eine Aufopferung des Privateigentums im Interesse der Gesamtheit. Hier eine Entschädigungspflicht des Staates anerkennen, hieße, wegen des Grundsatzes der Unverletzlichkeit des Eigentums die Erhebung einer Steuer überhaupt für unzulässig erklären. Das öffentliche Baurecht beschränkt mit der Baufreiheit das Grundeigentum an der Bodenoberfläche. Es würden in großen Städten Grund und Boden um zahllose Millionen mehr verwertet werden können, falls diese Beschränkungen nicht beständen. Sollte wirklich in allen diesen Fällen Entschädigung geleistet werden müssen? Der Gedanke des Gesetzgebers ist offenbar ein anderer. Er will den einzelnen entschädigt wissen, der aus irgendwelchen äußeren Gründen zur Aufopferung genötigt ist, während andere in gleicher Rechtslage, bei denen diese äußeren Gründe, wie Durchführung einer Eisenbahn, eines Kanals, nicht zutreffen, ihr Eigentum behalten. Nur dann ist also ein Entschädigungsanspruch wegen Entziehung oder Beschränkung des Privateigentums anzuerkennen, wenn die Aufopferung nur einzelnen Personen, nicht allen, die sich in gleicher Rechtslage befinden, zugemutet wird[10]). Bei einer allgemeinen Eigentumsbeschränkung würde diese Gleichheit der Rechtslage nur dann gestört erscheinen, wenn der allgemeinen staatlichen Forderung der besonderen Rechtstitel eines einzelnen auf Befreiung von ihr gegenübersteht. Denn auch in diesem Falle forderte der Staat von einem einzelnen eine größere Aufopferung als von seinen Rechtsgenossen und ist deshalb nach allgemeinen Grundsätzen zur Entschädigung verpflichtet. Diese Auffassung der Entschädigungspflicht gegenüber staatlichen Eingriffen in das Privateigentum hat eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung gefunden in § 2 des Gesetzes vom 11. Mai 1842 über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen[11]).

---

[10]) Uebereinstimmend Entsch. des OVG. vom 5. Dezember 1881, Bd. 8, S. 327; Sarwey, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, S. 404. Dagegen Oppenhoff, Ressortverh. S. 335 ff.

[11]) Nach Dernburg a. a. O. soll die Entschädigungspflicht nur vorhanden sein, wenn die Beschränkung des Eigentums durch einen Ver-

Die Entschädigung soll nun aber in allen gesetzlich geregelten Fällen der Zulässigkeit einer Beschränkung des Privateigentums eintreten. Muß man den Entschädigungsanspruch leugnen für die Fälle einer allgemeinen und gleichen Eigentumsbeschränkung, so sind diese, da Eigentumsbeschränkung und Entschädigungsanspruch nebeneinander hergehen, überhaupt nicht unter den gesetzlichen Bestimmungen über die Eigentumsbeschränkungen begriffen, oder mit anderen Worten die verfassungsmäßige Gewähr der Unverletzlichkeit des Eigentums bezieht sich nur auf die besondere Beschränkung eines einzelnen vor anderen, nicht auf allgemeine Beschränkungen. Es handelt sich also nur um eine Folge der Gleichheit aller vor dem Gesetze.

Voraussetzung der Enteignung des Grundeigentums ist es, daß Gründe des öffentlichen Wohles sie notwendig machen für ein Unternehmen, dessen Ausführung die Ausübung des Enteignungsrechtes erfordert. Subjekt des Enteignungsrechtes kann nur der Staat sein, da anderen Rechtssubjekten gegenüber die absolute Kraft des Privateigentums durchgreift, welche eine Entziehung gegen den Willen des Eigentümers hindert. Dagegen ist es nicht geboten, daß das im Interesse des öffentlichen Wohles begonnene Unternehmen, welches die Ausübung des Enteignungsrechtes erfordert, vom Staate ausgeht, der Unternehmer kann auch eine öffentliche Genossenschaft oder eine natürliche oder juristische Privatperson sein. Der Staat als Subjekt des Enteignungsrechtes übt hier dieses Recht nur in der Weise aus, daß er seine Ausübung einem anderen Rechtssubjekte überträgt, welches dann auch die Entschädigung zu

waltungsakt, nicht dagegen, wenn sie durch eine Umgestaltung der Rechtsnormen erfolgt. Da diese Ansicht augenscheinlich hervorgegangen ist aus der Auffassung der Rechtsnorm als eines allgemeinen, des Verwaltungsaktes als eines individuellen Staatsaktes, so trifft sie sachlich mit den Ausführungen des Textes überein. Daß bei einer Eigentumsbeschränkung durch individuelle Rechtsnorm, oder wenn ein besonderer Befreiungstitel vorhanden ist, auch bei einer solchen durch allgemeine Rechtsnorm, soweit diese Rechtsnormen nicht etwa in der Form der Verfassungsänderung ergangen sind, die Entschädigungspflicht besteht, nicht dagegen bei einer allgemeinen Eigentumsbeschränkung durch allgemeine tatsächliche Anordnung dürfte nicht zu leugnen sein. Nur bei der praktischen Geltendmachung des Entschädigungsanspruches dürften sich Einschränkungen ergeben durch die Beschränkung des sogenannten richterlichen Prüfungsrechtes nach Art. 106 VU.

leisten hat[12]). Die Formen der Uebertragung und Ausübung des Enteignungsrechtes sind gesetzlich bestimmt. Diese Formen werden aber keine anderen, wenn der Staat selbst Unternehmer, also nicht nur Subjekt des Enteignungsrechtes ist, sondern auch dieses Recht selbst ausübt. Es gewinnt dadurch den äußeren Anschein, als verleihe der Staat die Ausübung des Enteignungsrechtes sich selbst, als seien auch hier Staat und Unternehmer verschiedene Personen, und dieser äußere Anschein wird noch dadurch verstärkt, daß in dem Enteignungsverfahren der Staat vielfach als der ordentlichen Rechtsprechung unterworfene fingierte Privatrechtspersönlichkeit auftritt. Trotz der anscheinenden Gleichheit der rechtlichen Formen ist es aber nicht nur tatsächlich, sondern auch rechtlich etwas anderes, ob der Staat die Ausübung des Enteignungsrechtes verleiht oder selbst ausübt[13]).

Als rechtliche Grundlage des Enteignungsverfahrens oder, wie man es auch auffassen kann, als Uebertragungsakt der Ausübung des Enteignungsrechtes ist ein Dreifaches denkbar. Entweder die Zulässigkeit der Enteignung muß in jedem einzelnen Falle durch Gesetz ausgesprochen werden, oder das Gesetz bestimmt allgemein die Fälle, in denen ohne weiteres die Enteignung zulässig sein soll, oder das Gesetz überläßt die Erklärung der Zulässigkeit einer Enteignung für jeden einzelnen Fall einer königlichen Verordnung. Bei Beratung des preußischen Enteignungsgesetzes verwarf man den ersten Weg wegen der dadurch bedingten Ueberlastung des Landtages und der Unmöglichkeit einer sachlichen Behandlung. Aber auch die zweite erschien gegenüber den wechselnden Bedürf-

[12]) Unklar oder juristisch falsch ist es, wenn der Staat oder eine sonstige Person als Enteigner neben einander genannt werden. Vgl. dagegen Grünhut a. a. O. S. 78 ff., 97 ff., der richtig hervorhebt, daß nur der Staat Subjekt des Enteignungsrechtes sei. Unzutreffend ist auch die Unterscheidung von Eger a. a. O. S. 2 ff. zwischen Enteignungshoheitsrecht und Enteignungsrecht, ersteres dem Staate, letzteres dem Unternehmer zustehend, für deren juristische Charakterisierung auf die Analogie der Genehmigung verwiesen wird. Die Verleihung der Enteignung und die Genehmigung sind durchaus von einander verschieden, erstere ist ein rechtsbegründender Akt, letztere erkennt nur die Polizeimäßigkeit einer beabsichtigten Veränderung an.

[13]) Unzutreffend spricht die Entsch. des Reichsgerichts vom 13. Juli 1882 bei Eger a. a. O. S. 3 von einem dem Fiskus seitens des Staates verliehenen Enteignungsrechte.

nissen des Verkehrs schwer durchführbar. So erfolgt denn nach dem Enteignungsgesetze die Entziehung oder dauernde Beschränkung des Grundeigentums auf Grund einer königlichen Verordnung, welche den Unternehmer und das Unternehmen, zu dem das Grundeigentum in Anspruch genommen wird, bezeichnet. Die Verkündigung dieser Verordnung geschieht durch das Amtsblatt derjenigen Regierung, in deren Bezirke das Unternehmen ausgeführt werden soll. Ausnahmsweise ist jedoch keine königliche Verordnung, sondern nur ein Beschluß des Bezirksausschusses, für Berlin der ersten Abteilung des Polizeipräsidiums erforderlich zu Enteignungen für Geradelegung oder Erweiterung öffentlicher Wege, sowie zur Umwandlung von Privatwegen in öffentliche Wege, wenn das für diese Zwecke in Anspruch genommene Grundeigentum außerhalb der Städte und Dörfer belegen und nicht mit Gebäuden besetzt ist. Ebenso können durch Beschluß dieser Behörden vorübergehende Beschränkungen des Grundeigentums, die jedoch wider den Willen des Grundeigentümers die Dauer von drei Jahren nicht überschreiten und die Beschaffenheit des Grundstücks nicht wesentlich oder dauernd ändern dürfen, angeordnet werden. Gegen diese Beschlüsse findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Minister der öffentlichen Arbeiten für jeden Beteiligten statt. Endlich kann der Bezirksausschuß, für Berlin die erste Abteilung des Polizeipräsidiums die zur Vorbereitung eines die Enteignung rechtfertigenden Unternehmens erforderlichen Handlungen auf fremdem Grund und Boden, eventuell gegen Sicherstellung der Entschädigung gestatten (§§ 1—6 EG., § 150 ZG.).

Die Pflicht der Entschädigung, welche eine vollständige sein soll, liegt dem Unternehmer ob. Die Grundsätze, nach denen die Entschädigung zu bemessen ist, sind gesetzlich im einzelnen bestimmt (§§ 7—14 EG.).

Nachdem die Enteignung für zulässig erklärt, und damit dem Unternehmer die Ausübung des Enteignungsrechtes übertragen ist, hat der Unternehmer unter Berücksichtigung der ihn treffenden Entschädigungspflichten einen Enteignungsplan aufzustellen, welcher der Prüfung und vorläufigen Feststellung durch die dazu je nach der Art des Unternehmens berufene Behörde und in Ermangelung einer solchen durch den Regierungspräsidenten unterliegt. Wenn es somit feststeht, welche Grundstücke der Enteignung

unterworfen werden sollen, ist eine gütliche Einigung zwischen dem Unternehmer und dem Eigentümer über die Abtretung des Eigentums im Wege des gewöhnlichen privatrechtlichen Vertrages möglich. Diese privatrechtliche Einigung braucht nicht vollständig zu sein, sie kann sich nur auf die Ueberlassung des Besitzes oder auch auf Ueberlassung des Eigentums oder auf Ueberlassung vorbehaltlich nachträglicher Feststellung der Entschädigung erstrecken. Soweit das privatrechtliche Abkommen nicht zum Ziele führt, nimmt dagegen das öffentlichrechtliche Enteignungsverfahren seinen Fortgang (§§ 15—17 EG., § 150 ZG.).

Als zweites Stadium schließt sich hieran die endgültige Feststellung des Enteignungsplanes an. Diese erfolgt auf Antrag des Unternehmers, der zu diesem Zwecke dem Regierungspräsidenten für jeden Gemeinde- oder Gutsbezirk einen Auszug aus dem vorläufig festgestellten Plane nebst den auf die einzelnen Grundstücke bezüglichen Beilagen vorlegt. Plan mit Beilagen werden nach gehöriger Bekanntmachung der Zeit in den betreffenden Gemeinde- oder Gutsbezirken vierzehn Tage zu jedermanns Einsicht offen gelegt, während welcher Zeit jeder Beteiligte einschließlich der Gemeinde- und Gutsvorstände Einwendungen bei der vom Regierungspräsidenten bezeichneten Stelle erheben kann. Nach Ablauf der Frist findet eine Erörterung der Einwendungen unter Ausschluß der Entschädigungsfrage vor einem durch den Regierungspräsidenten ernannten Kommissare statt. Der Kommissar legt dann die Verhandlungen dem Bezirksausschusse, beziehungsweise der ersten Abteilung des Berliner Polizeipräsidiums vor, welche Behörde nach vorheriger Prüfung aller Förmlichkeiten durch mit Gründen versehenen Beschluß über die Einwendungen entscheidet und danach den Enteignungsplan endgültig feststellt. Der Beschluß wird den Beteiligten zugestellt. Dagegen findet die Beschwerde an den Minister der öffentlichen Arbeiten statt, welche bei Verlust des Rechtsmittels innerhalb zwei Wochen bei der unteren Instanz einzulegen und zu rechtfertigen ist (§§ 18—23 EG., § 150 ZG.).

Hierauf folgt drittens das Entschädigungsverfahren. Nach endgültiger Feststellung des Enteignungsplanes wird auf schriftlichem, beim Regierungspräsidenten anzubringenden Antrag des Unternehmers über die Entschädigung verhandelt. Die Entscheidung steht dem Bezirksausschusse, beziehungsweise der ersten Abteilung

des Berliner Polizeipräsidiums nach vorheriger kommissarischen Verhandlung mit den Beteiligten zu und erfolgt durch mit Gründen versehenen Beschluß, der die Entschädigung für jeden Eigentümer und Nebenberechtigten festsetzt und zugleich bestimmt, daß die Enteignung nur gegen Zahlung oder Hinterlegung der Entschädigungssumme auszusprechen sei. Gegen diesen Beschluß über die Entschädigung hat der Unternehmer wie jeder Beteiligte innerhalb sechs Monaten nach der Zustellung die Befugnis zur Beschreitung des ordentlichen Rechtsweges bei dem Gerichte der belegenen Sache. Dessen Entscheidung erstreckt sich also nur auf die Höhe der Entschädigung (§§ 24—30 EG., § 150 ZG.).

Nach Erledigung des ordentlichen Rechtsweges durch Fristablauf, Verzicht oder rechtskräftiges Urteil und nach Zahlung oder Hinterlegung der Entschädigungssumme wird die Enteignung auf Antrag des Unternehmers von dem Bezirksausschusse, beziehungsweise der ersten Abteilung des Berliner Polizeipräsidiums ausgesprochen. Diese Enteignungserklärung bewirkt mit ihrer Zustellung den Eigentumsübergang und schließt, soweit nichts anderes dabei vorbehalten wird, die Einweisung in den Besitz in sich. Auch ist gleichzeitig das Gericht um grundbuchliche Eintragung des Eigentumsüberganges zu ersuchen. Nur in dringenden Fällen kann die beschließende Behörde auf Antrag des Unternehmers anordnen, daß noch vor Erledigung des Rechtsweges die Enteignung erfolgen solle, sobald die durch Beschluß festgestellte Entschädigungs- oder Kautionssumme gezahlt oder hinterlegt ist. Diese Anordnung kann noch von Leistung einer besonderen Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden. Gegen die Anordnung steht innerhalb dreier Tage jedem Beteiligten die Beschwerde an den Minister der öffentlichen Arbeiten zu (§§ 31—34 EG., § 150 ZG.).

Wie mit der Zustellung des Enteignungsbeschlusses das Grundstück frei von allen dinglichen Lasten auf den Unternehmer übergeht, so tritt die Entschädigung hinsichtlich aller dinglichen Lasten an die Stelle des enteigneten Grundstücks (§§ 44—49 EG.).

Besondere Bestimmungen sind getroffen hinsichtlich der Entnahme von Wegebaustoffen. Solche muß jeder Grundeigentümer gegen Entschädigung gestatten. In Ermangelung einer gütlichen Einigung unter den Beteiligten beschließt der Kreis- oder Stadtausschuß auf Grund vollständiger Erörterung unter ihnen über

die dem Wegebaupflichtigen gegen den Grundbesitzer einzuräumenden Rechte und über den Umfang der Entschädigung. Gegen den Beschluß, soweit er die Entschädigung nicht betrifft, findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Bezirksausschuß mit aufschiebender Wirkung, und gegen die Feststellung der Entschädigung innerhalb neunzig Tagen der ordentliche Rechtsweg ohne aufschiebende Wirkung statt (§§ 50—53 EG., § 151 ZG.).

Die in dem Enteignungsgesetze enthaltenen Vorschriften prozessualischer Natur über das Verfahren bei Feststellung des Enteignungsplanes und der Entschädigung, sowie bei der Enteignungserklärung sind für aufgehoben zu erachten, da nach §§ 150 ff. des Zuständigkeitsgesetzes die Beschlußfassung im Beschlußverfahren erfolgt, und damit die früheren formellen Vorschriften außer Kraft gesetzt sind[14]).

Eine besondere reichsrechtliche Enteignung, welche sich nicht in vollständiger Entziehung, sondern nur in Beschränkungen des Grundeigentums äußert, besteht in der Umgebung von Festungen zufolge des Reichsrayongesetzes vom 21. Dezember 1871[15]), wonach für zahlreiche Rayonbeschränkungen aus Reichsmitteln Entschädigung zu leisten ist. Ueber die Feststellung der Entschädigung beschließt der Bezirksausschuß endgültig vorbehaltlich des ordentlichen Rechtsweges (§ 153 ZG.).

Besonderen Vorschriften unterliegen endlich noch die Enteignungen im Interesse des Bergbaues. Sie sind jedoch im Zusammenhange mit dem Bergrechte zu erörtern[16]).

Nach dem Gesetze vom 20. März 1908[17]) ist die Ansiedlungskommission zwecks Begründung deutscher Ansiedlungen ermächtigt, in Posen und Westpreußen Grundstücke in einer Gesamtfläche von höchstens 10 000 Hektar zu enteignen. Das Verfahren ist im Anschlusse an das Enteignungsgesetz besonders geregelt.

---

[14]) Dies gilt auch für die entsprechenden Beschlüsse des Berliner Polizeipräsidiums. Wenn nur beim Bezirksausschusse das Beschlußverfahren in § 150 ZG. ausdrücklich erwähnt wird, so erklärt sich dies daraus, daß der Bezirksausschuß als Verwaltungsgericht auch im Verwaltungsstreitverfahren entscheiden kann. In § 157 des ZG. vom 26. Juli 1876, welches den Bezirksrat für zuständig erklärte, fehlte denn auch ein besonderer Hinweis auf das Beschlußverfahren als selbstverständlich.

[15]) RGBl. 1871, S. 459. Vgl. § 174.

[16]) Vgl. § 186. [17]) GS. 1908, S. 28.

§ 183. Die Landwirtschaft.

Die durch Rechtsnormen geregelte Tätigkeit der Behörden im Interesse der Landwirtschaft hat zur Grundlage die rein negative Aufgabe der Abwehr von Gefahren, welche diesem Zweige der wirtschaftlichen Gütererzeugung drohen. Der Ausgangspunkt des Landwirtschaftsrechtes wie des Rechtes der inneren Verwaltung überhaupt bildet also die Polizei. Der heutige Staat beschränkt sich aber nicht wie der mittelalterliche auf die bloße Polizei, er wirkt darüber hinaus positiv fördernd. So gliedert sich denn das Landwirtschaftsrecht nach den beiden Hauptzweigen der inneren Verwaltung in die Landwirtschaftspolizei und die Landwirtschaftspflege.

I. Die Landwirtschaftspolizei tritt in Wirksamkeit gegenüber den Gefahren, welche der Gesamtheit oder einzelnen Personen mit Rücksicht auf die Landwirtschaft drohen. Diese Gefahren sind natürlich höchst mannigfacher Natur, und ebensowenig wie die Polizei überhaupt läßt sich die landwirtschaftliche Polizei in einzelne Zweige auflösen, ohne daß ein Rest bliebe. Wenn von einzelnen Zweigen der landwirtschaftlichen Polizei die Rede ist, so kann dies auch hier nur die Bedeutung haben, daß nach einigen Richtungen hin die landwirtschaftliche Polizei besonders rechtlich geregelt ist, während in anderen Beziehungen zur Erfüllung der polizeilichen Aufgaben nur die allgemeinen Ermächtigungen des Polizeirechts gegeben sind. Die Aufgaben der landwirtschaftlichen Polizei zerfallen nun wie alle übrige Polizei in die Abwehr von Gefahren, welche durch Menschen, und in die Abwehr von Gefahren, welche durch Naturkräfte drohen. Eine besondere rechtliche Regelung hat hinsichtlich des ersten Zweiges die sogenannte Feldpolizei, hinsichtlich des zweiten die Abwehr von Wassersgefahren, das Deichwesen, erhalten. Die landwirtschaftliche Polizei zerfällt demgemäß in die Feldpolizei und in das Deichwesen unbeschadet des Fortbestehens der allgemeinen Klauseln des Polizeirechts für die nicht durch die Feldpolizei oder das Deichwesen gelösten polizeilichen Aufgaben.

a. Die Feldpolizei beruht gegenwärtig für den ganzen Staat auf dem Feld- und Forstpolizeigesetze vom 1. April 1880[1]). Dieses

[1]) GS. 1880, S. 230; vgl. dazu die Kommentare von Frhr. von Bülow und Sterneberg, 4. Aufl., Berlin 1895; Daude, 4. Aufl.,

bedroht eine Reihe von Uebertretungen und Vergehen mit Strafe, bildet also ein Ergänzungsgesetz zum Reichsstrafgesetzbuche. Ihrem Wesen nach sind diese strafbaren Handlungen teils wirkliche Vergehungen gegen die Rechtsordnung, teils bloße Polizeiübertretungen, deren Tatbestand gesetzlich geregelt ist. Trotz dieser inneren Verschiedenheit werden beide Arten vollständig gleichmäßig behandelt. Auch wo nur die Erfüllung polizeilicher Aufgaben beabsichtigt wird, sucht der Gesetzgeber diesen seinen Zweck nicht auf dem Wege des Verwaltungsrechts, sondern auf dem des Strafrechts zu erreichen. Dazu kommen noch rein privatrechtliche Bestimmungen über Schadensersatz und Pfändung. Bei der rechtlichen Gestaltung, welche die Feldpolizei gegenwärtig erhalten hat, entzieht sie sich also vom Standpunkte des Verwaltungsrechts jeder weiteren Erörterung. Verwaltungsrechtlich ist nur von Bedeutung, daß, soweit durch das Feld- und Forstpolizeigesetz eine gesetzliche Regelung der Straffälle stattgefunden hat, damit die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts, mögen solche den Erlaß von Polizeiverordnungen oder von Polizeiverfügungen betreffen, hinfällig geworden sind, so daß nur das formell und materiell durch Gesetz geregelte Strafverfahren Platz greift. Eine polizeiliche Tätigkeit findet daneben nur statt bei Feststellung der Ersatzgelder für Viehbeschädigungen vorbehaltlich der Klage beim Kreisausschusse oder in größeren Städten dem Bezirksausschusse und bei der dem Bezirksausschusse, in Berlin dem Oberpräsidenten zustehenden allgemeinen Festsetzung der Ersatzgelder und der Unterhaltungskosten des gepfändeten Viehes.

b. Das Deichwesen, für welches früher nur die einzelnen Deichordnungen der verschiedenen Deichgenossenschaften maßgebend waren, ist in neuerer Zeit mehr und mehr einheitlich geregelt worden. Es geschah dies für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie durch das Deichgesetz vom 28. Januar 1848 mit Ergänzung vom 16. August 1905[2]). Es ist durch Gesetz vom 11. April

---

Berlin 1900; Rotering, 2. Aufl., Berlin 1908. Ausführungsanweisung vom 12. Mai 1880 — MBl. der inn. Verw. 1880, S. 187 —.

[2]) GS. 1848, S. 54; 1905, S. 342. Ausf.V. vom 8. Juli 1908 — Landw. MBl. 1908, S. 318 —. Letzteres Gesetz gilt auch für Hessen-Nassau, aber nicht für die Marschdistrikte.

1872[3]) auch auf die Provinzen Schleswig-Holstein und Hannover ausgedehnt worden, jedoch mit Ausnahme derjenigen Gebietsteile dieser beiden Provinzen, für welche besondere Deichordnungen bestehen, wie die schleswig-holsteinschen Marschdistrikte, die bremischen, lüneburgschen und hoyaschen Marschen, das Land Hadeln, das Fürstentum Ostfriesland und die Stadt Papenburg[4]). Dagegen ist in der Provinz Hessen-Nassau und Hohenzollern weder das Deichgesetz vom 28. Januar 1848 eingeführt worden, noch besteht hier eine besondere Deichgesetzgebung. Nur einzelne Obliegenheiten der Behörden in bezug auf das Deichwesen sind gesetzlich geregelt[5]). Dazu kommen endlich noch die Vorschriften der §§ 96, 97 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883.

Das Deichwesen wurde dann für den ganzen Staat einheitlich geregelt durch das Wassergesetz vom 7. April 1913[6]), das jedoch noch nicht in Kraft getreten ist. Es gilt also zunächst noch das ältere Recht. Daneben kommen in Betracht statutarische Bestimmungen über besondere eigentümliche und örtliche Verhältnisse.

In dem nicht hochwasserfrei eingedeichten Ueberschwemmungsgebiete der hochwassergefährlichen Wasserläufe fordert die Veränderung der Erdoberfläche und die Beseitigung der Deiche und deich-

---

[3]) GS. 1872, S. 377.

[4]) Von neueren hannöverschen Gesetzen sind zu erwähnen die Deich- und Sielordnung für Ostfriesland vom 12. Juli 1853 nebst Novelle vom 5. Januar 1864 — GS. für Hannover 1853, Abt. III, S. 1 —; die Deich- und Sielordnung für das F. Lüneburg und die vormals lauenburgischen Landesteile vom 15. April 1862 — a. a. O. 1862, Abt. I, S. 33 — und die Deich- und Abwässerungsordnung für die Grafschaften Hoya und Diepholz vom 22. Januar 1864 — a. a. O. 1864, Abt. I, S. 11 —.

[5]) Vgl. kurhessische Verordnung vom 31. Dezember 1824 betr. den Wasserbau — kurh. GS. 1824, S. 99 —; bayr. Ges. vom 28. Mai 1852 betr. die Benutzung des Wassers — GS. für Bayern 1852, S. 489 —.

[6]) GS. 1913, S. 53. Komm. v. Hermes, Berlin 1913; v. Holtz und Kreutz, Berlin 1913. Vorbehalten sind die besonderen Bestimmungen für die schleswig-holsteinischen und hannoverschen Marschdistrikte; für Schleswig-Holstein Patent vom 29. Januar 1800 und allgemeines Deichreglement vom 6. April 1803; für Bremen-Verden Deichordnung vom 29. Juli 1743; für Land Hadeln; für Bezirk Papenburg; für Fürstentum Lüneburg und die hannoverschen Teile von Lauenburg lüneburgische Deich- und Sielordnung vom 15. April 1862; für Hoya-Diepholz Deich- und Abwässerungsordnung vom 22. Januar 1864.

ähnlichen Anlagen die Genehmigung des Bezirksausschusses, bei minder gefährlichen, nicht schiffbaren Wasserläufen des Kreisausschusses.

Die Deiche gehören entweder keinem Deichverbande an, ein Zustand, der nur als vorläufig zu betrachten und möglichst zu beseitigen ist, oder sie sind einem solchen Deichverbande unterstellt.

Was die ersteren anbetrifft, so bedarf die Anlage, Verlegung, Erhöhung oder Beseitigung von Deichanlagen außerhalb des Deichverbandes der staatlichen Genehmigung, und zwar liegt die Beschlußfassung darüber dem Bezirksausschusse ob. Zur Deichunterhaltung sind vorläufig diejenigen verpflichtet, welche den Deich bisher unterhalten haben, und gegebenenfalls die beteiligten Grundbesitzer. Der Bezirksausschuß beschließt über die Herstellung verfallener Deiche und die vorläufige Tragung der Deichbaulast. Wer endgültig zur Tragung der Deichbaulast verpflichtet ist, wird durch das Gesetz nicht bestimmt, sondern entscheidet sich nach den besonderen Rechtstiteln, auf denen die Verpflichtung beruht. Dem vorläufig Herangezogenen bleibt es vorbehalten, seinen Erstattungsanspruch im ordentlichen Rechtswege gegen den eigentlich Verpflichteten zur Geltung zu bringen. Die Beschwerde über die Beschlüsse des Bezirksausschusses geht an den landwirtschaftlichen Minister.

Im übrigen vereinigen sich die Besitzer sämtlicher der Ueberschwemmung ausgesetzten Grundstücke zu Deichverbänden zwecks gemeinsamer Anlegung und Unterhaltung der Werke. Die Vereinigung erfolgt unter landesherrlicher Genehmigung nach Anhörung aller Beteiligten nötigenfalls auf Grund eines öffentlichen Aufgebots. Der Staat kann in Ermangelung einer Verständigung der Beteiligten die Deichverbände auch zwangsweise bilden, und zwar nicht nur aus dem polizeilichen Grunde der Abwendung gemeiner Gefahr, sondern auch, wenn davon eine erhebliche Förderung der Landeskultur zu erwarten ist. Die Verteilung der Deichpflicht erfolgt unter den Deichgenossen gleichmäßig ohne jede Bevorzugung, selbst wenn solche Bevorzugungen bisher auf Grund besonderer Rechtstitel bestanden. Die Deichlast ruht als unablösliche öffentlichrechtliche Verpflichtung auf den betreffenden Grundstücken und geht jeder anderen dinglichen Belastung vor. Die Zwangsvollstreckung erfolgt ohne gerichtliches Verfahren im Verwaltungswege. Desgleichen werden Streitigkeiten über die Fragen, ob ein

Grundstück deichpflichtig ist, und wie die Deichlasten zu verteilen sind, mit Ausschluß des Rechtsweges von den Verwaltungsbehörden entschieden.

Jeder Deichverband bildet eine rechtsfähige Genossenschaft. Als solche erfüllt er die staatliche Aufgabe des polizeilichen Schutzes gegen Wassersgefahr in seinem Gebiete mit den Herrschaftsmitteln des Staates durch seine Organe und aus seinem Vermögen nach Maßgabe der vom Staate erlassenen Rechtsnormen. Der Deichverband hat also alle Kennzeichen eines Kommunalverbandes[7]. Er unterscheidet sich von anderen Kommunalverbänden nur dadurch, daß die ihm obliegende staatliche Aufgabe eine einzige, ein- für allemal bestimmte ist, und daß der Deichverband darüber hinaus seine Tätigkeit nicht ausdehnen darf. Man kann daher die Deichverbände als unvollkommene Kommunalverbände bezeichnen. Durch die Beschränkung des Zweckes steht der Deichverband dem Zweckverbande nahe, setzt sich aber nicht wie dieser aus kommunalen Einheiten zusammen.

Die innere Verfassung der Deichverbände beruht innerhalb der gesetzlichen Schranken vorzugsweise auf statutarischen Bestimmungen, welche der landesherrlichen Bestätigung bedürfen[8]. Die Deichverwaltung besteht aus der eigentlichen Deichbehörde und der Vertretung der Deichgenossen. Letztere wird stets, die Deichverwaltung in der Regel, soweit nicht nach besonderen Statuten oder Deichordnungen ein landesherrlicher Beamter an die Spitze der Deichverwaltung gestellt ist, von den Deichgenossen gewählt. Die Normativbestimmungen geben nähere Vorschriften über die oberen und unteren Beamten, aus denen die Deichverwaltung in der Regel bestehen soll. Das staatliche Aufsichtsrecht über die Deichverbände übt die Bezirksregierung, in höherer Stelle der landwirtschaftliche Minister nach Maßgabe der sogleich zu erwähnenden gesetzlichen Bestimmungen. Nach § 97 des Zuständig-

[7]) Vgl. Bd. 2 § 98.

[8]) Vgl. die Normativbestimmungen vom 14. November 1853 — GS. 1853, S. 935 — und die Instr. vom 13. Dezember 1853 — MBl. der inn. Verw. 1853, S. 282 —. Die älteren, zur Zeit der Verkündigung des Gesetzes bereits vorhandenen Deichordnungen und Satzungen sind zwar in Kraft geblieben, jedoch vorbehaltlich einer Durchsicht nach Maßgabe des nunmehr geltenden Deichrechtes, soweit eine solche Prüfung der Satzungen erforderlich schien.

keitsgesetzes können jedoch die Befugnisse der Bezirksregierungen durch Statut oder im Wege der Statutenänderung Kreis- (Stadt-) Ausschüssen, Bezirksausschüssen oder Provinzialräten überwiesen werden. Ebenso können außerhalb des Geltungsbereiches des Deichgesetzes die Statuten der Deich- und Sielverbände diesen Behörden Befugnisse übertragen.

Bei den zu einem Deichverbande gehörigen Deichen kann der Regierungspräsident, bei Deichen außerhalb des Verbandes der Bezirksausschuß eine deren Widerstandsfähigkeit schwächende Benutzungsart gegen Entschädigung etwaiger wohlerworbenen Rechte durch die Deichverpflichteten beschränken oder untersagen. Bei drohender Gefahr sind auf Anordnung der Polizeibehörde alle Bewohner der bedrohten und benachbarten Gegend zur unentgeltlichen Hilfeleistung bei den Schutzarbeiten und zur Stellung der Arbeitsgeräte und Transportmittel verpflichtet. Die Polizei ist in solchen Fällen berechtigt, die angeordneten Maßregeln sofort zur Ausführung zu bringen und die Verabfolgung der zur Abwehr dienlichen Materialien, wo solche sich finden, von dem Besitzer vorbehaltlich der Entschädigung zu fordern.

Das neue Wassergesetz vom 7. April 1913 gibt im wesentlichen das Deichgesetz vom 28. Januar 1848 und das Hochwassergesetz vom 16. August 1905 wieder. Jedoch sieht es auch die Beseitigung von Hindernissen des Hochwasserabflusses vor, gegebenenfalls unter Beteiligung von Staat und Provinzialverband, wenn sonst die Genossenschaft überbürdet werden würde. Beim Deichrechte sind namentlich Bestimmungen des Normaldeichstatutes in das Gesetz selbst aufgenommen. Endlich ist die Organisation der Deichaufsichtsbehörden mit der der Aufsichtsbehörden für Wassergenossenschaften in Uebereinstimmung gebracht.

II. Die positive Förderung und Pflege der Landwirtschaft kommt an dieser Stelle ebenfalls nur insoweit in Betracht, als es sich um besondere Rechtseinrichtungen der inneren Verwaltung handelt. Zahlreiche Rechtssätze und Rechtsanstalten, wie der Schutzzoll, die Gebäudeversicherung, die Hagelversicherung usw., dienen den Zwecken der Landwirtschaft, ohne doch bloß um dieses Zweckes willen dem öffentlichen Landwirtschaftsrechte anzugehören. Es muß sich also um Veranstaltungen zur Förderung der Landwirtschaft handeln, die einem anderen Rechtsgebiete, wie dem Finanzwesen

oder dem öffentlichen Versicherungsrechte, nicht angehören. Die Landwirtschaftspflege des Staates erstreckt sich nun entweder auf den unbeweglichen oder den beweglichen Besitz der Landwirte oder auf deren Person im Hinblick auf ihren Beruf. Als Sorge für den unbeweglichen Besitz tritt besonders hervor das öffentliche Wasserrecht, die Sorge für den beweglichen Besitz umfaßt die Viehzucht, die für die Person das landwirtschaftliche Kreditwesen. Es ergeben sich somit als drei besondere Gebiete der Landwirtschaftspflege das öffentliche Wasserrecht, die Sorge für die Viehzucht und das landwirtschaftliche Kreditwesen.

a. Das öffentliche Wasserrecht steht in engster Verbindung mit dem Deichwesen. Bereits bei dem letzteren ergab sich, daß es nicht lediglich der Erfüllung polizeilicher Aufgaben, sondern darüber hinaus auch der Förderung der Landeskultur dienen sollte. Jedenfalls lag aber das Schwergewicht des Deichwesens auf dem Gebiete der Polizei. Dagegen dient das hier in Betracht kommende Wasserrecht fast ausschließlich der bloßen Wohlfahrtspflege[9]). Das Wasserrecht hat zum Gegenstande die Vornahme von Entwässerungen und Bewässerungen im landwirtschaftlichen Interesse. Während die ältere deutsche und die französische Gesetzgebung ein staatliches Zwangsrecht gegen die Grundeigentümer zur Vornahme von Entwässerungen im Interesse der Landeskultur kannte, hat das neuere preußische Recht diesen Standpunkt mit einer später zu erwähnenden Ausnahme bei Bildung der Wassergenossenschaften verlassen und stellt die Vornahme der betreffenden Handlungen in das freie Belieben des Grundeigentümers.

Indem jeder staatliche Zwang zur Vornahme von Entwässerungs- und Bewässerungsanstalten, sowie jede besondere polizeiliche Beschränkung dabei fallen gelassen wird, regelt die betreffende Gesetzgebung nur noch das Verhältnis der beteiligten Grundeigentümer untereinander. Eine derartige Regelung, wie sie die gegen-

[9]) Vgl. Scheele, Das preußische Wasserrecht, Lippstadt 1860; Endemann, Das ländliche Wasserrecht, Kassel 1862; A. Nieberding, Wasserrecht und Wasserpolizei im preuß. Staate, Breslau 1866, 2. A. v. Frank, 1889; Hahn, Die preußische Gesetzgebung über Vorflut, die Ent- und Bewässerungen und das Deichwesen, sowie überhaupt in bezug auf das Wasserrecht, 2. Aufl., Breslau 1886; Born, Wasserpolizeirecht, Berlin 1905.

wärtige preußische Gesetzgebung im allgemeinen enthält, liegt aber vollständig außerhalb des Rahmens des öffentlichen Rechts, gehört vielmehr dem Privatrechte an. Man hätte auch wohl schwerlich jemals diese privatrechtlichen Einrichtungen als Teile des Verwaltungsrechts behandelt, wenn nicht durch die betreffende Gesetzgebung und im Anschlusse daran durch §§ 67 ff. des Zuständigkeitsgesetzes den Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten aus praktischen Gründen gewisse Obliegenheiten bei Regelung jener privatrechtlichen Verhältnisse übertragen worden wären. Diese nur im engsten Zusammenhange mit den materiellen Rechtsnormen verständlichen und deshalb hier nicht weiter zu verfolgenden Zuständigkeitsbestimmungen gehören allerdings dem öffentlichen Rechte an. Dagegen wird das materielle Recht durch die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden ebensowenig ein Teil des öffentlichen Rechts, wie etwa Teile des Finanzrechtes oder der Polizei durch die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte zu Bestandteilen des Privat- und Strafrechts werden[10]). Der Gegenstand ist für die

---

[10]) Was das materielle Wasserrecht anbetrifft, so sind in den älteren Landesteilen die Grundsätze über Entwässerungen und Bewässerungen verschieden. Die Entwässerung beruht für die landrechtlichen Gebietsteile auf dem Vorflutsgesetze vom 15. November 1811 — GS. 1811, S. 352 —, welches ergänzt wird durch das Gesetz vom 23. Januar 1846 betr. das für Entwässerungsanlagen einzuführende Aufgebots- und Präklusionsverfahren — GS. 1846, S. 26 —. Für die Gebiete des französischen und gemeinen Rechts der Rheinprovinz und für die Hohenzollernschen Lande erging ein besonderes Vorflutsgesetz am 14. Juni 1859 — GS. 1859, S. 325 —, für Neuvorpommern und Rügen am 9. Februar 1867 — GS. 1867, S. 220 —. Ueber die Bewässerung erging für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie mit Ausnahme des Appellationsgerichtsbezirks Köln das Gesetz vom 28. Februar 1843 über die Benutzung der Privatflüsse — GS. 1843, S. 41 —, welches durch Verordnung vom 9. Januar 1845 — GS. 1845, S. 35 — auch auf das Gebiet des rheinischen Rechts ausgedehnt wurde. In den neuen Provinzen ist die Gesetzgebung wegen Entwässerung und Bewässerung nicht geschieden. Vgl. für Hannover Ges. vom 22. Februar 1847 — GS. für Hannover 1847, Abt. I, S. 263 ff. —; für Kurhessen Ges. vom 28. Oktober 1834 und 17. Dezember 1857 — GS. für Kurhessen 1834, S. 156; 1857, S. 51 —; für Nassau Regierungsverordnung vom 27. Juli 1858 — Nass. Verordn.Bl. 1858, S. 100 —; für Hessen-Homburg Ges. vom 1. und 15 Juli 1862 — Archiv S. 876, 889 —; für die ehemals großh. hessischen Gebietsteile Ges. vom 7. Oktober 1831, 19. und 20. Februar 1853, 2. Januar 1858 — Großh. hess.

Zukunft durch das noch nicht in Kraft getretene Wassergesetz vom 7. April 1913 einheitlich für den ganzen Staat geregelt.

Für Benutzung und Unterhaltung der Gewässer zur Ent- und Bewässerung, zum Uferschutze, zur Wasserleitung oder Wasseransammlung und zu Wasserstraßen und Schiffahrtsanlagen können besondere Wassergenossenschaften gebildet werden. Ihre Rechtsverhältnisse richten sich jetzt im ganzen Staatsgebiete mit Ausnahme des Kreises Siegen und einzelner Teile der Provinz Hannover nach dem Gesetze vom 1. April 1879 betreffend die Bildung von Wassergenossenschaften[11]). Diese beruhen entweder auf dem freien Einverständnisse der Beteiligten oder auf dem staatlichen Zwange. Erstere, die freien Genossenschaften fallen vollständig in das Gebiet des Privatrechts und kommen hier nicht weiter in Betracht. Oeffentliche Genossenschaften mit Beitrittszwang können nur begründet werden zum Zwecke der Ent- oder Bewässerung, wenn a. das Unternehmen Zwecke der Landeskultur verfolgt, b. nur bei Ausdehnung auf die in dem Eigentume des Widersprechenden befindlichen Grundstücke zweckmäßig ausgeführt werden kann, c. dem betreffenden Grundstücke durch das Unternehmen ein höherer Nutzwert in Aussicht gestellt wird, d. die Mehrheit der Beteiligten, welche nach der Fläche und dem Katastralreinertrag der zu beteiligenden Grundstücke berechnet wird, sich für das Unternehmen erklärt. Der Antrag auf Bildung einer öffentlichen Wassergenossenschaft kann von einem beteiligten Grundeigentümer, einem Kommunalverbande und im öffentlichen Interesse dem Landrate oder dem Gemeindevorstande eines Stadtkreises gestellt werden. Auf Grund eines vorbereitenden Verfahrens vor einem Kommissare des Regierungspräsidenten wird von dem Kommissare ein Statut

Regierungsblatt 1831, S. 365; 1853, S. 70, 75; 1858, S. 33 —; für die ehemals bayrischen Gebietsteile Ges. vom 28. Mai 1852 — Bayr. GBl. 1852, S. 489 —; für Schleswig-Holstein: Provisorische Wasserlösungsordnung für die Geestdistrikte des H. Holstein vom 5. Juni 1854 — Ges.- und Min.Bl. für die H. Holstein und Lauenburg 1854, S. 211 —, Wasserlösungsordnung für die Geestdistrikte des H. Holstein vom 16. Juli 1857 — a. a. O. 1857, S. 208 —, provisorische Verordnung für die Geestdistrikte des H. Schleswig vom 6. September 1863 — Chron. Samml. 1863, S. 232 —.

[11]) GS. 1879, S. 297. Komm. von Bülow und Fastenau, Berlin 1879.

entworfen, das der Annahme durch Mehrheitsbeschluß der Beteiligten und königlicher Bestätigung bedarf. Mit der Bestätigung ist die Genossenschaft begründet. Die innere Verfassung der Genossenschaft regelt sich nach dem Statute, für dessen Inhalt gesetzlich gewisse Normativbestimmungen vorgeschrieben sind. Die staatliche Aufsicht, welche durch den Landrat, in Stadtkreisen durch die Ortspolizeibehörde gehandhabt wird, beschränkt sich auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der genossenschaftlichen Verwaltung vorbehaltlich des Verwaltungsstreitverfahrens, dessen Beschreitung der Genossenschaft gegenüber den Verfügungen der Aufsichtsbehörden zusteht. Die Auflösung der Genossenschaft kann von dem Minister ausgesprochen werden, wenn die Genossenschaft nur noch aus zwei Mitgliedern besteht, auf Antrag eines Genossen, wenn ein Jahr nach Bestätigung des Statuts nicht mit der Ausführung des Unternehmens begonnen, oder die begonnene Ausführung mindestens ein Jahr eingestellt ist. Außerdem kann die Genossenschaft selbst mit Zweidrittelmehrheit und unter Genehmigung des Ministers ihre Auflösung beschließen.

Das Wassergesetz vom 7. April 1913, noch nicht in Kraft getreten, bringt gegenüber dem bisherigen Rechte folgende Neuerungen:

1. Während von dem Geltungsgebiete des Gesetzes von 1879 das Ebbe- und Flutgebiet der Provinz Hannover und der Kreis Siegen ausgenommen waren, erstreckt sich die neue gesetzliche Regelung auf das ganze Gebiet der Monarchie.

2. Die freien, auf privatrechtlicher Grundlage beruhenden Genossenschaften hat das neue Gesetz nicht übernommen. Es gibt in Zukunft nur noch öffentliche Genossenschaften.

3. Die Zwecke, für deren Durchführung Genossenschaften gebildet werden können, sind erweitert. Die Zulässigkeit des Beitrittszwanges ist auf eine Reihe genossenschaftlicher Zwecke ausgedehnt, wo bisher ein solcher nicht bestand, also der Widerspruch einer Minderheit das Zustandekommen der Genossenschaft verhinderte.

4. Neben den Genossenschaften, bei denen ein Beitrittszwang gegen eine widersprechende Minderheit zulässig ist, führt das Gesetz noch Zwangsgenossenschaften ein, die in Anlehnung an das geltende Deichrecht auch beim Widerspruche der Mehrheit, ja beim Widerspruch sämtlicher Beteiligten gebildet werden können.

In der Provinz Hannover ist nach dem Moorschutzgesetze vom 4. März 1913[12]) bei Gewinnung von Torf, die in der Regel der Genehmigung des Bezirksausschusses bedarf, für zusammenhängende Moorflächen von mehr als 25 Hektar auf die Möglichkeit land- und forstwirtschaftlicher Nutzung Rücksicht zu nehmen.

b. Die staatliche Sorge für die Viehzucht zerfällt in Maßregeln zur Abwendung der durch Viehseuchen drohenden Gefahren und in Maßregeln für die Züchtung gewisser Vieharten.

Ersteren Verwaltungszweig bezeichnet man vielfach als Viehseuchenpolizei oder Veterinärpolizei. Wenn es sich hier auch um die Abwehr von Gefahren handelt, so liegt doch keine polizeiliche Tätigkeit, sondern Wohlfahrtspflege vor, da es zum Wesen der Polizei gehört, daß die abzuwehrenden Gefahren dem Publikum oder einzelnen Personen, also Menschen, drohen. Insbesondere muß aus diesem Grunde auf dem Gebiete der Viehseuchen ein Verordnungs- und Verfügungsrecht der Polizei auf Grund der allgemeinen Klauseln für ausgeschlossen betrachtet werden. Das Viehseuchenwesen ist jedoch gegenwärtig fast vollständig reichsrechtlich geregelt, so daß es hier nicht weiter im einzelnen zu erörtern ist. Maßgebend sind in dieser Beziehung wegen Unterdrückung der Rinderpest das Gesetz vom 7. April 1869 mit einer Novelle vom 26. Februar 1876[13]), wegen Bekämpfung der übrigen Viehseuchen das Gesetz vom 26. Juni 1909[14]), zu dem das preußische Ausführungsgesetz vom 12. März 1881[15]) erging.

Für die Nachzucht der Pferde[16]) sorgt der Staat, indem er in den Hauptgestüten selbst Pferde züchtet und in den Landgestüten Deckhengste für die Privatpferdezucht unterhält. Nach dem für die einzelnen Landesteile erlassenen Körordnungen werden vielfach

[12]) GS. 1913, S. 29.

[13]) BGBl. 1869, S. 105; RGBl. 1876, S. 163. Vgl. dazu die Instr. vom 26. Mai 1869 — BGBl. 1869, S. 149 —, 9. Juni 1873 — RGBl. 1873, S. 147 — und die Bek. vom 20. Juni 1886 — Centr.Bl. 1886, S. 200 —.

[14]) RGBl. 1909, S. 519 — statt des früheren Gesetzes vom 23. Juni 1880 —.

[15]) GS. 1881, S. 128, 178. Vgl. dazu die Anw. vom 22. März 1881 — MBl. der inn. Verw. 1881, S. 128.

[16]) Vgl. Dammann und Steiger Art. Beschälwesen bei v. Stengel-Fleischmann Wörterbuch Bd. 1.

Privathengste zur Deckung nur zugelassen, nachdem sie von einer besonderen Kommission für geeignet befunden sind. Durch die Landesregierungen kann das Umherziehen mit Zuchthengsten zur Deckung von Stuten untersagt werden[17]). Anderweite Beschränkungen nach dieser Richtung erscheinen demnach nicht zulässig. Die Körordnungen können somit keine andere Bedeutung mehr haben als die von Ordnungen zwecks Regelung der Benutzung der staatlichen Gestüte. Insbesondere erscheint es unzulässig, diese durch Polizeiverordnung zu erlassen, da es sich gar nicht um polizeiliche Aufgaben handelt[18]).

c. Das landwirtschaftliche Kreditwesen verdankt seine Entstehung Friedrich dem Großen, der zuerst 1769 in Schlesien, später auch in den anderen Provinzen die Rittergutsbesitzer einer Provinz zu einem Kreditvereine verband, um denjenigen unter ihnen, die Hypothekendarlehen bedurften, solche bis zur Hälfte des Grundstückswertes zu verschaffen[19]). Durch die subsidäre Solidarhaft aller Mitglieder der Landschaft wurde dem einzelnen Kredit gewährt. Die einzelnen Rechtsgeschäfte, vermöge deren der einzelne Kredit erhält, und das Rechtsverhältnis der Landschaft und des Schuldners zu dem Gläubiger gehört vollständig dem Privatrechte an. An der Spitze jedes Kreditsystems steht eine Generallandschaftsdirektion unter einem königlichen Kommissar, deren übrige Mitglieder ebenso wie die Unterbeamten von den beteiligten Gutsbesitzern gewählt werden. Die inneren Rechtsverhältnisse der Landschaften, welche korporative Rechte besitzen, werden durch ein vom Könige erlassenes Reglement festgestellt.

III. Die Organe der landwirtschaftlichen Verwaltung sind, soweit nicht für einzelne Zweige besondere Verbände oder Genossenschaften bestehen, die der allgemeinen Landesverwaltung überhaupt unter Leitung des landwirtschaftlichen Ministers.

---

17) § 56 b Gew.Ordn.

18) Im Gegensatze hierzu hat eine bei Dammann a. a. O. mitgeteilte Entsch. des Kammergerichts eine vom Oberpräsidenten von Pommern erlassene Polizeiverordnung, die eine Körordnung enthielt, als Verordnung über Gegenstände der landwirtschaftlichen Polizei für gültig erklärt, da sie Interessen der Landwirtschaft zu wahren bestimmt sei!

19) Vgl. über die Entstehung Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 225.

Als Vertretung der landwirtschaftlichen Interessen gab es daneben in den einzelnen Landesteilen zahlreiche landwirtschaftliche Vereine, die meist die Interessenten einer Provinz oder wenigstens eines Regierungsbezirks umfaßten. Dieses landwirtschaftliche Vereinswesen hat nun aber eine öffentlichrechtliche Organisation erfahren durch das Gesetz vom 30. Juni 1894[20]). Danach werden zur Vertretung landwirtschaftlicher Interessen Landwirtschaftskammern mit juristischer Persönlichkeit gebildet, die sich zwangsweise über alle Berufsgenossenschaften ihres Bezirkes, in der Regel der Provinz, in Hessen-Nassau des Regierungsbezirkes, erstrecken. Sie haben das Recht, Anträge zu stellen und ihren Bedarf durch Besteuerung der selbständigen Ackernahrungen aufzubringen. Die Mitglieder werden von den selbständigen Landwirten nach Maßgabe ihres Grundsteuerreinertrags auf sechs Jahre gewählt.

Für den ganzen Staat wird das landwirtschaftliche Vereinswesen zusammengefaßt im Landesökonomiekollegium, das dem Landwirtschaftsminister als technischer Beirat und den Landwirtschaftskammern als gemeinsame Geschäftsstelle dient. Die Mitglieder werden für drei Jahre berufen. Von den Landwirtschaftskammern werden zwei für jede Provinz gewählt, während weitere Mitglieder bis zu 1/3 der Gewählten von dem Landwirtschaftsminister ernannt werden können[21]). Dem gleichen Zwecke dient im Reiche der aus 74 Vertretern der landwirtschaftlichen Vereine der deutschen Bundesstaaten zusammengesetzte deutsche Landwirtschaftsrat. Nach dem Gesetze vom 13. Mai 1910[22]) ist außerdem zur Unterstützung des Landwirtschaftsministers ein Landesveterinäramt und ein ständiger Beirat für das Veterinärwesen errichtet.

§ 184. Die Forstwirtschaft.

Dem älteren deutschen Rechte ist ein Privateigentum an Forsten fremd. Sie waren gemeiner Besitz der Markgenossenschaften, deren Mitglieder sämtlich zur Forstnutzung befugt waren. Erst unter

[20]) GS. 1894, S. 126. Dazu Verordnung vom 3. August 1895 — GS. 1895, S. 363 —.

[21]) Satzungen vom 10. Dezember 1898 — MBl. d. inn. Verw. 1899, S. 15 —.

[22]) GS. 1910, S. 65.

dem Einflusse des longobardischen Lehnrechts entwickelt sich die Lehre von einem Forstregale zunächst des Kaisers, später der Landesherren. Diese Lehre ist aber in Deutschland niemals zu unbedingter Geltung gelangt. Allerdings gingen zahlreiche Forsten in das Eigentum des Landesherren, aber auch in das anderer Grundherren über. Daneben blieben jedoch nicht nur Gemeindewaldungen, sondern auch die zahlreichen Nutzungsrechte der Markgenossen an den nunmehr landes- und grundherrlichen Forsten erhalten, die erst durch die neuere Ablösungsgesetzgebung beseitigt sind. Soweit daher die Regalitätslehre durchdrang, mußte man das Forstregal als ein sogenanntes niederes Regal betrachten, welches kraft landesherrlicher Verleihung auch in den Besitz von Privatpersonen gelangen konnte. Aus der Regalität der Forsten rechtfertigte man namentlich weitgehende Beschränkungen der Privateigentümer in der Art und Weise der Forstbenutzung. Das ALR. kennt zwar eine Regalität der Forsten nicht mehr, sondern betrachtet sie als ein gewöhnliches privates Grundeigentum. Dagegen hält es die polizeilichen Beschränkungen der Benutzungsart fest und verbietet namentlich in § 83, I, 8 jede den Grundsätzen der Forstwirtschaft zuwiderlaufende Holzverwüstung. Auch diese polizeilichen Beschränkungen, welche teils in dem ALR. selbst, teils in besonderen Provinzialgesetzen enthalten waren, sind aufgehoben durch das Landeskulturedikt vom 14. September 1811, so daß zwischen dem Eigentume an Forsten und an anderem Grundeigentume keinerlei Unterschied mehr besteht[1]). Wohl aber hat sich die Gesetzgebung die Sicherung und Pflege dieses Zweiges der Urproduktion angelegen sein lassen, und dies ist der Inhalt des öffentlichen Forstrechts. Soweit die Forsten im staatlichen Eigentume stehen, unterliegen sie noch besonderen verwaltungsrechtlichen Normen als Finanzquelle. Dieses Forstfinanzrecht gehört jedoch nicht in das Gebiet der inneren Verwaltung, sondern ist an einer anderen Stelle zu behandeln[2]).

Die Grundlage des öffentlichen Forstrechts wie der ganzen

---

[1]) Das Landeskulturedikt galt allerdings nur in einem Teile des Staates. Die in den übrigen Gebietsteilen, namentlich in der Rheinprovinz auch weiterhin fortbestehenden Beschränkungen sind aber nunmehr beseitigt durch das später zu erwähnende Gesetz vom 6. Juli 1875.

[2]) Vgl. §§ 201, 210.

inneren Verwaltung bildet auch hier wieder die polizeiliche Tätigkeit der staatlichen Behörden mit Rücksicht auf das Forstwesen, die Forstpolizei[3]). Die betreffenden Normen sind im wesentlichen enthalten in dem bereits erörterten Feld- und Forstpolizeigesetze vom 1. April 1880. Die verwaltungsrechtliche Bedeutung der in diesem Gesetze gegebenen Strafrechtsnormen im Interesse der öffentlichen Sicherheit und der Abwehr von Gefahren beruht auch für die Forstpolizei darin, daß, soweit diese Normen reichen, damit die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts aufgehoben sind, und nur das gesetzlich geregelte Strafverfahren wegen Forstübertretungen übrig bleibt. Diese allgemeinen Klauseln greifen jedoch Platz für das durch das Feld- und Forstpolizeigesetz nicht geregelte Gebiet.

Der Forstschutz liegt den königlichen, sowie den im Kommunal- oder Privatdienste stehenden Forst- und Jagdbeamten ob. Gemeinden und Körperschaften sind zur Anstellung eines genügenden Waldschutzpersonals verpflichtet, Privatpersonen sind zwar dazu berechtigt, aber nicht verpflichtet. Nach dem Gesetze vom 31. März 1837, welches durch Verordnung vom 25. Juni 1867[4]) auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt wurde, sind die königlichen Forst- und Jagdbeamten, sowie die im Kommunal- und Privatdienste stehenden, welche nach Maßgabe des § 23 des Gesetzes über den Forstdiebstahl vom 15. April 1878 gehörig vereidigt, auf Lebenszeit angestellt und mit ihrem Diensteinkommen nicht auf Pfandgelder, Denuntiantenanteile oder Strafgelder angewiesen sind, in ihrem Dienste zum Waffengebrauche berechtigt, a. wenn sie mit einem Angriffe auf ihre Person bedroht werden, oder b. wenn diejenigen, welche auf der Tat betroffen, oder als der Tat oder der Absicht der Verübung einer Forst- oder Jagdkontravention dringend verdächtig in dem Reviere betroffen werden, sich der Anhaltung und Ergreifung tätlich oder unter gefährlichen Drohungen widersetzen. Die Beamten müssen in Uniform oder mit dienstlichen Abzeichen versehen sein.

Ueber diese polizeiliche Tätigkeit hinaus sorgt jedoch der Staat für die Forstkultur und die Erhaltung der aus ihr erwachsenden Vorteile. Grundlegend in dieser Beziehung ist für den ganzen

---

[3]) Vgl. E. Meier, Art. Forstpolizei; K. Schenkel, Art. Forstschutzpersonal in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 855 ff.

[4]) GS. 1837, S. 65; 1867, S. 923.

Staat das Gesetz vom 6. Juli 1875 betreffend Schutzwaldungen und Waldgenossenschaften[5]), welches durch Gesetz vom 25. Februar 1878[6]) auch in dem Kreise Herzogtum Lauenburg eingeführt wurde. Das Gesetz beabsichtigt eine erschöpfende Regelung des Gegenstandes. Es hebt daher alle früheren Beschränkungen der Benutzung und Bewirtschaftung von Waldgrundstücken auf, jedoch unbeschadet der besonderen Vorschriften über Beaufsichtigung, Benutzung und Bewirtschaftung der Staats-, Gemeinde-, Korporations-, Genossenschafts- und Anstaltsforsten. Die in dem Gesetze geregelte Fürsorge für die Forstkultur umfaßt einmal Schutzmaßregeln zur Abwendung von Gefahren und weiterhin Bestimmungen betreffend die Bildung von Waldgenossenschaften.

Was die Schutzmaßregeln anbetrifft, so kann in Fällen, in denen

a. durch die Beschaffenheit von Sandländereien benachbarte Grundstücke, öffentliche Anlagen, natürliche oder künstliche Wasserläufe der Gefahr der Versandung;

b. durch das Abschwemmen des Bodens oder durch die Bildung von Wasserstürzen in hohen Freilagen, auf Bergrücken, Bergkuppen oder an Berghängen die unterhalb gelegenen nutzbaren Grundstücke, Straßen oder Gebäude der Gefahr einer Ueberschüttung mit Erde oder Steingeröll oder der Ueberflutung, ingleichen oberhalb gelegene Grundstücke, öffentliche Anlagen oder Gebäude der Gefahr des Nachrutschens;

c. durch die Zerstörung eines Waldbestandes an den Ufern von Kanälen oder natürlichen Wasserstraßen Ufergrundstücke der Gefahr des Abbruches oder die im Schutze der Waldungen gelegenen Gebäude oder öffentlichen Anlagen der Gefahr des Eisganges;

d. durch die Zerstörung eines Waldbestandes Flüsse der Gefahr einer Verminderung ihres Wasserbestandes;

e. durch die Zerstörung eines Waldbestandes in den Freilagen und in der Seenähe benachbarte Feldfluren und Ortschaften den nachteiligen Einwirkungen der Winde in erheblichem Maße ausgesetzt sind,

---

[5]) GS. 1876, S. 416. Komm. von Oehlschläger und Bernhardt, Berlin 1878.

[6]) GS. 1878, S. 97.

behufs Abwendung dieser Gefahren sowohl die Art der Benutzung der gefahrbringenden Grundstücke als auch die Ausführung von Waldkulturen oder sonstigen Schutzanlagen angeordnet werden, wenn der abzuwendende Schaden den aus der Einschränkung für den Eigentümer entstehenden Nachteil beträchtlich übersteigt. Zum Antrage berechtigt sind jeder gefährdete Interessent, die Gemeinde-, Amts-, Kreis- und sonstigen Kommunalverbände für alle innerhalb ihrer Bezirke vorkommenden Fälle und die Landespolizeibehörde. Eigentümer, Nutzungs-, Gebrauchs- und Servitutberechtigte, sowie Pächter der gefahrbringenden Grundstücke sind verpflichtet, sich allen Beschränkungen in der Benutzung der letzteren zu unterwerfen, welche nach Maßgabe des Gesetzes angeordnet werden, und die Ausführung der auf Grund ihrer angeordneten Waldkulturen und sonstigen Schutzanlagen zu gestatten. Für den Schaden, welchen sie durch die angeordneten Beschränkungen erleiden, ist ihnen jedoch volle Entschädigung zu gewähren. Die Pflicht der Entschädigung und die Aufbringung der Kosten der Waldkulturen liegt dem Antragsteller ob, doch haben die Eigentümer der gefährdeten Grundstücke, Gebäude, Wasserläufe und öffentlichen Anlagen verhältnismäßig beizutragen. Die Entscheidung über die in jedem einzelnen Falle zu treffenden Maßregeln erfolgt durch den Kreisausschuß, in den Hohenzollernschen Landen den Amtsausschuß unter der Bezeichnung „Waldschutzgericht" und wird durch ein besonderes Regulativ festgesetzt[7]). Das Verfahren ist das gewöhnliche Verwaltungsstreitverfahren mit einigen in den Gesetzen enthaltenen Abänderungen, wonach namentlich eine vorgängige Verhandlung mit den Interessenten vor einem Mitgliede des Waldschutzgerichts als Kommissar stattfinden muß. Die Ausführung des Regulativs liegt dem Vorsitzenden des Waldschutzgerichts von Amts wegen ob. Gegen seine Verfügungen, welche dem Regulativ widersprechen, kann innerhalb zehn Tagen Einspruch bei dem Waldschutzgerichte erhoben werden, dem die Entscheidung darüber obliegt.

Waldgenossenschaften können auf Antrag jedes einzelnen Besitzers, der Gemeinde-, des Amts-, Kreis- oder sonstigen Kom-

[7]) Daraus ergibt sich, daß die Schutzmaßregeln nicht im Wege der Polizeiverordnung angeordnet werden können. Vgl. Entsch. des KG. vom 29. Juni 1885 — Johow und Küntzel, Bd. 6, S. 264 —.

munalverbandes, in dessen Bezirke die Grundstücke liegen, oder der Landespolizeibehörde gebildet werden, wo die forstmäßige Benutzung nebeneinander oder vermengt gelegener Waldgrundstücke oder Flächen oder Heideländereien nur durch das Zusammenwirken aller Beteiligten zu erreichen ist. Das Zusammenwirken kann gerichtet sein entweder nur auf die Einrichtung und Durchführung einer gemeinschaftlichen Beschützung oder anderer der forstmäßigen Benutzung des Genossenschaftswaldes förderlichen Maßregeln (Schutzgenossenschaften) oder zugleich auf die gemeinschaftliche forstmäßige Bewirtschaftung des Genossenschaftswaldes nach einem einheitlich aufgestellten Wirtschaftsplane (Wirtschaftsgenossenschaften). Im ersteren Falle bedarf es zur Begründung der Waldgenossenschaft der Zustimmung der Mehrheit der Beteiligten, berechnet nach dem Katastralreinertrage der Grundstücke, im zweiten Falle der Zustimmung von mindestens einem Drittel der Beteiligten, falls deren Grundstücke mehr als die Hälfte des Katastralreinertrages der beteiligten Grundstücke umfassen. Die inneren Verhältnisse der Genossenschaft beruhen auf einem Statute, welches der Zustimmung der in gleicher Weise zu berechnenden Mehrheit der Beteiligten bedarf und einen bestimmten gesetzlich vorgeschriebenen Inhalt haben muß. Die Bildung der Waldgenossenschaft erfolgt durch das Waldschutzgericht in einem ähnlichen Verfahren wie bei Anordnung von Waldschutzmaßregeln.

Noch weitergehenden Beschränkungen unterliegt die Bewirtschaftung von Waldungen der Gemeinden und öffentlichen Anstalten sowie von gemeinschaftlichen Holzungen.

Hinsichtlich der Gemeinde- und Korporationswaldungen ist der Rechtszustand höchst mannigfaltig.

In den östlichen Provinzen gilt das Gesetz vom 14. August 1876 betreffend die Verwaltung der den Gemeinden und öffentlichen Anstalten gehörigen Holzungen[8]). Die Verwaltung der Holzungen der Gemeinden, Kirchen, Pfarren, Küstereien, sonstigen geistlichen Anstalten, öffentlichen Schulen, höheren Unterrichts- und Erziehungsanstalten, frommen und milden Stiftungen und Wohltätigkeitsanstalten unterliegt hiernach einer besonderen Oberaufsicht des Staates, soweit die Holzungen sich nicht in unmittelbarer staat-

[8]) GS. 1876, S. 373. Vgl. dazu die Ausf.-Instr. vom 21. Juni und 19. Juli 1877 — MBl. der inn. Verw. 1877, S. 204, 259 —.

lichen Verwaltung befinden. Die Benutzung und Bewirtschaftung muß sich innerhalb der Grenzen der Nachhaltigkeit bewegen und darf keine der Gefahren herbeiführen, zu deren Abwendung Schutzwaldungen gebildet werden können. Der Bewirtschaftung zugrunde zu legen ist ein Betriebsplan, der der Feststellung durch den Regierungspräsidenten bedarf. Abweichungen von dem Betriebsplane sind gleichfalls nur mit Genehmigung des Regierungspräsidenten zulässig. Der Betriebsplan unterliegt einer Nachprüfung und erneuten Feststellung, wenn der Regierungspräsident es für erforderlich erachtet, oder der Waldeigentümer es beantragt, zum mindesten alle zehn Jahre. Nach diesem Plane haben sich die Waldeigentümer zu richten und ein gehörig befähigtes Personal anzustellen. Gemeinden können außerdem, soweit die Kräfte es gestatten, durch Beschluß des Bezirksausschusses, gegen den die Beschwerde an den Provinzialrat stattfindet, angehalten werden, im Interesse der Landeskultur anderweitig nicht benutzbare, unkultivierte Grundstücke mit Holz anzubauen. Leistungsunfähigen Gemeinden werden zu diesem Zwecke Beihilfen aus der Staatskasse gewährt. Wenn Waldeigentümer den ihnen obliegenden Verpflichtungen nicht nachkommen, kann der Regierungspräsident nach fruchtlos gebliebener Aufforderung die erforderlichen Handlungen durch einen Dritten ausführen lassen und den vorläufig bestimmten Kostenbetrag zwangsweise von dem Verpflichteten einziehen. Gegen die Verfügungen des Regierungspräsidenten findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde an den Oberpräsidenten, und gegen dessen Bescheid die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt. Die Kosten der Oberaufsicht fallen der Staatskasse zur Last.

Für die westlichen Provinzen steht die ursprünglich auch für die Provinz Sachsen erlassene Verordnung vom 24. Dezember 1816 betreffend die Verwaltung der den Gemeinden und öffentlichen Anstalten gehörigen Forsten[9]) in Kraft. Wegen des regelmäßigen Betriebes und der vorteilhaften Bewirtschaftung haben sich die betreffenden Waldeigentümer genau nach den Anweisungen des Regierungspräsidenten zu richten. Sie sind daher zur Bewirtschaftung nach Maßgabe der vom Regierungspräsidenten genehmigten Etats verpflichtet und dürfen außerordentliche Holzschläge und

[9]) GS. 1817, S. 57.

Veräußerungen gleichfalls nur mit dessen Zustimmung vornehmen. Der Regierungspräsident kann endlich bestimmen, ob die Gemeinden einen eigenen Forstbedienten anstellen oder die Bewirtschaftung durch Gemeindemitglieder ausführen oder einem benachbarten staatlichen Forstbeamten gegen angemessene Entschädigung übertragen sollen. Die Anhaltung der Gemeinden zur Aufforstung unkultivierter Grundstücke im Landeskulturinteresse unter teilweiser Beihilfe des Staates ist in der Rheinprovinz nach Art. 23 des Gesetzes vom 15. Mai 1856 und der Verordnung vom 1. Mai 1858[10]) zulässig.

In den neuen Provinzen ist der Rechtszustand verschieden[11]). Entweder ist die Forstverwaltung der Gemeinden und Anstalten nur einer besonderen staatlichen Aufsicht unterworfen wie in den alten Provinzen, oder die Bewirtschaftung ist, so z. B. in Teilen der Provinz Hannover und in Hessen-Nassau, vollständig auf den Staat übergegangen (Beförsterung), so daß der Waldeigentümer

[10]) GS. 1856, S. 435; 1858, S. 93.

[11]) Vgl. 1. für Hannover: Verordnung vom 21. Oktober 1815 betr. die Verwaltung der Gemeindeforsten sowie der Forsten der Kirchen und öffentlichen Anstalten im Fürstentum Hildesheim — Hagemanns Samml. der Landesverordnungen 1815, S. 886 —, Verwaltungsordnung für die Forsten der Landgemeinden im Landdrosteibezirke Hannover vom 1. September 1830 — GS. für Hannover, 1830, Abt. III, S. 247 —, Ges. vom 10. Juli 1859 betr. die Verwaltung der Gemeinde- und Kirchenforsten in den Fürstentümern Kalenberg, Göttingen und Grubenhagen und in den damit verbundenen Landesteilen — a. a. O. 1859, Abt. I, S. 10 —, Verordnung vom 30. Oktober 1860 betr. die Verwaltung der Gemeinde- und Kirchenforsten in der Grafschaft Hohnstein — a. a. O. 1860, Abt. I, S. 164 —, Verordnung vom 9. Juli 1850 betr. die Verwaltung der Forsten des allgemeinen Klosterfonds — a. a. O. 1850, Abt. I, S. 91 —; 2. für Kurhessen: Verordnung vom 29. Juni 1821 betr. die Umbildung der bisherigen Staatsverwaltung — GS. für Kurhessen 1821, S. 44 —; 3. für Nassau: Edikt vom 9. November 1816, Amtsverwaltungsgesetz vom 24. Juli 1854 — Nass. VBl. 1816, S. 166; 1854, S. 160 —, § 116 der H.-N. KrO.; 4. für Hessen-Homburg: Edikt vom 6. Februar und Forstverwaltungsgesetz vom 15. April 1835 — Archiv S. 126, 130 —; 5. für die ehemals großherzoglich hessischen Landesteile: Verordnungen vom 16. Januar 1811 und 23. Dezember 1823; 6. für die ehemals bayrischen Landesteile: Forstgesetz vom 28. Mai 1852 — Bayr. GBl. 1852, S. 69 —; 7. für Frankfurt a. M.: Kabinettsordre des Fürsten Primas vom 7. März 1807; 8. für Hohenzollern: Gesetz vom 22. April 1902 — GS. 1902, S. 95 —. In Schleswig-Holstein fehlen derartige Vorschriften vollständig.

gar keine Bewirtschaftung, sondern nur ein Recht auf den Reinertrag hat.

Endlich bestehen noch Beschränkungen für die sogenannten gemeinschaftlichen Holzungen nach dem für den ganzen Staat erlassenen Gesetze vom 14. März 1881[12]). Holzungen und damit im örtlichen Zusammenhange stehende Waldblößen, welche sich im gemeinschaftlichen Eigentume mehrerer Personen befinden, ohne daß die Gemeinschaft nachweisbar durch ein besonderes privatrechtliches Verhältnis entstanden ist, insbesondere Holzungen der Realgemeinden, Nutzungsgemeinden, Markgenossenschaften, Gehöferschaften, Erbgenossenschaften usw., desgleichen Holzungen, welche Mitgliedern einer solchen Genossenschaft oder Gemeindeeinwohnern bei einer Gemeinheitsteilung oder Servitutenablösung als Gesamtabfindung überwiesen, aber bisher gemeinschaftliches Eigentum geblieben sind, fallen hinsichtlich ihrer Bewirtschaftung unter die gleichen gesetzlichen Bestimmungen wie die Gemeindeholzungen. Die Kosten der Oberaufsicht sind von der Staatskasse, die durch Ausführung der staatlichen Anordnungen erwachsenden Kosten von den Miteigentümern nach Maßgabe ihrer Anteile zu tragen und werden vorbehaltlich des den Miteigentümern über eine andere Verteilungsart zustehenden Rechtsweges im Verwaltungszwangsverfahren eingezogen. Bei mehr als fünf Mitgliedern kann die Aufsichtsbehörde die Bestellung von höchstens drei Bevollmächtigten verlangen. Auf Antrag eines Miteigentümers oder der Aufsichtsbehörde ist die Art der Bestellung der Bevollmächtigten und das Verhältnis der Miteigentümer untereinander durch ein Statut zu regeln, welches der Zustimmung der Mehrzahl der Miteigentümer nach Maßgabe ihrer Anteile und der Bestätigung durch das Waldschutzgericht bedarf. Für das Verfahren gelten in diesem Falle dieselben Vorschriften wie bei Bildung der Waldgenossenschaften. Eine Teilung der gemeinsamen Holzungen ist für die Regel ausgeschlossen und darf nur soweit stattfinden, als die Holzung zu einer forstmäßigen Bewirtschaftung nicht geeignet ist, oder der Grund und Boden zu anderen als forstlichen Zwecken mit erheblich größerem Vorteile benutzt werden kann, und landes- oder forstpolizeiliche Interessen nicht im Wege stehen. Ueber die Statthaftigkeit der

[12]) GS. 1881, S. 261. Vgl. dazu Ausf.-Instr. vom 26. April 1881 — MBl. der inn. Verw. 1881, S. 134 —.

Teilung entscheidet die Auseinandersetzungsbehörde. Außerdem ist auf dem linken Rheinufer zu Teilungen, die nicht in dem durch das Gesetz vom 19. Mai 1851 geregelten Verfahren stattfinden, die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich. Ebenso bedarf jede sonstige Bildung oder Veräußerung von Teilstücken einer Holzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Für einige Landesteile der westlichen Provinzen und Hessen-Nassaus bestehen hinsichtlich der gemeinschaftlichen Waldungen noch besondere partikulare Vorschriften, die durch § 10 des Gesetzes vom 10. März 1881 aufrechterhalten worden sind[13]).

§ 185. Das Jagd- und Fischereirecht [1]).

I. Das Jagdrecht[2]). Die Besitzergreifung der als herrenlos geltenden wilden Tiere stand nach älterem deutschen Rechte allein dem Grundeigentümer zu. In den Gemeindewaldungen waren hiernach sämtliche Markgenossen zur Ausübung der Jagd berechtigt. Dieser noch zur Zeit des Sachsenspiegels die Regel bildende Zustand wird aber schon damals durchbrochen durch die sogenannten Bannforsten, in denen bei Strafe des Königsbannes den wilden Tieren Friede ausgewirkt ist, so daß sie nicht dem freien Besitzergreifungsrechte unterliegen[3]). Mit dem Uebergange der Forsten in das Eigentum der Landes- und Grundherren verlor auch die bisherige Jagdberechtigung der Markgenossen in den Gemeindewaldungen ihre rechtliche Grundlage, und in Jahrhunderte langem Kampfe setzten die Grundherren ihren Anspruch auf ausschließliche Ausübung des Jagdrechts nicht nur in dem Walde, sondern auch in der ganzen Gemeindemarkung durch. Die rechtliche Grundlage für den neuen Rechtszustand fand sich auch hier wieder in der Lehre von den Regalien. Seit dem 17. Jahrhundert

[13]) Vgl. Forstgesetz für das ehemalige Amt Olpe im Kreise Olpe vom 3. August 1897 — GS. 1897, S. 285 —, die in § 5 der nassauischen Verordnung vom 9. November 1816 aufrecht erhaltenen Vorschriften über die Hauberge, jetzt die Haubergordnung für den Dill- und Oberwesterwaldkreis vom 4. Juni 1887 — GS. 1887, S. 289 —. Gesetz für Kr. Altenkirchen, vom 9. April 1890 — GS. 1890, S. 55.

[1]) Vgl. Dernburg, Bürgerliches Recht, Bd. 3, §§ 113, 114.

[2]) Vgl. Dalcke, Das preuß. Jagdrecht, Breslau 1864, 5. Aufl. von Delius, 1908; Ebner, Das preußische Jagdrecht, Berlin 1908.

[3]) Vgl. Sachsenspiegel II, Art. 61, 62.

faßt man daher die Jagdberechtigung als Regal auf, das an sich dem Landesherren zustehend vermöge landesherrlicher Verleihung auch in den Besitz von Privatpersonen gelangen kann. Man unterscheidet dabei die hohe Jagd, namentlich Rot- und Schwarzwild umfassend, und die niedere Jagd, unter die alle anderen jagdbaren Tiere fallen. Die niedere Jagd ist allgemein den Rittergutsbesitzern als subjektiv dingliches Recht beigelegt. Dieser Rechtszustand wird für Preußen gesetzlich zusammengefaßt in dem ALR. II, 16 §§ 30 ff. Die Ablösungs- und Regulierungsgesetzgebung, welche die meisten übrigen dinglichen Rechte an Grund und Boden beseitigte, ließ das Jagdrecht vollständig unberührt. Während die fremdherrliche Gesetzgebung bereits in der Rheinprovinz das Jagdregal beseitigt hatte, erfolgte für das ganze damalige Staatsgebiet seine Aufhebung und damit die Rückkehr zum älteren deutschen Rechte erst im Jahre 1848.

Das Gesetz vom 31. Oktober 1848[4]) beseitigte für den damaligen Umfang der Monarchie jedes Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden ohne Entschädigung und ebenso die bisherigen Abgaben und Gegenleistungen der Berechtigten. Für die Zukunft ist eine Trennung des Jagdrechts vom Grund und Boden als dingliches Recht ausgeschlossen. Das Jagdrecht steht nunmehr vorbehaltlich der Beschränkungen in der Ausübung durch die allgemeinen und besonderen jagdpolizeilichen Vorschriften jedem Grundbesitzer auf seinem Grund und Boden zu. Nur in den Festungswerken und deren Umgebung kann allein die Militärbehörde die Jagd ausüben lassen. Ebenso ist in den später erworbenen Landesteilen das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden teils schon durch die frühere einheimische, teils durch die preußische Gesetzgebung aufgehoben worden[5]). Ueberall ist demnach der Grundsatz zur An-

[4]) GS. 1848, S. 343.

[5]) Vgl für Hannover: Ges. vom 29. Juli 1850 — GS. für Hannover 1850, Abt. I, S. 103 ff. —; für Kurhessen: Ges. vom 1. Juli 1848, V. vom 26. Januar 1854, Ges. vom 7. September 1865 — GS. für Kurhessen 1848, S. 47; 1854, S. 12; 1865, S. 571 —; für Nassau: Verordnung vom 30. März 1867 — GS. 1867, S. 426 —; für Hessen-Homburg: Ges. vom 8. Oktober 1849 — Archiv S. 472 —; für Frankfurt a. M.: Ges. vom 20. August 1850 — Gesetz- und Statutensamml. Bd. 10, S. 323 —; für die vormals bayrischen Landesteile: Ges. vom 1. Juni 1848 — Bayr. GBl. 1848, S. 129 —; für die vormals hessischen Landesteile und

erkennung gelangt, daß das Jagdrecht jedem Grundeigentümer auf seinem Grund und Boden zusteht.

Welche Tiere dem Jagdrechte unterliegen, entscheidet sich nach den früheren, den Umfang der Regalität bestimmenden Rechten, welche für die einzelnen Landesteile verschieden, teils durch die Jagd- und Forstordnungen, teils durch das Herkommen geregelt sind. Subsidär ist die Bestimmung des ALR. II, 16 § 32 maßgebend, daß zu den jagdbaren Tieren dasjenige vierfüßige Wild und Geflügel zu rechnen ist, welches zur Speise gebraucht zu werden pflegt.

Während das Jagdregal als ein vom Staate abgeleitetes Privatrecht der mittelalterlichen Vermengung von öffentlichem und privatem Rechte entsprach und deshalb in beiden Rechtsgebieten behandelt werden mußte, ist durch die Aufgabe der Regalitätstheorie auch hier die scharfe Grenze zwischen beiden Sphären gezogen. Indem die Gesetzgebung seit 1848 das Jagdrecht jedem Grundeigentümer ohne Rücksicht auf eine besondere staatliche Verleihung zuspricht, erklärte sie es für eine aus dem Eigentume an Grund und Boden fließende privatrechtliche Befugnis. Das Jagdrecht selbst ist also vollständig aus dem Gebiete des öffentlichen Rechts ausgeschieden und gehört dem Privatrechte an. Doch ist nach Art. 69 EG. zum BGB. das Landesrecht grundsätzlich unberührt geblieben. Die Ausübung des Jagdrechts unterliegt aber wie diejenige aller übrigen privatrechtlichen Befugnisse verschiedenen polizeilichen Beschränkungen. Diese Beschränkungen in der Ausübung des Jagdrechts fallen als Jagdpolizei in das Gebiet des Verwaltungsrechts.

Bei der ungehinderten Ausübung des Jagdrechtes durch jeden Grundeigentümer ergaben sich nämlich sehr bald schwere volkswirtschaftliche Schäden. Unter Aufrechterhaltung des Jagdrechts des Grundeigentümers auf seinem Grund und Boden wurde daher die Ausübung dieses Rechtes verschiedenen polizeilichen Beschränkungen unterworfen. Für die alten Provinzen geschah dies durch

---

Schleswig-Holstein: Ges. vom 1. März 1873 — GS. 1873, S. 27 —, für Lauenburg: Ges. vom 17. Juli 1872 — Off. Wochenblatt 1872, S. 715 —; für Hohenzollern-Sigmaringen: Ges. vom 29. Juni 1848 — Samml. der Ges. und Verordn. 1848, S. 46 —; Helgoland: Ordinance vom 9. April 1888 to impose the duty on licenses to use and carry guns.

das Jagdpolizeigesetz vom 7. März 1850[6]). An dessen Stelle trat die Jagdordnung vom 15. Juli 1907[7]), die nur in Hannover, Hohenzollern und Helgoland und wegen des Wildschadenersatzes in Kurhessen nicht gilt[8]).

Zur eigenen Ausübung des Jagdrechts auf seinem Grund und Boden ist hiernach der Besitzer nur befugt: a. auf solchen Besitzungen, welche in einem oder mehreren aneinander hängenden Gemeinde- oder Gutsbezirken einen land- oder forstwirtschaftlich benutzten Flächenraum von wenigstens 75 Hektar einnehmen und in ihrem Zusammenhange durch kein fremdes Grundstück durchbrochen sind; b. auf allen dauernd und vollständig gegen den Einlauf von Wild eingefriedigten Grundstücken. Die Eigentümer von zur Fischerei dienenden Seen und Teichen, die zu Eigenjagdbezirken nicht geeignet sind, können diese einschließlich der Inseln von dem gemeinschaftlichen Jagdbezirke ausschließen. Gehören solche Grundstücke mehr als drei Besitzern gemeinschaftlich, so müssen sie die Ausübung des Jagdrechts höchstens dreien unter ihnen übertragen. Gemeinden und Korporationen dürfen das Jagdrecht nur durch Verpachtung oder durch höchstens drei angestellte Jäger ausüben (§§ 1—6, 13 JO.).

Alle übrigen Grundstücke eines Gemeinde- oder Gutsbezirkes werden zu einem gemeinschaftlichen Jagdbezirke vereinigt. Doch können die Gemeindebehörden mit Genehmigung des Kreisausschusses und bei Beteiligung einer Stadt des Bezirksausschusses mehrere ganze Gemeindebezirke oder Teile eines Gemeindebezirks mit anderen Gemeindebezirken zu einem gemeinschaftlichen Jagdbezirke vereinigen. Auch kann die Gemeindebehörde mit Genehmigung des Kreisausschusses oder bei Beteiligung einer Stadt des Bezirksausschusses aus dem Bezirke einer Gemeinde mehrere für sich bestehende Jagdbezirke bilden, deren keiner jedoch in der Regel eine geringere Fläche als 250 Hektar umfassen darf. Die Besitzer,

[6]) GS. 1850, S. 165.

[7]) GS. 1907, S. 207, Berichtigung S. 270. Ausf.Anw. vom 29. Juli 1907, Landw. MBl. 1907, S. 279.

[8]) Deshalb bleiben das Zuständigkeitsgesetz §§ 103—106, das Jagdscheingesetz vom 31. Juli 1895 — GS. 1895, S. 304 — und das Wildschongesetz vom 14. Juli 1904 — GS. 1904, S. 159 — noch für Hannover, die beiden ersteren Gesetze auch für Hohenzollern in Kraft.

welche zur eigenen Ausübung der Jagd befugt sind, haben das Recht, sich mit ihren Grundstücken dem Jagdbezirke ihrer Gemeinde anzuschließen. Die Beschlüsse über Abänderungen der gewöhnlichen Jagdbezirke dürfen sich auf keinen kürzeren Zeitraum als sechs Jahre und mindestens auf die Dauer des Jagdpachtvertrages erstrecken. Ausgeschlossen von den Jagdbezirken bleiben Grundstücke, welche von einem über 750 Hektar im Zusammenhange großen Walde, der eine einzige Besitzung bildet, zu mindestens 90 Prozent eingeschlossen sind. Die Besitzer solcher Grundstücke sind verpflichtet, die Ausübung der Jagd dem Eigentümer des sie umschließenden Waldes auf dessen Verlangen gegen Entschädigung zu übertragen. Vorausgesetzt ist, daß das umschlossene Grundstück nicht einen Eigenjagdbezirk bildet, oder daß der gemeinschaftliche Jagdbezirk durch den Ausschluß nicht auf unter 75 Hektar sinkt. Macht der Waldeigentümer von seinem Rechte, die Jagd auf dem Einschlusse zu pachten, nicht Gebrauch, so kann aus dem Grundstücke, auch wenn es weniger als 75 Hektar umfaßt, ein Eigenjagdbezirk gebildet werden (§§ 7—12 JO.).

Streitigkeiten der Beteiligten über ihre in den öffentlichen Rechten begründeten Berechtigungen und Verpflichtungen hinsichtlich der Ausübung der Jagd unterliegen, soweit das Gesetz nicht etwas anderes bestimmt, der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren. Zuständig in erster Instanz ist der Kreisausschuß, für Stadtkreise der Bezirksausschuß (§ 71 JO.).

Die Eigentümer der Grundstücke eines gemeinschaftlichen Jagdbezirkes bilden eine Jagdgenossenschaft mit Rechtsfähigkeit. An der Spitze steht der Jagdvorsteher. Dies ist der Vorsteher der Gemeinde. Bei einer Vereinigung von Grundstücken verschiedener Gemeindebezirke zu einem Jagdbezirke hat die Aufsichtsbehörde den Jagdvorsteher zu bestimmen. Stellvertreter ist der Vertreter des Gemeindevorstehers, in Stadtkreisen bestimmt der Bürgermeister dazu eine andere Magistratsperson. Ueber die Bildung von Jagdbezirken, die mit den Gemeindebezirken nicht übereinstimmen, beschließen die beteiligten Jagdvorsteher und, wenn sie sich nicht einigen können, der Kreisausschuß, bei Beteiligung eines Stadtkreises der Bezirksausschuß. Der Jagdvorsteher hat die Jagd nach öffentlicher Auslegung der Pachtbedingungen zu verpachten. Doch kann mit Genehmigung des Kreisausschusses, in Stadtkreisen des

Bezirksausschusses, der Jagdvorsteher die Jagd auch ruhen oder durch höchstens drei angestellte Jäger ausüben lassen. Streitigkeiten aus dem Pachtvertrage zwischen Jagdvorsteher und Pächter unterliegen der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren. Die Einnahmen aus der Jagd werden nach Abzug der Ausgaben durch die Jagdvorsteher unter die Besitzer der Grundstücke nach dem Maßstabe des Flächeninhaltes der beteiligten Grundstücke verteilt. Auf Beschwerden und Einsprüche betreffend die von dem Jagdvorsteher festgestellte Verteilung der Erträge der gemeinschaftlichen Jagdnutzung beschließt der Jagdvorsteher. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Kreisausschusse, in Stadtkreisen bei dem Bezirksausschusse statt. Die Verpachtung darf bei Strafe der Nichtigkeit des Vertrages nur schriftlich, niemals an mehr als höchstens drei Personen gemeinschaftlich, Wiederverpachtung nur mit höherer Genehmigung, im übrigen auf 6—12 Jahre erfolgen. Die Verpachtung an nicht reichsangehörige Personen ist nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde zulässig. Den Pächtern gemeinschaftlicher Jagdbezirke wie den zur eigenen Ausübung der Jagd berechtigten Personen ist die Anstellung von Jägern für ihre Reviere gestattet. In Festungswerken darf nur die Militärbehörde die Jagd durch besonders ermächtigte Personen ausüben lassen (§§ 16—28 JO.).

Die Ausübung der Jagd, mag sie nun aus eigenem Rechte oder namens des Jagdberechtigten geschehen, ist ferner noch an besondere persönliche Voraussetzungen geknüpft. Es ist dies die Jagdpolizei im engeren Sinne, deren Handhabung dem Landrate, für Stadtkreise der Ortspolizeibehörde übertragen ist. Wer die Jagd ausüben will, muß sich einen zu seiner Legitimation dienenden, auf ein Jahr, ausnahmsweise auf drei Tage, und auf den Inhaber lautenden Jagdschein von dem Landrate des Kreises seines Wohnsitzes erteilen lassen und ihn bei der Jagd stets bei sich führen. Für den Jagdschein wird auf das Jahr eine Abgabe von 15, für drei Tage von 3 Mark, von Ausländern mehr, an die Kreiskommunalkasse des Wohnortes des Antragstellers entrichtet. Die in einem Landesteile ausgestellten Jagdscheine gelten für den ganzen Staat. Die im königlichen oder Kommunaldienste angestellten oder im Vorbereitungsdienste befindlichen, sowie die lebenslänglich angestellten Privat-Forst- und Jagdbeamten erhalten

den Jagdschein unentgeltlich, soweit es sich um die Ausübung der Jagd in ihren Schutzbezirken handelt. Die Erteilung des Jagdscheines ist folgenden Personen zu versagen: a. solchen, von denen eine unvorsichtige Führung des Schießgewehres oder eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu besorgen ist; b. denen, die sich nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden oder unter Polizeiaufsicht stehen; c. in den letzten 10 Jahren wegen Diebstahls, Unterschlagung oder Hehlerei wiederholt oder wegen Zuwiderhandlung gegen §§ 117—119 StrGB. mit mindestens drei Monaten Gefängnis bestraft sind. Außerdem kann denjenigen, die in den letzten fünf Jahren wegen Diebstahl, Unterschlagung, Hehlerei einmal, wegen Vergehens gegen §§ 117—119, 124 StrGB. mit weniger als drei Monaten Gefängnis und denjenigen, welche wegen eines Forst- oder Jagdfrevels oder wegen Widerstandes oder wegen Mißbrauches des Feuergewehres bestraft sind, der Jagdschein versagt werden. Die Wiederabnahme eines erteilten Jagdscheines kann nur unter denselben Voraussetzungen erfolgen wie seine Versagung. Gegenüber diesen Anordnungen sind dieselben Rechtsmittel gegeben wie gegenüber anderen polizeilichen Verfügungen (§§ 29—37 JO.).

Die Uebertretung der jagdpolizeilichen Vorschriften ist gesetzlich mit Strafe bedroht (§§ 72—78 JO.).

Die Schonzeiten des Wildes sind gesetzlich festgestellt (§§ 39 bis 50 JO.).

Für Wildschaden ist nach § 835 BGB. Ersatz zu leisten. Obgleich es sich um einen rein privatrechtlichen Anspruch handelt, findet doch die Erledigung im Verwaltungswege, Vorbescheid durch die Ortspolizeibehörde vorbehaltlich des Verwaltungsstreitverfahrens statt (§§ 51—60 JO.). Besondere Maßregeln sind zur Wildschadenverhütung vorgesehen (§§ 61—68 JO.).

In Hannover und in Hohenzollern besteht der ältere Rechtszustand fort[9]).

II. Das Fischereirecht. Ungefähr gleichzeitig mit dem Jagdregale hatte sich aus dem Fischereirechte der Eigentümer der Gewässer das Recht eines besonderen Fischereiregals des Staates

---

[9]) Vgl. für Hannover: Jagdordnung und Bekanntmachung vom 11. März 1859 — GS. für Hannover 1859, Abt. I, S. 159 ff. —, für Hohenzollern: Jagdordnung vom 10. März 1902 — GS. 1902, S. 33 —. Vgl. im übrigen N. 8.

an den öffentlichen Strömen entwickelt. Es wurde ähnlich wie das Jagdregal aus dem Forstregale gefolgert aus einem Wasserregale des Staates. In diesem Sinne wird das Fischereirecht noch aufgefaßt von dem ALR. II, 15 §§ 73—78. Die Ausübung der Fischereiberechtigung im einzelnen wurde durch eine Reihe provinzieller Ordnungen geregelt. An deren Stelle ist nunmehr als erschöpfende Kodifikation des Fischereirechtes für das ganze Staatsgebiet das Fischereigesetz vom 30. Mai 1874[10]) nebst einer Novelle vom 30. Mai 1880[11]) getreten[12]). Dieses Landesrecht ist nach Art. 69 EG. zum BGB. durch das Reichsrecht nicht berührt worden.

Räumlich bezieht sich das Fischereigesetz nur auf die Fischerei in den unter der Staatsherrschaft stehenden Gewässern, also auf die Küsten- und Binnenfischerei. Dagegen muß die Regelung der Hochseefischerei, da sich das offene Meer der staatlichen Herrschaft entzieht, völkerrechtlichen Verträgen in der Weise vorbehalten bleiben, daß sich jeder Staat verpflichtet, seinen Angehörigen die Ausübung der Hochseefischerei nach gewissen Richtungen hin zu untersagen[13]). Sachlich erstreckt sich das Gesetz nicht nur auf Fische im zoologischen Sinne, sondern auch auf den Fang von Krebsen, Austern, Muscheln und anderen Wassertieren, soweit sie nicht Gegenstand des Jagdrechtes sind. Darüber, wer zur Fischerei berechtigt ist, entscheidet in erster Linie das bisherige Recht. Doch können Fischereiberechtigungen, die eine verständige Bewirtschaftung der Gewässer ausschließen, gegen Entschädigung beschränkt oder aufgehoben werden. Ueber die Beschränkung oder Aufhebung entscheidet der Bezirksausschuß auf Klage der Fischereiberechtigten oder Fischereigenossenschaften. Andererseits sind diejenigen Fischereiberechtigungen, welche bisher, ohne mit einem bestimmten Grundbesitze verbunden zu sein, von allen Einwohnern oder Mit-

[10]) GS. 1874, S. 197. Einführung in Lauenburg durch Ges. vom 4. April 1877 — GS. 1877, S. 122 —.

[11]) GS. 1880, S. 228.

[12]) Vgl. außerdem den Vertrag mit den Niederlanden und der Schweiz vom 30. Juni 1885 über die Lachsfischerei im Rheinstromgebiete — RGBl. 1886, S. 196 —.

[13]) Vgl. Vertrag mit Frankreich, Großbritannien, Belgien, den Niederlanden und Dänemark vom 6. Mai 1882, dessen Bestimmungen durch Reichsgesetz vom 30. April 1884 — RGBl. 1884, S. 25, 48 — auch auf die Küstenfischerei ausgedehnt sind.

gliedern einer Gemeinde ausgeübt werden konnten, sowie die Binnenfischerei in den bisher dem freien Fischfang unterliegenden Gewässern[14]) in dem bisherigen Umfange der politischen Gemeinde übertragen worden. Die Gemeinden dürfen die Berechtigung nur durch angestellte Fischer oder durch Verpachtung auf mindestens sechs Jahre nutzen (§§ 1—8 FG., § 102 ZG.).

Behufs geregelter Aufsichtsführung und gemeinschaftlicher Maßregeln zum Schutze des Fischbestandes und unter bestimmten Voraussetzungen auch behufs gemeinschaftlicher Bewirtschaftung und Benutzung der Fischwasser können die Berechtigten eines größeren zusammenhängenden Fischereigebietes auf Grund eines landesherrlich genehmigten Statuts zu einer Genossenschaft vereinigt werden, welche durch einen von sämtlichen Berechtigten nach näherer Vorschrift des Statuts zu wählenden Vorstand vertreten wird. Ueber die Genossenschaftsbildung und das Genossenschaftsstatut sind die Berechtigten und im Falle des Widerspruchs auch nur eines von ihnen der oder die Kreistage der Kreise, in denen das Genossenschaftsgebiet belegen ist, vor der Genehmigung des Statuts zu hören. Die Bekanntmachung des landesherrlichen Erlasses erfolgt durch das Amtsblatt. Im Falle freiwilliger Uebereinkunft aller Berechtigten genügt die Genehmigung des vereinbarten Statuts durch den Oberpräsidenten oder, wenn der Bezirk in mehreren Provinzen belegen ist, des landwirtschaftlichen Ministers. Eine Ausdehnung des Genossenschaftszweckes auf die gemeinschaftliche Bewirtschaftung und Benutzung der Fischwasser kann nur auf Antrag eines oder mehrerer Berechtigten erfolgen, und zwar entweder, wenn die sämtlichen beteiligten Berechtigten zustimmen, oder bei der Binnenfischerei in nicht geschlossenen Gewässern, wenn die Fischerei darin ausschließlich den Besitzern der anliegenden Grundstücke zusteht, und der Fischereibetrieb der einzelnen Anlieger mit einer wirtschaftlichen Fischereinutzung der Gewässer unvereinbar ist, auch beim Widerspruche eines Berechtigten der Kreistag zugestimmt hat (§§ 9, 10 FG.).

---

[14]) Die Fischerei in den bisher dem freien Fischfange unterliegenden Küstengewässern ist dagegen freigeblieben und nicht auf die politische Gemeinde übergegangen. Vgl. Entsch. des Kamm.Ger. vom 12. Februar 1884 — Johow u. Küntzel Bd. 5, S. 316 —.

Die Aufsicht über die Fischereigenossenschaften führt der Kreis-(Stadt-) Ausschuß. Behauptet die Genossenschaft, daß die im Aufsichtswege getroffene Verfügung dem Statute oder dem Gesetze widerspricht, so steht ihr innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren zu. Ueber die Verpflichtung zur Teilnahme an den Lasten der Genossenschaft oder das Recht zur Teilnahme an den Aufkünften der gemeinschaftlichen Fischereinutzung erteilt der Genossenschaftsvorstand Bescheid. Dagegen findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Kreis-(Stadt-)Ausschusse statt, dessen Entscheidung vorläufig vollstreckbar ist (§§ 100, 101 ZG.).

Die Ausübung der Fischerei, soweit sie nicht durch die Berechtigten selbst erfolgt, erfordert die Mitführung eines den gesetzlichen Bestimmungen gemäß ausgestellten und beglaubigten Erlaubnisscheines, der dem Aufsichtspersonale und den Polizeibeamten auf Erfordern vorzuzeigen ist (§§ 11 ff. FG.).

Das Gesetz trifft endlich noch Bestimmungen zur Schonung und Erhaltung des Fischereibestandes namentlich hinsichtlich schädlicher Fangmittel, der Schonzeiten der Fische und der Verunreinigung der Gewässer (§§ 19 ff. FG.)[15]. Ueber die zu diesem Zwecke erforderlichen Maßregeln beschließt der Bezirksausschuß (§§ 98, 99 ZG.).

Die von Fischereiberechtigten, Genossenschaften und Gemeinden bestellten Fischaufseher können amtlich verpflichtet, auch zur Wahrnehmung der staatlichen Aufsicht besondere Fischereibeamte bestellt werden, welche Rechte und Pflichten der Ortspolizeibeamten haben (§§ 46 ff. FG.).

[15]) Ausf.-Verordnungen 8. Aug. 1887 für Ostpreußen — GS. 337 —, Westpreußen — GS. 348 — u. V. 10. Mai 1893 — GS. 87 —, Brandenburg u. Berlin — GS. 397 — Pommern — GS. 360 —, Schlesien — GS. 406 —, Sachsen — GS. 414 —, Schl.-Holstein — GS. 376 u. V. 4. April 1894 — GS. 29, 31. März 1913, GS. 39 —, Hannover — GS. 385 u. V. 4. April 1894 — GS. 29 —, Westfalen — GS. 423 —, für den RB. Kassel — GS. 441 — und Hohenzollern — GS. 433 —, ferner 12. Mai 1888 für Posen — GS. 105 —, 23. Juli 1886 für den RB. Wiesbaden — GS. 197 —, 3. Mai 1897 f. d. Rheinprovinz — GS. 107 —.

§ 186. Das Bergrecht [1]).

Das Recht zum Bergbaubetriebe galt in älterer Zeit als Zubehör des Grundeigentums. Es war also allein der Grundeigentümer berechtigt, auf seinem Grund und Boden nach Mineralien zu suchen. In der gemeinen Mark stand diese Befugnis der Gesamtheit der Markgenossen zu. Hier in der gemeinen Mark entwickelte sich zuerst aus den gemeinsamen Beziehungen der Markgenossen beim Bergbaubetriebe ein selbständiges Bergbaurecht. Dieses blieb jedoch bei dem weiteren Aufblühen des Bergbaues nicht auf die Grenzen der gemeinen Mark beschränkt, sondern wurde allmählich auch auf den im Sondereigentume stehenden Grund und Boden angewandt. So entsteht aus dem ausschließlichen Bergbaurechte des Grundeigentümers die Bergbaufreiheit, das Recht des Bergbaubetriebes auf fremdem Grundbesitze. War es aber erst einmal geltendes Recht, daß der Bergbaubetrieb nicht dem Grundeigentümer als solchen, sondern dem mit der Bergbaufreiheit Beliehenen zustehe, so war der Uebergang zu der Idee der Regalität des Bergbaues eigentlich von selbst gegeben. Bereits anerkannt in der Constitutio de regalibus von 1158, kam das Bergregal unter dem Einflusse des longobardischen Lehnrechts seit Ende des 14. Jahrhunderts auch in Deutschland allgemein zur Geltung. Es geschah dies aber in einer Zeit, als die kaiserliche Gewalt bereits vollständig geschwächt, und ihre wesentlichen Re-

---

[1]) Vgl. Klostermann, Lehrbuch des preuß. Bergrechtes mit Berücksichtigung der übrigen deutschen Bergrechte, Berlin 1871; Achenbach, Das gemeine deutsche Bergrecht in Verbindung mit dem preuß. Bergrechte unter Berücksichtigung der Berggesetze Bayerns, Sachsens, Oesterreichs und anderer deutscher Länder, Bonn 1871; Ad. Arndt, Theorie und Geschichte des Bergregals und der Bergbaufreiheit, Halle 1879; Leutholb, Art. Bergbehörden, Bergpolizei, Bergrecht, Bergschäden, Bergwerkseigentum, Erbstollen, Finderrecht, Grubenfeld, Grubenschulden, Knappschaftskassen, Mutung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 277 ff., 706 ff., 832 ff., Bd. 2, S. 201 ff., 480 ff., 829 ff.; Klostermann, Art. Bergbau in Schönbergs Handbuch der politischen Oekonomie Bd. 1, S. 769 ff.; Ztschr. für Bergrecht von Brassert und Achenbach, Bonn 1860 ff.; Komm. zum Berggesetze von Wachler, Breslau 1865; Oppenhoff, Berlin 1870; Huyßen, 2. Aufl., Essen 1867; Klostermann-Fürst, 6. Aufl., bearb. von Thielmann, Berlin 1911; Arndt, 6. Aufl., Halle 1909; Westhoff und Schlüter, 2. Aufl., Berlin 1907 mit Nachtrag 1909.

gierungsrechte auf die Landesherren übergegangen waren. Auch das Bergregal ist daher nicht mehr der Reichsgewalt, sondern den Landesherren zugute gekommen. Schon die goldene Bulle Kap. 9 § 1 sprach den Kurfürsten ausdrücklich das Bergregal zu. Allmählich ging es aber auch entweder durch ausdrückliche Verleihung oder stillschweigend auf die übrigen Landesherren über, so daß sie im 16. Jahrhundert allgemein im Besitze des Regals sind[2]).

Aus der Regalität des Bergbaubetriebes ergab sich nun, daß niemand dazu berechtigt war als der Landesherr oder der von diesem mit dem Regale Beliehene. Die Bergbaufreiheit, die Befugnis zum Bergbau auf fremdem Grund und Boden, ging also auf in der Regalität. Der Grundeigentümer mußte sich nunmehr den Bergbau durch fremde Personen gefallen lassen, weil diese ihr Recht herleiteten aus einem landesherrlichen Hoheitsrechte an allem Grundbesitze innerhalb des Gebietes. Weiterhin wurde aber aus der Regalität das sogenannte Direktionsprinzip, die Befugnis zu einem weitgehenden Eingreifen der Staatsgewalt in den Bergbaubetrieb der vom Staate beliehenen Privatunternehmer, gefolgert. Das Bergrecht lag also wie alle Regalien in der Mitte zwischen dem Privatrechte und dem Staatsrechte, es handelte sich um privatrechtliche Befugnisse, welche zurückgeführt waren auf eine staatliche Verleihung. Aber auch soweit das Bergrecht dem öffentlichen Rechte angehörte, war sein juristischer Charakter nicht klar ausgesprochen. Als nutzbares Regal fiel es in das Finanzrecht, nicht nur soweit der Staat den Bergbau selbst betrieb, sondern auch, soweit er an Privatunternehmer in den Formen des Bergrechts verliehen war, da der Staat sich bei der Verleihung immer gewisse Abgaben vorbehielt. Das aus der Regalität entwickelte Direktionsprinzip ist dagegen rein polizeilicher Natur. Auf diesem aus dem Mittel-

[2]) Diese besonders von Achenbach vertretene und bis in die neuere Zeit allgemein herrschende Auffassung der Entwicklungsgeschichte des Bergrechtes wird bekämpft von R. Schroeder in der Ztschr. der Savignystiftung für Rechtsgeschichte, german. Abteilung Bd. 2, S. 81 und von Arndt, Theorie und Gesch. des Bergregals S. 56 ff. Diese nehmen bereits für die fränkische Zeit das Vorhandensein eines auf dem Obereigentume des Königs an allen Ländereien beruhenden Bergregals an. Die dafür erbrachten Beweise erscheinen jedoch nicht überzeugend. Von einem näheren Eingehen auf diese rechtsgeschichtliche Streitfrage muß freilich an dieser Stelle abgesehen werden.

alter überkommenen Rechtsstandpunkte stehen auch die an Stelle der von örtlichen Bergordnungen im 18. Jahrhundert erlassenen großen Kodifikationen des Bergrechtes, welche zunächst für einzelne Landesteile, dann subsidär für den ganzen Staat ergingen, die Bergordnungen für Kleve-Mark vom 29. April 1766, für Schlesien vom 5. Juni 1769, für Magdeburg und Halberstadt vom 7. Dezember 1772 und das ALR. II, 16 §§ 69 ff. Dazu kommen in den 1815 erworbenen rechtsrheinischen Landesteilen noch verschiedene partikulare Bergordnungen, die sämtlich von der Regalität des Bergbaues ausgingen.

Dagegen war in Frankreich schon durch Gesetz vom 28. Juli 1791 das Bergregal aufgehoben und durch die rein öffentlichrechtliche Berghoheit des Staates ersetzt worden. Dieser Grundsatz wurde weiter ausgeführt durch das Gesetz vom 21. April 1810 über die Bergwerke, Gräbereien und Steinbrüche und durch das Dekret vom 3. Januar 1813 über die polizeilichen Bestimmungen in Rücksicht auf den Betrieb der Bergwerke, die auch unter preußischer Herrschaft auf dem linken Rheinufer in Kraft blieben. Der Staat nahm den Bergbaubetrieb nicht mehr als sein ausschließliches Recht, das nur kraft besonderer Verleihung an Privatpersonen übergehen könne, in Anspruch, sondern stellte den Bergbau grundsätzlich jedem anderen Betriebe gleich. Wohl aber wurde seine Ausübung aus öffentlichrechtlichen Gründen besonderen polizeilichen Beschränkungen unterworfen und namentlich von einer staatlichen Genehmigung abhängig gemacht.

Innerhalb des preußischen Staates beruhte daher das Bergrecht seit 1815 auf zwei entgegengesetzten Grundlagen, in den Landesteilen des rechten Rheinufers auf der Regalität, wie sie in den partikularen Bergordnungen und dem ALR. zum Ausdrucke gelangt war, in den linksrheinischen Gebieten auf dem der Berghoheit des Staates über die privaten Bergwerksbetriebe. Die wirtschaftliche Entwicklung drängte jedoch immer mehr zu einer Befreiung von den Fesseln, welche dem Bergbaubetriebe durch die Regalität auferlegt wurden. Schon seit 1825 wurde daher an der Reform des Bergrechtes gearbeitet, und seit 1851 begann eine Uebergangsgesetzgebung, welche die wirtschaftlichen Bedürfnisse mit den überkommenen Rechtszuständen möglichst zu vereinigen suchte. Diese erwies sich aber als unzureichend, und eine er-

schöpfende Kodifikation des gesamten Bergrechtes war unvermeidlich. Sie erfolgte durch das gegenwärtig im ganzen Staatsgebiete geltende allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865 mit Aenderungen vom 9. April 1873, 24. Juni 1892, 20. September 1899, 7. Juli 1902, 14. Juli 1905, 19. Juni 1906, 18. Juni 1907, 28. Juli 1909 und 3. Juni 1912[3]). Dem Landesrechte ist das Bergrecht vorbehalten durch Art. 67 zum BGB.

Das allgemeine Berggesetz enthält nun nicht nur eine Regelung der beim Bergbau sich ergebenden öffentlichrechtlichen Beziehungen, sondern auch der rein privatrechtlichen Verhältnisse. Während aber früher die Vermengung des Privat- und Staatsrechts sich mit Notwendigkeit aus der Zwitternatur des Regals ergab, ist sie jetzt nur rein äußerlich durch die Kodifikation des Privatbergrechts und des Bergverwaltungsrechts in demselben Gesetze. Wissenschaftlich lassen sich gegenwärtig beide Elemente scheiden und unter die verschiedenen Rechtsdisziplinen verteilen. Dem Privatrechte gehören hiernach alle diejenigen Zweige des Bergrechtes an, bei denen es sich um die auf privatrechtlichen Titeln beruhenden Rechtsverhältnisse handelt, dem Verwaltungsrechte die gesetzlich geregelte Tätigkeit der Behörden auf dem Gebiete des Bergwesens.

Dieses öffentliche Bergrecht hat durch das allgemeine Berggesetz einen ganz neuen juristischen Charakter gewonnen. Das Gesetz gibt das staatliche Bergregal auf, erhält jedoch in § 250 das Bergregal insoweit aufrecht, als es auf Grund besonderer Rechtstitel anderen Rechtssubjekten, z. B. den Standesherren zusteht. Der Staat unterwirft zwar den Bergbau im öffentlichen Interesse einer fortlaufenden Kontrolle, aber er nimmt ihn nicht mehr als sein ausschließliches Recht in Anspruch, das nur kraft besonderer staatlichen Verleihung auf Privatpersonen übergehen könnte. Durch diese Preisgebung der Regalität scheidet sich zunächst das Berg-

[3]) GS. 1865, S. 705. Einführung in Nassau und die vormals großherzoglich und landgräflich hessischen Landesteile durch zwei Verordnungen vom 22. Februar 1867 — GS. 1867, S. 237, 242 —, in Hannover durch Verordnung vom 8. Mai 1867 — GS. 1867, S. 601 —, in Kurhessen, Frankfurt a. M. und die vormals bayrischen Landesteile durch Verordnung vom 1. Juli 1867 — GS. 1867, S. 770 —, in Lauenburg durch Gesetz vom 6. Mai 1868 — Offizielles Wochenblatt 1868, S. 161 —, in Schleswig-Holstein durch Verordnung vom 12. März 1869 — GS. 1869, S. 453 —.

wesen als Teil der inneren Verwaltung von dem Bergwesen als Teil des Finanzrechtes. Soweit der Staat selbst Bergbau treibt, steht er rechtlich den Privatunternehmern grundsätzlich gleich. Die Abgaben, die der Staat unter der Herrschaft der Regalität den Privatunternehmern auferlegte, haben die Natur von Gewerbesteuern angenommen. Für die innere Verwaltung kommt das Bergrecht nur noch insofern in Betracht, als der Staat die aus dem Bergbau drohenden Gefahren abwehrt und für die positive Förderung dieses Zweiges der Urerzeugung von Gütern sorgt. Erhalten hat sich aber in Preußen aus dem früheren Rechtszustande, daß die innere Verwaltung des Bergwesens und dessen Verwaltung als Finanzquelle anders als in den meisten anderen deutschen Staaten noch derselben Behördenorganisation obliegt. Erst die neuere Entwicklung neigt wieder der Regalität zu und behält die Auffindung und Gewinnung von Salzen und, abgesehen von den Provinzen Ostpreußen, Brandenburg, Pommern und Schleswig-Holstein, auch der Steinkohle, allein dem Staate vor. In betreff der Salze kann er das Recht auf Private übertragen, in betreff der Steinkohle soll bis auf 250 dem Staate vorbehaltene Maximalfelder die Ordnung der Uebertragung durch Gesetz erfolgen[4]).

Das öffentliche Bergrecht gliedert sich ebenfalls nach den drei Hauptgesichtspunkten der inneren Verwaltung in die Bergpolizei, die positiven Maßregeln zur Beförderung des Bergbaues und die Organisation der Bergbehörden.

I. Die Bergpolizei ist Polizei im Sinne des preußischen Verwaltungsrechtes überhaupt, sie umfaßt also die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und die Abwehr der dem Publikum oder einzelnen Personen drohenden Gefahren. Sie ist aber Polizei in besonderer Anwendung auf den Bergbau. Zutreffend erklärt daher § 196 des allgemeinen Berggesetzes, die Bergpolizei erstrecke sich auf die Sicherheit der Baue, die Sicherheit des Lebens und der Gesundheit der Arbeiter, den Schutz der Oberfläche im Interesse der persönlichen Sicherheit und des öffentlichen Verkehrs und den Schutz gegen gemeinschädliche Einwirkungen des Bergbaues. Die Bergpolizei hat aber ähnlich wie verschiedene

[4]) Vgl. darüber im übrigen § 202.

andere Zweige der Polizei eine über die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts hinausgehende und die Behördentätigkeit noch mehr beschränkende Regelung erfahren durch das allgemeine Berggesetz und verschiedenen Sonderrechtsnormen. Aus dieser Tatsache ergibt sich, daß die allgemeinen Klauseln des Polizeirechtes, namentlich die allgemeinen Ermächtigungen zum Erlasse von Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen, hier fortfallen und ersetzt sind durch die bergrechtlichen Sonderrechtsnormen.

Hinsichtlich der Formen der Bergpolizeiverwaltung sind ebenfalls zu unterscheiden Polizeiverordnungen und Polizeiverfügungen.

Das Bergpolizeiverordnungsrecht gründet sich auf §§ 196 ff. des allgemeinen Berggesetzes. Sein wesentlicher Unterschied von dem gewöhnlichen Polizeiverordnungsrechte besteht darin, daß die Bergpolizeibehörde nicht die ganze Strafrechtsnorm, sondern nur das Gebot oder Verbot zu erlassen hat, während die Strafandrohung (bis zu 150 M. Geldstrafe) schon durch das Gesetz festgestellt ist. Dieses Verordnungsrecht der Bergbehörden entspricht also derjenigen Gestaltung, welche das Polizeiverordnungsrecht allgemein in Frankreich und den süddeutschen Staaten erlangt hat. Die Bergpolizeiverordnungen können sich erstrecken über alle Gegenstände der bergpolizeilichen Aufsicht. Zuständig sind die Oberbergämter für den ganzen Umfang ihres Verwaltungsbezirkes oder für einzelne Teile, ohne daß es der Mitwirkung eines Selbstverwaltungskörpers bedürfte. Die Verkündigung erfolgt durch das Amtsblatt. Ueber die vorkommenden Uebertretungen werden von den Revierbeamten Protokolle aufgenommen und an die Staatsanwaltschaft abgegeben. Die Entscheidung steht den ordentlichen Gerichten zu, welche hierbei nicht die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit, sondern nur die gesetzliche Gültigkeit der von den Bergbehörden erlassenen polizeilichen Vorschriften zu prüfen haben (§§ 207—209 BG.). Eine vorläufige Straffestsetzung durch die Polizeibehörde findet nicht statt[5]).

In entsprechender Weise ist das Polizeiverfügungsrecht geregelt. Wenn auf einem Bergwerke in Beziehung auf die oben erwähnten Gegenstände eine Gefahr eintritt, so hat das Oberbergamt die geeigneten polizeilichen Anordnungen nach Ver-

[5]) Vgl. § 2 Nr. 3 des Ges. vom 23. April 1883 — GS. 1883, S. 65 —.

nehmung des Bergwerksbesitzers oder des Repräsentanten durch einen Beschluß zu treffen. Bei dringenden Gefahren kann auch der Revierbeamte sofort und ohne Vernehmung des Bergwerksbesitzers oder Repräsentanten die erforderlichen polizeilichen Anordnungen treffen, hat aber hiervon sofort dem Oberbergamte Anzeige zu machen, welches nach vorheriger Anhörung der betreffenden Personen entweder die Anordnungen bestätigt oder wieder aufhebt. Die Ausführung der bergpolizeilichen Anordnung hat aber sofort zu beginnen. Die bergpolizeilichen Anordnungen werden einerseits erzwungen durch die bei ihrer Nichtbefolgung gesetzlich angedrohte Geldstrafe, andererseits dadurch, daß die Ausführung durch den Revierbeamten auf Kosten des Bergwerksbesitzers bewirkt werden kann (§§ 198 ff. BG.). Eine Anfechtung der bergpolizeilichen Verfügungen im Verwaltungsstreit- oder Beschwerdeverfahren findet nicht statt[6]). Es bleibt also, soweit nach dem Gesetze vom 11. Mai 1842 nicht der ordentliche Rechtsweg zulässig ist, nur die Beschwerde an die nächst höhere Behörde, in letzter Instanz den Minister. Dagegen bildet die Nichtbefolgung der polizeilichen Anordnungen den gesetzlich festgestellten Tatbestand einer Uebertretung, über welche die ordentlichen Gerichte zu erkennen haben. Sie können also zwar nicht die Polizeiverfügung aufheben, wohl aber bei Gesetzwidrigkeit der Polizeiverfügung von der Anklage der Uebertretung freisprechen und dadurch eine Rechtskontrolle der Bergpolizei ausüben.

Sachlich erstreckt sich die Bergpolizei über alle dem Berggesetze unterstehenden Betriebe, den Stein- und Braunkohlenbau in den ehemals sächsischen Landesteilen und dem Fürstentume Kalenberg[7]), die Zubehöre der Bergwerke, namentlich die Grubeneisenbahnen, die Salinen mit Ausnahme derjenigen in Hannover. Die polizeiliche Aufsicht tritt namentlich in Wirksamkeit bei Eröffnung des Betriebes und bei Unglücksfällen in den Bergwerken.

In ersterer Hinsicht ist der Bergwerksbesitzer verpflichtet, a. dem Revierbeamten von der beabsichtigten Inbetriebsetzung eines Bergwerkes mindestens vier Wochen vorher Anzeige zu machen und b. vor der Eröffnung des Betriebes einen Betriebsplan einzu-

[6]) Vgl. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze Bd. 1 zu § 127 LVG.

[7]) Ges. v. 22. Februar 1869 — GS. 1869, S. 401 —, Einführungsverordnung für Hannover.

reichen. Der Revierbeamte hat den Betriebsplan vom polizeilichen Standpunkte zu prüfen. Erhebt er nicht binnen 14 Tagen nach der Vorlegung Einspruch, so kann der Plan zur Ausführung gebracht werden. Im entgegengesetzten Falle wird ein Termin zur mündlichen Erörterung über den Betriebsplan anberaumt. Falls hierbei keine Einigung zustande kommt, setzt das Oberbergamt die notwendigen Aenderungen durch Beschluß fest. Das gleiche Verfahren ist bei Veränderungen des Betriebsplanes zu beobachten. Von der beabsichtigten Einstellung des Betriebes ist ebenfalls dem Revierbeamten vier Wochen vorher Anzeige zu machen. Zur Sicherung der polizeilichen Ueberwachung hat der Besitzer ein Grubenbild anfertigen zu lassen. Auch ist die Leitung einem verantwortlichen Betriebsführer anzuvertrauen.

Von allen drohenden Gefahren, deren Abwendung Aufgabe der Bergpolizei ist, hat der Betriebsführer oder sein Vertreter dem Revierbeamten Anzeige zu machen. Insbesondere liegt ihm diese Anzeigepflicht an den Revierbeamten und die nächste Polizeibehörde ob, wenn auf einem Bergwerke unter oder über Tage ein Unglücksfall den Tod oder die schwere Verletzung von Personen herbeigeführt hat. Der Revierbeamte ordnet die zur Rettung der verunglückten Personen und zur Abwendung weiterer Gefahren erforderlichen Maßregeln an.

Die nötigen Arbeiter und Geräte hat der Bergwerksbesitzer zu stellen. Ebenso sind die Besitzer benachbarter Bergwerke zur Hilfeleistung verpflichtet. Die Kosten trägt der Bergwerksbesitzer vorbehaltlich des Regreßanspruches gegen schuldige Dritte (§§ 203 ff. BG.).

II. Die staatliche Tätigkeit zur positiven Förderung des Bergbaubetriebes hielt sich nach Aufgabe des in der Regalität liegenden Direktionsprinzipes in ziemlich engen Schranken und ist erst durch die neuere Gesetzgebung erheblich verstärkt worden.

Reichsrechtlich geregelt ist durch Gesetz vom 25. Mai 1910[8]) der Absatz von Kalisalzen bis zum 31. Dezember 1925. Die Gesamtmenge des auf die Kaliwerksbesitzer für das Kalenderjahr entfallenden Absatzes wird alljährlich unter Kontrolle des Bundes-

[8]) RGBl. 1910, S. 775. Ausf.Best. des Bundesrates vom 9. Juli 1910 — a. a. O. S. 925 —.

rates durch eine Verkaufsstelle festgesetzt, ebenso das Anteilsverhältnis der einzelnen Kaliwerksbesitzer an dem Absatze von Kalisalzen (die Beteiligungsziffer). Eine Kürzung der Beteiligungsziffer mit mindestens 10% tritt bei Lohnverminderung oder Verlängerung der regelmäßigen Arbeitszeit ein. Bei Ueberschreitung der Beteiligungsziffer ist für die überschießende Menge eine Abgabe von 10—18 M. für den Doppelzentner an die Reichskasse zu entrichten. Auch muß jeder Kaliwerksbesitzer eine in die Reichskasse fließende Abgabe von 60 Pf. für jeden Doppelzentner reines Kali seines Gesamtabsatzes zahlen. Diese Abgabe wird zur Kostendeckung und zur Hebung des Kaliabsatzes verwendet.

Landesrechtlich zeigt sich die Einwirkung des Staates besonders in der Begründung von Rechten des Betriebsunternehmers an fremdem Grundeigentum, insbesondere in der Verleihung des Bergwerkseigentums. Diese ist nicht wie die polizeiliche Genehmigung bloße Anerkennung, sondern rechtsbegründend. Der Staatsakt bringt seinerseits Privatrechte, wie das Bergwerkseigentum, hervor. Im engsten Zusammenhange damit steht die bergrechtliche Enteignung. Der Bergbau ist nicht nur gewerbliches Unternehmen wie jedes andere, er bildet auch eine Veranstaltung im Interesse des Gemeinwohls. Der Unternehmer kann daher die Benutzung wie das Eigentum fremder, zum Betriebe notwendiger Grundstücke verlangen. Diese Abtretung kann nur aus Gründen des öffentlichen Interesses versagt werden und sich gegen den Willen des Grundeigentümers nicht auf Wohn-, Wirtschafts- und Fabrikgebäude und damit in Verbindung stehende eingefriedigte Hofräume erstrecken. Bei einer länger als dreijährigen Nutzung hat der Grundeigentümer das Recht, die Erwerbung des Eigentums seitens des Unternehmers zu verlangen. Eine besondere Verleihung des Enteignungsrechtes ist nicht erforderlich. In Ermangelung einer gütlichen Einigung der Beteiligten erfolgt die Entscheidung über den Umfang und die Bedingungen der Abtretung durch gemeinschaftlichen Beschluß des Oberbergamtes und des Bezirksausschusses auf Grund eines besonderen Ermittlungsverfahrens. Gegen den Beschluß, soweit er nicht die Entschädigung betrifft, steht beiden Teilen die Beschwerde an den Minister für Handel und Gewerbe zu. Der Rechtsweg ist über die Abtretung selbst nur statthaft, wenn die Befreiung von der Verpflichtung auf Grund eines besonderen

gesetzlichen Titels behauptet wird, im übrigen nur hinsichtlich der Höhe der Entschädigung. Die Kosten des Enteignungsverfahrens trägt für die erste Instanz der Bergwerksbesitzer, für die Beschwerdeinstanz der unterliegende Teil (§§ 135—147 BG., § 150 ZG.).

Für gemeinnützige Mineral- und Thermalquellen können nach dem Quellenschutzgesetze vom 14. Mai 1908[9]) auf Antrag des Eigentümers Schutzbezirke festgestellt werden, innerhalb deren quellengefährdende Arbeiten der Genehmigung des Oberbergamts und des Regierungspräsidenten bedürfen. Für die den Grundeigentümern dadurch erwachsenden Vermögensnachteile ausschließlich des entgangenen Gewinns hat der Quelleneigentümer Entschädigung zu leisten. Er selbst bedarf zu Arbeiten zwecks Abänderung gemeinnütziger Quellen der gleichen Genehmigung und kann, wenn er deren geeignete Benutzung und Unterhaltung ablehnt, enteignet werden.

Zur Förderung des Bergbaues dienen ferner die Bergbauhilfskassen und die Knappschaftskassen. Die Bergbauhilfskassen sind zum größten Teile gegen Ende des 18. Jahrhunderts begründet worden zum Zwecke der Unterstützung einzelner Unternehmer durch Darlehen und der Unterhaltung gemeinnütziger Einrichtungen. Maßgebend dafür ist gegenwärtig das Gesetz vom 5. Juni 1863[10]), welches unter Anerkennung der Bergbauhilfskassen als juristischer Personen und unter Aufrechterhaltung ihrer bisherigen Zwecke die Verwaltung den Beteiligten nach Maßgabe eines vom Minister zu bestätigenden Statuts und unter Oberaufsicht des Oberbergamtes überträgt.

Die Knappschaftskassen, deren Verhältnisse jetzt durch den siebenten Titel des allgemeinen Berggesetzes geregelt sind, dienen dagegen zur Unterstützung der Bergarbeiter und ihrer Hinterbliebenen in Krankheits- und Unglücksfällen. Die Normativbestimmungen über die Verwaltung der Kassen und die zu gewährende Unterstützung sind durch das Gesetz gegeben, und unter Beobachtung dieser gesetzlichen Schranken ist von den Werks-

[9]) GS. 1908, S. 105 ff.

[10]) GS. 1863, S. 365. Die Klausthaler Bergkasse ist nicht diesem Gesetze, sondern allein dem Statute vom 14. Dezember 1869 und dem Regulativ vom 28. Februar 1869 unterworfen.

besitzungen ein Statut zu errichten, das der Bestätigung des Oberbergamtes bedarf[11]).

Auf das Bergwesen findet die Gewerbeordnung nur Anwendung, soweit sie es ausdrücklich bestimmt. Dies gilt hinsichtlich des Arbeitsverhältnisses von den Vorschriften über die Sonntagsarbeit, die Lohnzahlung, die Beschäftigung von Kindern, jugendlichen und weiblichen Arbeitern, die Aufsicht und die Koalitionsfreiheit. Arbeiterinnen dürfen nicht unter Tag beschäftigt werden. Die entsprechenden Ergänzungen gibt das allgemeine Berggesetz. Danach muß für jedes Bergwerk eine Arbeitsordnung erlassen werden, die die Grundlage des Arbeitsverhältnisses bildet. Die Gewerbeaufsicht führen die Revierbeamten. Besonders die Novelle vom 14. Juli 1905 bringt weitere Arbeiterschutzmaßregeln. Das unvorschriftsmäßige Beladen der Förderwagen darf nicht durch Abzug vom Lohn (Wagennullen), sondern nur durch beschränkte Geldstrafen geahndet werden, die zum Besten der Arbeiter verwendet werden müssen. Auf Bergwerken mit mindestens 100 Arbeitern ist zur Förderung des Einvernehmens zwischen Arbeitgebern und Arbeitern ein ständiger Arbeiterausschuß vorgesehen, dessen Mitglieder in der Mehrzahl von volljährigen, seit mindestens einem Jahre auf dem Werke beschäftigt gewesenen Arbeitern zu wählen sind, selbst über 30 Jahre alt und seit mindestens drei Jahren auf dem Werke beschäftigt sein müssen. Bei Ueberschreitung der Zuständigkeit kann der Arbeiterausschuß durch das Oberbergamt aufgelöst werden, das auch über die Gültigkeit der Wahlen und das Erlöschen der Mitgliedschaft zu entscheiden hat. Auf Kalisalz-, Steinkohlen- und unterirdisch betriebenen Erzbergwerken sind außerdem Sicherheitsmänner zu bestellen, deren je einer unter ähnlichen Voraussetzungen wie die Ausschußmitglieder von jeder Steigerabteilung gewählt wird. Diese haben das Werk in Begleitung des Aufsichtsbeamten mindestens zweimal im Monat zu befahren, darüber wie über die im täglichen Betriebe gemachten Erfahrungen zu berichten und an den Untersuchungen über Unfälle teilzunehmen. Außerdem wählen sie, soweit der Betrieb unter Tage in Betracht kommt, die Ausschußmitglieder auf diesen Werken. Gegen die Entscheidung des Arbeiterausschusses findet die Klage

[11]) Im übrigen gehören die Knappschaftskassen der hier nicht behandelten Arbeiterversicherung an.

bei dem Bezirksausschusse, und gegen dessen Entscheidung die Revision bei dem Oberverwaltungsgerichte statt. Die regelmäßige Arbeitszeit der in Steinkohlenbergwerken unterirdisch beschäftigten Arbeiter darf durch die Aus- und Ein-(Seil-)fahrt nicht um mehr als $^1/_2$ Stunde verlängert, auch bei einer Temperatur von 28° C sechs Stunden täglich nicht übersteigen und nicht mit Ueber- oder Nebenschichten verbunden werden. Für andere Werke setzt nötigenfalls das Oberbergamt die Arbeitszeit nach Anhörung des Gesundheitsbeirates fest, der aus dem Berghauptmanne und vier vom Provinzialausschusse zu gleichen Teilen aus den Bergwerksbesitzern und den Arbeitern gewählten Beisitzern besteht. Gegen die Entscheidungen des Oberbergamts findet das Verwaltungsstreitverfahren bei dem Bergausschusse statt, der aus dem Berghauptmanne als Vorsitzenden und zwei ernannten und vier vom Provinzialausschuß gewählten Mitgliedern besteht. Für Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnisse gelten mit einigen Aenderungen die Bestimmungen über Gewerbegerichte.

Endlich besteht zur Ausbildung der höheren Bergbeamten in Preußen seit 1860 die Bergakademie zu Berlin, seit 1891 die mit der Bergschule vereinigte Bergakademie zu Klausthal und die Technische Hochschule zu Aachen, sowie zur Ausbildung der unteren Bergbeamten verschiedene Bergschulen, mit denen vielfach Bergvorschulen verbunden sind.

Ueber diese Pflege des Bergbaues unter Erhaltung der vollständigen wirtschaftlichen Freiheit des einzelnen hinaus findet ein Eingreifen der Staatsgewalt nur ausnahmsweise statt, so z. B. zwecks Fortführung des Bergwerksbetriebes im öffentlichen Interesse, widrigenfalls das Bergwerkseigentum entzogen wird.

III. Die Organisation der Bergbehörden mußte mit Ueberlassung des Betriebes an die Unternehmer eine ganz neue Gestaltung erfahren. Sie beruht gegenwärtig auf dem achten Titel des allgemeinen Berggesetzes. Die Bergbehörden gliedern sich hiernach in drei Instanzen, die Revierbeamten, die Oberbergämter und das Ministerium für Handel und Gewerbe.

Die Revierbeamten, deren Bezirke durch den zuständigen Minister festgestellt werden, haben alle nach dem Berggesetze den Bergbehörden obliegenden Geschäfte, soweit sie nicht ausdrücklich den Oberbergämtern vorbehalten sind, in erster Instanz selbständig

zu erledigen und einzelne Geschäfte als Kommissare des Oberbergamtes zu bearbeiten.

Die Bezirke der Oberbergämter unterliegen dagegen der Feststellung durch königliche Verordnung. Es bestehen deren fünf: 1. zu Breslau für Schlesien, Posen, Ost- und Westpreußen, 2. zu Halle für Sachsen, Brandenburg, Pommern und einen Teil des Regierungsbezirkes Hildesheim (Amt Neustadt), 3. zu Dortmund für die Provinz Westfalen mit Ausnahme des südlichsten Teiles, einzelne Teile der Rheinprovinz und die Regierungsbezirke Osnabrück und Aurich, 4. zu Bonn für die übrigen Teile von Westfalen und der Rheinprovinz, die Regierungsbezirke Wiesbaden, Sigmaringen und den Kreis Vöhl, 5. zu Klausthal für die übrigen Teile der Provinz Hannover, des Regierungsbezirkes Kassel und die Provinz Schleswig-Holstein. Die Oberbergämter bilden die Aufsichts- und Beschwerdeinstanz für die Revierbeamten und die erste Instanz für die ihnen durch das Berggesetz oder besondere Gesetze ausdrücklich übertragenen Verwaltungsgeschäfte.

Die oberste Behörde bildet endlich das Ministerium für Handel und Gewerbe.

Hinsichtlich der Ausbildung der Bergbeamten gelten die vom Minister erlassenen Vorschriften vom 18. September 1897[12]).

Kap. IV. Das Gewerberecht *).

§ 187. Geschichtliche Entwicklung des Gewerberechts [1]).

Der Gewerbebetrieb des Mittelalters ist dessen volkswirtschaftlichen Verhältnissen entsprechend durchweg Kleinbetrieb und beruht

[12]) Staatsanz. Nr. 224.

*) Nelken, Gewerberecht Bd. 1, Berlin 1905; M. Seydel, Das Gewerbepolizeirecht nach der Reichsgewerbeordnung in Hirths Ann. 1878, S. 529 ff., neue Bearbeitung von Schacher 1910; E. Meier, Art. Gewerbebetrieb, Gewerbefreiheit, Gewerbegerichte, Gewerbeordnung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 2, S. 161 ff.; Bödiker, Gewerberecht des Deutschen Reiches, Berlin 1883, 2. Aufl. 1887; Komm. zur GO. von Berger-Wilhelmi, 18. Aufl., Berlin 1911; Kayser, 3. Aufl. von Steiniger, Berlin 1901; Neukamp, 9. Aufl., Tübingen 1910; Kolisch, 2 Bände, Hannover 1898/1900; Landmann, 5. Aufl., 2 Bände, München 1907/1909; Hoffmann, 4. Aufl., Berlin 1904; Steinbach, München 1910; Böttger und Urban, Die Apothekengesetze, 5. Aufl., Berlin 1913.

[1]) Vgl. Wilda, Das Gildewesen im Mittelalter, Halle 1831;

ausschließlich, soweit es sich um die Erzeugung der Güter handelt, auf Handarbeit. Gewerbebetrieb und Handwerk decken sich daher im Mittelalter. Dieser Handwerksbetrieb suchte sich nun in seinem wirtschaftlichen Bestande zu sichern vermöge der Vereinigung. Die Verbindungen der Handwerker untereinander, die Zünfte, bilden sich teils im Anschlusse an die alten hofrechtlichen Handwerkerverbände, teils im Anschlusse an die freien bürgerlichen Gilden. Aus beiden Bildungselementen entsteht die neue Berufsgenossenschaft der Zunft.

Die Zunft sichert den wirtschaftlichen Bestand des einzelnen Handwerkers durch Regelung der Warenerzeugung im Verhältnisse zum Bedarfe, sie sichert die Güte der Ware durch genaue Beaufsichtigung der Arbeit, die Tätigkeit der Zunft lag also gleichzeitig im Interesse der Erzeuger wie der Verbraucher. Diese Aufgaben konnte aber die Zunft nicht erfüllen, ohne gewisse obrigkeitliche Befugnisse. Eine Aufsicht über die gesamte Warenerzeugung eines Gewerbezweiges war nur möglich, wenn alle Gewerbetreibenden Mitglieder der Zunft waren. Der Zunftzwang, die Bedingtheit des Gewerbebetriebes durch die Aufnahme in eine Zunft, ist daher schon sehr früh ein wesentliches Kennzeichen der Zunft. Die Güte der Arbeit, welche die Zunft beaufsichtigen soll, hängt aber auch fernerhin vielfach ab von der Ausbildung der Arbeiter. Die Zunft muß sich daher davon überzeugen, ob diejenigen, welche die Aufnahme als Mitglieder nachsuchen, auch die nötige Befähigung zum selbständigen Gewerbebetriebe haben. Sie muß weiter für die Ausbildung im einzelnen durch Beaufsichtigung des Gesellen- und Lehrlingswesens sorgen, damit geeignete Kräfte herangebildet werden. Sie muß endlich ihren Aufgaben nötigenfalls durch Anwendung von Zwangsmitteln gerecht werden können. Damit sind die wesentlichen Kennzeichen der mittelalter-

Arnold, Geschichte der deutschen Freistädte, Hamburg und Gotha 1854; W. Nitzsch, Ministerialität und Bürgertum im 11. und 12. Jhd., Leipzig 1859; O. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht, 3 Bände, Berlin 1868 ff.; W. Stieda, Zur Entstehung des deutschen Zunftwesens in den Jahrb. für Nationalökonomie und Statistik Bd. 27, S. 1 ff.; C. Neuburg, Zunftgerichtsbarkeit und Zunftverfassung in der Zeit vom 13. bis 16. Jhd., Jena 1880; M. Meyer, Geschichte der preußischen Handwerkerpolitik, 2 Bände (1640—1740), Minden 1884—1888.

lichen Handwerkerzunft gegeben. Sie ist eine Vereinigung aller zum selbständigen Betriebe eines gewissen Gewerbezweiges berechtigten Personen zum Zwecke der Beaufsichtigung der gewerblichen Arbeiter und ihrer Erzeugnisse nötigenfalls unter Anwendung obrigkeitlicher Zwangsmittel. Die Rechtsverhältnisse der einzelnen Zünfte beruhen auf den unter den Zunftmitgliedern vereinbarten und von der Obrigkeit bestätigten Satzungen, welche namentlich den Umfang der der Zunft verliehenen obrigkeitlichen Gewalt, insbesondere der Zunftgerichtsbarkeit, festsetzen. Räumlich umfaßt eine Zunft die Gewerbetreibenden des betreffenden Gewerbezweiges einer Stadt. Die Ausschließung der meisten Gewerbebetriebe von dem flachen Lande ergab sich schon daraus, daß hier eine Aufsicht seitens der Zunft unmöglich gewesen wäre, man aber die den mannigfachsten Beschränkungen unterworfenen Zunftgenossen gegen jeden Wettbewerb von außerhalb der Zunft stehenden und deshalb diesen Beschränkungen nicht unterworfenen Personen schützen mußte.

Die soziale Bedeutung der Zunft in ihrer Blütezeit beruht in einem Schutze der erwerbenden Arbeit gegen die im Mittelalter nur schwach vertretene, aber deshalb, wo sie vorhanden ist, um so furchtbarere Macht des Kapitals[2]). Sie macht jeden Ansatz eines kapitalistischen Großbetriebes mit seinen sozialen Abhängigkeitsverhältnissen unmöglich dadurch, daß jeder Gewerbebetrieb außerhalb der Zunft untersagt, und der Umfang und die Art der Warenerzeugung der Zunftgenossen für alle gleichmäßig geregelt ist. Damit ist eine gleichmäßige Sicherung des wirtschaftlichen Bestandes aller Zunftgenossen oder vielmehr aller Gewerbetreibenden erzielt. Aber auch innerhalb ihrer Berufsklasse läßt die Zunft einen dauernden Gegensatz zwischen selbständigen und unselbständigen Gewerbetreibenden nicht aufkommen. Indem sie das Lehrlings- und Gesellenwesen regelt, stellt sie jedem, der den vorgeschriebenen Ausbildungsgang durchgemacht hat, die Aufnahme als selbständiges Glied der Genossenschaft in Aussicht. Die Stellung des unselbständigen Arbeiters als Lehrling und Geselle ist daher keine dauernde Lebensstellung, sondern nur ein Uebergang zur Selbständigkeit. Jeder selbständige Gewerbetreibende muß Lehrling und Geselle in seinem Gewerbe gewesen sein, aber jedem Gesellen,

[2]) In dieser Beziehung ist das Zunftwesen in Parallele zu stellen mit dem Zinsenverbote des kanonischen Rechtes.

der die nötige Ausbildung erlangt hat, steht auch die Aufnahme in der Zunft offen. Die Zunft verhindert hierdurch auch einen sozialen Klassengegensatz zwischen selbständigen und unselbständigen Arbeitern.

Schon seit Mitte des 16. Jahrhunderts werden aber die Zünfte ihren sozialen Aufgaben in immer geringerem Maße gerecht. Daß die Zunftgenossen, welche über die Aufnahme neuer Mitglieder in die Zunft zu entscheiden hatten, sich dabei nicht immer von der Tüchtigkeit der Bewerber allein leiten ließen, daß seine Verbindung mit einer Meisterstochter oder Meisterswitwe ihn dem Ziele seiner Wünsche erheblich näher brachte, mag wohl von jeher vorgekommen sein. In so bescheidenen Grenzen hielten sich jedoch die Zunftmißbräuche nicht immer. Die Zunftmeister gewöhnten sich mehr und mehr daran, ihre durch Privilegien geschützte Stellung nicht als Mittel zur Regelung des Gewerbebetriebes, sondern als Selbstzweck zu betrachten. Die Ausschließung aller Personen, die nicht Zunftgenossen waren, vom Gewerbebetriebe, sowie die Prüfung der Personen, welche ihre Aufnahme in die Zunft nachsuchten, wurden benutzt, um den Innungsmeistern in jeder Beziehung ihre gewinnbringende Stellung zu sichern. Die Zünfte beschränkten sich allgemein auf eine geschlossene Anzahl von Zunftmeistern und suchten die neuen Bewerber, soweit sie nicht mit Zunftmeistern verwandt waren, durch hohe Kosten schon von Anfang an wirtschaftlich zu vernichten und wettbewerbunfähig zu machen. Waren die Zünfte in ihrer Blütezeit ein Schutz der erwerbenden Arbeit gegen das Kapital gewesen, so hatten sie nunmehr diese ihre soziale Aufgabe in ihr Gegenteil verkehrt, sie bildeten ein Bollwerk des Privilegienkapitals der Zunftmeister gegen die erwerbende Arbeit. Gleichwohl sind sie aber ein Hemmnis jeder größeren kapitalistischen Erzeugung, jeder Verbesserung der Vertriebsmittel, wozu die volkswirtschaftliche Entwicklung mehr und mehr hindrängte.

Diese Mißbräuche des Zunftwesens führen in Brandenburg-Preußen schon unter dem großen Kurfürsten auf den Gedanken, die Zünfte überhaupt aufzuheben, den Zunftzwang durch eine allgemeine Gewerbefreiheit zu ersetzen. Wenn man diesen Plan sehr bald aufgab und sich zu einer Reform des Gewerberechtes auf der Grundlage des Zunftzwanges entschloß, so beruhte dies vor-

zugsweise auf Gründen, die mit der Gewerbepolitik nichts zu tun hatten[3]). Man mußte sich überzeugen, daß durch die Gewerbefreiheit das staatliche Finanzinteresse, welches mit der Aufrechterhaltung der ständischen Rechtsordnung, insbesondere der Beschränkung des Gewerbebetriebes auf die Städte, verknüpft war, eine Beeinträchtigung erfahren hätte.

Den Ausgangspunkt der neuen Gewerbepolitik bildete die bei jedem Regierungswechsel übliche Bestätigung der Innungsprivilegien. Der Gewerbebetrieb war abhängig von der Mitgliedschaft der Zunft, das Recht der Zunft beruhte auf staatlicher Verleihung. Aus diesen beiden Obersätzen wird nunmehr die Schlußfolgerung gezogen, daß der Staat es ist, welcher die Befugnis zum Gewerbebetriebe verleiht, daß aller Gewerbebetrieb ein vom Staate hergeleiteter ist. Hieraus ergibt sich die Befugnis des Staates, an Stelle der Zünfte das ganze Gewerberecht selbst zu regeln, während die Zünfte in ähnlicher Weise zu staatlichen Vollzugsorganen herabgedrückt werden wie die Städte hinsichtlich ihrer Gemeindeverwaltung. Aus der Zurückführung alles Gewerbebetriebes auf eine staatliche Genehmigung folgt aber weiterhin, daß der Staat, soweit er es für zweckentsprechend hält, befugt ist, auch einzelne, außerhalb der Innung stehende Meister, sogenannte Freimeister, und größere Gewerbetreibende zu ermächtigen. Damit war namentlich die Begründung größerer Fabrikunternehmungen ermöglicht, ohne daß deren Besitzer in die Innung einzutreten brauchten und den Beschränkungen der Innungsmitglieder unterworfen waren. Wenn die Zünfte und der Zunftzwang auch fortbestehen, so ist doch die Grundlage des Gewerberechtes eine andere geworden. Die Selbständigkeit des Zunftwesens ist ersetzt durch den alles regelnden Staatswillen, das ganze Gewerberecht beruht auf dem Grundsatze der staatlichen Genehmigung.

Nunmehr war auch erst der Boden geschaffen für eine allgemeine Regelung des Gewerberechtes und die Beseitigung der Zunftmißbräuche. Während für Brandenburg und Preußen durch Edikt vom 3. November 1686[4]) die Erschwerungen bei Eintritt in die Zünfte beseitigt wurden, konnte für das Herzogtum Magdeburg

[3]) Vgl. Bd. 1, S. 32. Dieser Grund wird auch zutreffend hervorgehoben von M. Meyer, a. a. O., Bd. 1, S. 54 ff.

[4]) Mylius C. C. M. V. 2, 10 S. 246.

in der Polizeiordnung vom 3. Januar 1688[5]) Kap. 26: „Von Gilden, Zünften und Handwerkern und derselben Statuten" bereits das gesamte Gewerberecht zum ersten Male für ein größeres Gebiet rechtlich zusammengefaßt werden. In dieser Richtung einer mehr und mehr zur Einheit hindrängenden Kodifikation entwickelt sich das Gewerberecht weiter unter Friedrich III./I. und Friedrich Wilhelm I. durch Erlaß von Handwerkerordnungen und General-Innungsprivilegien für die einzelnen Provinzen[6]). Bei der Verzweigung der Zünfte, sowie der im Anschlusse an sie bestehenden Gesellenverbände über das ganze Reich und dem fortdauernden Verkehre der Verbände untereinander war aber eine Beseitigung der Zunftmißbräuche, soweit die Gesellen in Frage kamen, für einen einzelnen Staat unmöglich, da sich in einem solchen Falle die Gesellen einfach in andere Staaten gezogen und dadurch das inländische Gewerbe geschädigt hätten. Noch einmal mußte sich auf den Antrag Brandenburgs hin das Reich zur Beseitigung dieser Mißbräuche aufraffen durch Erlaß der Reichszunftordnung von 1731. Hierauf hat dann die preußische Gewerbegesetzgebung von 1732 bis 1734 weiter gebaut durch die inhaltlich untereinander durchaus übereinstimmenden General-Innungsprivilegien für die einzelnen Gewerke in der Kur- und Neumark[7]) und die Handwerksordnung für Ostpreußen vom 10. Juli 1733[8]).

Die Organe der neuen staatlichen Gewerbepolizei bildeten die städtischen Magistrate in strengster Unterordnung unter die staatlichen Aufsichtsorgane, die Steuerräte, denen für die Beaufsichtigung der Fabriken überhaupt Fabrikenkommissarien beigegeben waren.

Auch auf dem Gebiete des Gewerberechtes ist die unter Friedrich Wilhelm I. der weiteren Entwicklung angewiesene Bahn während des 18. Jahrhunderts nicht wieder verlassen worden. Insbesondere gibt das ALR. II, 8 §§ 179 ff. nur eine Zusammenfassung des bestehenden, auf staatlicher Verleihung beruhenden Gewerberechtes. Der geltende Rechtszustand blieb aber auch um des-

[5]) Mylius C. C. Magdeb. III, S. 345.

[6]) Vgl. unter Friedrich III/I besonders die Edikte vom 7. Juli 1699 für Hinterpommern — M. Meyer, Bd. 1, Beil. Nr. 10 — und vom 17. Dezember 1712 für Preußen — Grube, C. C. Pruten. III, S. 472 —.

[7]) Abgedruckt bei Mylius C. C. M. V. 2, 6 Anh. X.

[8]) Abgedruckt bei M. Meyer a. a. O. Bd. 2, S. 329 ff.

willen durch das ALR. unberührt, weil es nur eine subsidiäre Geltung für sich in Anspruch nahm.

Erst mit der Aufhebung der ständischen Rechtsordnung und der ständisch gegliederten Steuerverfassung war die Möglichkeit gegeben, auch die noch bestehenden Hemmnisse der freien gewerblichen Entwicklung zu beseitigen. Bereits eine Verordnung vom 4. Juni 1806[9]) hatte in Preußen und Litauen die Gilden, Zünfte und Innungen der Garnzüchner, Leineweber und Baumwollenweber aufgehoben und diese Gewerbe für frei erklärt. Demnächst beseitigte das Edikt vom 29. März 1808[10]) Zunftzwang und Verkaufsmonopol des Müllergewerbes, die Verordnungen vom 24. Oktober 1808[11]) die gleichen Rechte der Bäcker-, Schlächter- und Hökergewerbe in den Städten Ost- und Westpreußens. Die Regierungsinstruktion vom 26. Dezember 1808 §§ 34, 50 machte es dann den Regierungen zur Pflicht, alle Hindernisse, welche der Einführung der vollständigen Gewerbefreiheit noch im Wege ständen, möglichst aus dem Wege zu räumen, da der natürliche Gang der freien gewerblichen Entwicklung dem Staate wie seinen Gliedern immer am zuträglichsten sei.

Die Wirtschaftsreform stand aber auch hier im engsten Zusammenhange mit der Steuerreform, sie konnte erst erfolgen auf Grund einer gleichmäßigen Besteuerung von Stadt und Land. Die Neugestaltung des Gewerberechts ist daher nicht ein Werk der Steinschen Verwaltungsreform, sondern der Hardenbergischen Sozial- und Wirtschaftsreform. Sie erfolgte durch das Gewerbesteueredikt vom 2. November 1810[12]) im engen Anschlusse an das französisch-westfälische Vorbild, namentlich das französische Dekret vom 2.—17. März 1791[13]) und das westfälische Patentsteuergesetz vom 5. August 1808[14]).

Das französisch-westfälische Recht hatte abgesehen von gewissen polizeilichen Beschränkungen eine allgemeine Gewerbefreiheit durchgeführt gegen die Verpflichtung der Gewerbetreibenden, sich jährlich bei der Steuerbehörde ein Steuerpatent zu lösen. Damit waren die gewerbepolizeilichen und die gewerbesteuerlichen Gesichtspunkte

[9]) N. C. C. XII, S. 127. [10]) N. C. C. XII, S. 813.
[11]) N. C. C. XII, 2 Nr. 53. [12]) GS. 1810, S. 79.
[13]) Bormann und Daniels, Handbuch Bd. 1, S. 510.
[14]) Ges.Bull., Bull. des lois 1808, Teil II, S. 275.

in die engste Verbindung miteinander gesetzt worden. Ein Patent war zwar auch jetzt noch Voraussetzung des selbständigen Gewerbebetriebes, zu dessen Erteilung war aber der Staat nach Zahlung der Gewerbesteuer verpflichtet. Der Uebergang von dem Konzessionssysteme zur Gewerbefreiheit war also ganz allmählich. Das preußische Gewerbesteueredikt vom 2. November 1810 beseitigt den bisherigen Unterschied von Stadt und Land in Beziehung auf den Gewerbebetrieb und hebt alle den Zünften und Innungen oder einzelnen Personen zugestandenen oder mit dem Besitze von Grundstücken verbundenen Vorrechte gegen Entschädigung auf. Die bestehenden ausschließlichen Gewerbeberechtigungen einzelner Personen oder Genossenschaften, die zwar nicht auf einem Grundstücke hafteten und mit ihm in untrennbarer Verbindung standen, aber doch im Hypothekenbuche eingetragen waren, sollten von den Regierungen gegen billige Entschädigung unter Ausschluß des Rechtsweges darüber aufgehoben werden. Für die Zukunft war zum Gewerbebetriebe in der Regel nur die Lösung eines Gewerbescheines bei der Steuerbehörde gegen Entrichtung der Gewerbesteuer erforderlich und ausreichend. Der Gewerbeschein durfte niemandem versagt werden, der bis dahin einen rechtlichen Lebenswandel geführt hatte. Das Erfordernis eines besonderen Befähigungsnachweises blieb bestehen für 34 namentlich benannte Gewerbe, bei deren ungeschicktem Betriebe gemeine Gefahr obwaltete, oder die eine öffentliche Beglaubigung oder Unbescholtenheit erforderten. Das Edikt vom 7. September 1811[15]) unterwarf dann den Gewerbebetrieb, namentlich das Hausiergewerbe, noch einigen weiteren Beschränkungen im polizeilichen Interesse. Die Zünfte und Innungen wurden zwar nicht wie in Frankreich und mehreren Rheinbundstaaten aufgehoben, aber jeglicher Zunftzwang fiel fort. Jeder Gewerbetreibende konnte nach Belieben sich einer Zunft anschließen oder aus ihr ausscheiden, ohne Rücksicht auf seine Zunftangehörigkeit Lehrlinge und Gesellen halten, jede Zunft konnte durch Mehrheitsbeschluß oder durch die Landespolizeibehörde aufgelöst werden. Die Zünfte und Innungen sind also nur noch freie Privatvereinigungen der Mitglieder desselben Gewerbes zur Pflege gemeinsamer gewerblichen Interessen.

---

[15]) GS. 1811, S. 263.

Diese preußische Gewerbegesetzgebung wurde in den 1815 neu und wieder erworbenen Landesteilen nicht eingeführt. Das auf den gleichen Grundsätzen beruhende französische Gewerberecht mit seinen Nachbildungen in den ehemals westfälischen, bergischen und hessischen Gebieten galt jedoch im ganzen Umfange der westlichen Provinzen mit Ausnahme des rechtsrheinischen Teiles des Regierungsbezirks Koblenz und in dem Teile der Provinz Sachsen, der zum Königreiche Westfalen gehört hatte. Für die Provinz Posen wurde durch ein Gesetz vom 13. Mai 1833[16]) die Aufhebung der ausschließlichen Gewerbeberechtigungen gegen eine von den Gewerbetreibenden des betreffenden Stadtbezirkes aufzubringende Entschädigung ebenfalls angeordnet. Dagegen bestand in den übrigen Landesteilen, also namentlich in Neuvorpommern und Rügen und in den von Sachsen abgetretenen Gebieten die bisherige Gewerbeverfassung, insbesondere das Zunftwesen, fort. Mit dem für den ganzen Staat ergangenen Gewerbesteuergesetze vom 30. Mai 1820[17]) hörte die Knüpfung des Gewerbebetriebes an die Bedingung der vorherigen Lösung des Gewerbescheines, abgesehen von dem Hausiergewerbe, allgemein auf. Es standen sich also nunmehr die volle Gewerbefreiheit des preußisch-französischen Rechtes und das alte Zunftwesen in voller Schroffheit gegenüber.

Diese Rechtsverschiedenheit der einzelnen Landesteile wurde erst beseitigt durch die allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845[18]). Sie steht im allgemeinen auf dem Standpunkte der Gewerbefreiheit. Zum selbständigen Gewerbebetriebe wurde in der Regel nur erfordert Verfügungsfähigkeit und fester Wohnsitz, ausnahmsweise der Nachweis der Geschicklichkeit für einzelne Gewerbe, bei denen zur Sicherheit des Publikums entweder die technische Befähigung oder die sittliche Zuverlässigkeit dargetan werden mußte. Für mehrere Gewerbe, deren Betrieb mit Gefahren oder Nachteilen für andere Personen verknüpft sein konnte, behielt man besondere polizeiliche Beschränkungen bei. Die Innungen blieben als freie Vereinigungen der Gewerbetreibenden bestehen. Wesentliche Beschränkungen erfuhr jedoch die Gewerbefreiheit demnächst durch die Verordnung vom 9. Februar 1849[19]). Diese begründete die

[16]) GS. 1833, S. 52.
[17]) GS. 1820, S. 147. Vgl. auch § 206.
[18]) GS. 1845, S. 41. [19]) GS. 1849, S. 93.

Einrichtung der Gewerberäte und machte bei den meisten Gewerbezweigen den Betrieb des selbständigen Gewerbebetriebes von dem Beitritte zu einer Innung nach vorherigem Befähigungsnachweise oder von einer Prüfung abhängig. Erst durch das Gesetz vom 22. Juni 1861[20]) wurde die Gewerbefreiheit wieder bedeutend erweitert.

Mit dem Erwerbe der neuen Landesteile war die Einheit des Gewerberechtes wieder zerstört. In den neuen Provinzen bestanden die verschiedenartigsten Rechtszustände, die sowohl untereinander wie von dem preußischen Gewerberechte, wie es in der Gewerbeordnung von 1845 und deren Novellen zusammengefaßt war, in den mannigfachsten Beziehungen abwichen. Die Aufgabe, hier eine Einheit herzustellen, hat aber nicht mehr Preußen, sondern der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich erfüllt. Die ursprünglich nur für den Norddeutschen Bund erlassene Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869[21]) ist später auch auf das übrige Reichsgebiet, zuletzt auf Elsaß-Lothringen ausgedehnt worden. Sie hat jedoch durch eine ganze Reihe von Novellen verschiedene Abänderungen erfahren. Diese Novellen im einzelnen aufzuführen ist überflüssig. Die wichtigsten sind das Innungsgesetz vom 18. Juli 1881, das Arbeiterschutzgesetz vom 1. Juni 1891 und das Handwerkergesetz vom 26. Juli 1897. Zuletzt ist die Gewerbeordnung auf Grund des Gesetzes vom 30. Juni 1900 in neuer Fassung veröffentlicht worden[22]). Danach sind noch die ergänzenden Gesetze vom 30. Mai und 28. Dezember 1908[23]), sowie das Gesetz vom 27. Dezember 1911[24]) ergangen. In diesen Novellen spiegelt sich der allmähliche Wechsel der sozialpolitischen Anschauungen von dem reinen Manchestertume zu einer neuen gebundenen sozialen Ordnung. Aeußerlich hat die Gewerbeordnung dadurch eine sehr unförmige Gestalt erhalten.

Das gesamte Gewerberecht beruht daher jetzt auf der durch die Gewerbeordnung und deren Novellen erfolgten reichsgesetzlichen

[20]) GS. 1861, S. 664.

[21]) BGBl. 1869, S. 245. Ausf.Anw. vom 4. September 1869, 29. Dezember 1883 und 19. Juli 1884 — MBl. 1869, S. 200; 1884, S. 11, 164 —.

[22]) RGBl. 1900, S. 871.

[23]) RGBl. 1908, S. 356, 667. [24]) RGBl. 1912, S. 139.

Normierung. Für eine Landesgesetzgebung ist auf diesem Gebiete nur ein sehr geringer Spielraum übrig geblieben. Sie beschränkt sich im allgemeinen auf Ausführungsbestimmungen zur Reichsgewerbeordnung und die Regelung einzelner Gegenstände, welche reichsgesetzlich der Landesgesetzgebung vorbehalten sind. Dagegen ist die Verwaltung selbst, die Anwendung der reichs- und landesrechtlichen Normen, in vollem Umfange den Behörden der Einzelstaaten verblieben.

Die Gewerbeordnung gilt nicht in Helgoland.

§ 188. Das stehende Gewerbe.

Die Gewerbeordnung enthält keine Bestimmung darüber, was sie unter einem Gewerbe versteht. Aus ihrem ganzen Inhalte ergibt sich jedoch, daß sie mit dem Worte nur die allgemein herrschende Bedeutung eines privatwirtschaftlichen Verkehrs zum Zwecke des Vermögenserwerbes verbindet. Es fällt also hierunter nicht nur die Erzeugung von Gütern zum Zwecke der Veräußerung, sondern auch der bloße Güterumsatz, der Handel[1]). Doch greifen für das bloße Handelsgewerbe ebenso wie für die Urerzeugung vielfach besondere Bestimmungen Platz. Man kann daher aus dem Gewerbebetrieb im weiteren Sinne noch einen solchen im engeren Sinne ausscheiden, der sich auf die Umschaffung von Gütern und auf das Anbieten persönlicher Dienstleistungen beschränkt. Wirtschaftlich wie juristisch gehen aber beide vielfach ineinander über, so daß sich eine scharfe Grenzlinie nicht ziehen läßt. Das Gesetz soll aber keine Anwendung finden auf die Fischerei, die Errichtung und Verlegung von Apotheken, die Erziehung von Kindern gegen Entgelt, das Unterrichtswesen, die advokatorische und Notariatspraxis, den Gewerbebetrieb der Auswanderungsunternehmer und Auswanderungsagenten, der Versicherungsunternehmer und der Eisenbahnunternehmungen, die Befugnis zum Halten öffentlicher Fähren und die Rechtsverhältnisse der Schiffsmannschaft auf den Seeschiffen. Damit ist nicht gesagt, daß diese Geschäftszweige keine Gewerbe wären, sondern nur, daß ihr Betrieb nicht durch die Gewerbeordnung geregelt ist. Sie trifft ferner das Bergwesen, die Ausübung der Heilkunde, den Verkauf von Arzneimitteln, den

[1]) Mittelbar anerkannt durch § 4 GO.

Vertrieb von Lotterielosen und die Viehzucht nur insoweit, als sie ausdrückliche Bestimmungen darüber enthält (§ 6 GO.). Im wesentlichen handelt es sich bei diesen Ausnahmen um eine Regelung der Zuständigkeit zwischen Reichs- und Landesgesetzgebung. Auch die hier genannten, von der reichsrechtlichen Regelung ganz oder teilweise ausgenommenen Gewerbebetriebe werden daher im folgenden mit zu erörtern sein, soweit sie nicht in dem Grundbesitzrechte oder in dem öffentlichen Handelsrechte ihre Stelle gefunden haben.

Das Gesetz geht davon aus, daß vorbehaltlich der Vorschriften der Zoll-, Steuer- und Postgesetze der Gewerbebetrieb nur insofern Beschränkungen unterliegt, als die Gewerbeordnung sie selbst vorschreibt oder zuläßt, daß aber niemand, der bisher zum Gewerbebetriebe berechtigt war, davon ausgeschlossen werden kann, weil er den Erfordernissen der Gewerbeordnung nicht genügt (§§ 1, 5 GO.). Man hat diesen Grundsatz als den der Gewerbefreiheit bezeichnet. Allein darin kann nur ein wirtschaftlicher, aber kein juristischer Grundsatz erkannt werden. Die juristische Bedeutung des § 1 der Gewerbeordnung liegt darin, daß auf dem Gebiete des Gewerberechtes die bisherigen Schranken des mittelalterlichen Zunftrechtes und des polizeistaatlichen Konzessionssystems fortfallen, aber auch für die Zukunft die allgemeinen Klauseln des Polizeirechtes beseitigt sind, und jede polizeiliche Anordnung sich auf eine ausdrückliche Bestimmung der Gewerbeordnung stützen muß. Dieser Rechtszustand deckt sich aber nicht mit der Gewerbefreiheit. Es wäre damit sehr wohl vereinbar, daß jeder Gewerbebetrieb von dem Eintritte in eine Innung oder von einer staatlichen Verleihung abhängig gemacht wird, aber schwerlich würde man in diesem Falle von Gewerbefreiheit sprechen. Der Begriff der Gewerbefreiheit ist überhaupt kein Rechtsbegriff, er ist juristisch gar nicht faßbar, sondern es wird damit nur der wirtschaftspolitische Grundsatz ausgesprochen, daß der Gesetzgeber die Freiheit des Gewerbebetriebes weder allgemein noch vorwiegend an eine besondere Erlaubnis oder Zulassung knüpfen will.

Aus dem Grundsatze, daß die Freiheit des Gewerbebetriebes nur den gesetzlichen Beschränkungen der Gewerbeordnung unterliegt, werden noch verschiedene, eigentlich selbstverständliche Folgerungen gezogen, deren Bedeutung darin beruht, daß mehrere bisherige

Beschränkungen ausdrücklich aufgehoben sind (§§ 2, 3, 11, 13 GO.). Eine Reihe ausschließlicher Gewerbeberechtigungen sind sofort aufgehoben, andere für ablösbar erklärt worden unter gleichzeitigem Verbote der Neubegründung dieser Rechte (§§ 7—10 GO.). Im wesentlichen handelt es sich hier um Uebergangsbestimmungen, denen eine dauernde Bedeutung nicht zukommt[2]). Die Gewerbeordnung hat zwar die Abdeckereiberechtigungen ausdrücklich von ihren Vorschriften ausgenommen. Durch die preußischen Landesgesetze vom 31. Mai 1858, 17. März 1868 und 17. Dezember 1872[4]) sind jedoch die Zwangs- und Bannrechte der Abdeckereien, deren Aufhebung nach den Verleihungsurkunden ohne Entschädigung zulässig ist, oder welche den Fiskus, einer Kämmerei, Gemeinde oder Korporation von Gewerbetreibenden zustehen, und ebenso die ausschließlichen Gewerbeberechtigungen aufgehoben, und die hiernach noch fortbestehenden Zwangs- und Bannrechte der Abdecker auf Antrag der Pflichtigen gegen eine dem Werte des Rechtes entsprechende Jahresrente oder deren Zwanzigfaches als Kapital für ablösbar erklärt worden.

Dagegen sind die Realgewerberechte, d. h. die an ein Grundstück geknüpften subjektiv-dinglichen Befugnisse zum Gewerbebetriebe nicht aufgehoben, sondern nur ihre Begründung in Zukunft verboten. Nachdem jedoch die damit früher verbundenen Zwangs- und Bannrechte in Fortfall gekommen sind, besteht die Bedeutung dieser Rechte nur noch darin, daß der Inhaber ohne eine etwa sonst erforderliche Genehmigung das Gewerbe betreiben kann, und zwar, falls ihm die etwa notwendige persönliche Befähigung fehlen sollte, durch einen befähigten Stellvertreter[5]).

---

[2]) Vgl. Entschädigungsgesetz zur allgemeinen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 — GS. 1845, S. 79 —; für die neuen Provinzen Ges. vom 17. März 1868 — GS. 1868, S. 249 —. Ueber Anträge auf Ablösung von Gewerbeberechtigungen und auf Entschädigung für aufgehobene Gewerbeberechtigungen hat nach § 133 ZG. der Bezirksausschuß zu entscheiden, gegen dessen Endurteile unter Ausschluß anderer Rechtsmittel nur die Berufung an das OVG. stattfindet.

[3]) Vgl. Bornhak, Ueber Abdeckereiberechtigungen in der Wochenschrift „Selbstverwaltung", 1885, S. 177 ff., wo namentlich die ältere Entwicklung berücksichtigt ist.

[4]) GS. 1858, S. 333; 1868, S. 249; 1872, S. 717.

[5]) Es ist also z. B. bei einer Realschankberechtigung auch die Prüfung

Bei der rechtlichen Gestaltung des Gewerberechtes ist nun zu unterscheiden zwischen der Zulassung zum Gewerbebetriebe und dessen Ausübung.

I. Indem die Zulassung zum Gewerbebetriebe ausdrücklich nur den gesetzlichen Beschränkungen der Gewerbeordnung unterworfen wird, ist der Polizei jede Möglichkeit genommen, die Zulassung an weitere, im Gesetze nicht vorgesehene Bedingungen zu knüpfen[6]).

Allgemeines Erfordernis für den Beginn eines stehenden, d. h. eines nicht im Umherziehen oder im Marktverkehre, sondern von einem festen Geschäftslokale aus betriebenen Gewerbes ist die Anzeige davon an die nach den Landesgesetzen zuständige Behörde, in Preußen die Gemeindebehörde. Außerdem ist der Ortspolizeibehörde Anzeige zu machen von der Uebernahme oder Aufgabe einer Feuerversicherungsagentur binnen acht Tagen und seitens der Buch- und Steindrucker, Buch- und Kunsthändler, Antiquare, Leihbibliothekare, Inhaber von Lesekabinetten, Verkäufer von Druckschriften, Zeitungen und Bilder von dem Geschäftslokale und jedem Wechsel desselben. Die Behörde bescheinigt innerhalb dreier Tage den Empfang der Anzeige. Deren Unterlassung ist strafbar. Außerdem kann die Fortsetzung des Betriebes polizeilich verhindert werden, wenn ein Gewerbe, zu dessen Beginne eine besondere Genehmigung erforderlich ist, ohne diese Genehmigung angefangen wird (§§ 14, 15, 148 GO.).

Gewerbetreibende mit offenem Laden müssen an der Außenseite ihren Namen, Kaufleute neben der Firma, angeben (§15a GO.).

Der Landesgesetzgebung ist es überlassen geblieben, über den Gewerbebetrieb der juristischen Personen des Auslandes Bestimmung zu treffen, soweit nicht vom Reiche abgeschlossene Staatsverträge

der Bedürfnisfrage ausgeschlossen. Vgl. Entsch. des OVG. vom 28. November 1877, Bd. 3, S. 249.

[6]) Die Entsch. des Kamm.Ger. vom 10. September 1880 — Johow und Küntzel Bd. 1, S. 189 — erklärt daher mit Recht eine Polizeiverordnung für rechtsungültig, welche die gewerbsmäßige Anfertigung und Pflege von Gräbern des städtischen Friedhofs ohne Genehmigung des Magistrats und Gemeindekirchenrats verbietet, die Entsch. vom 27. November 1884 — a. a. O. Bd. 5, S. 242 — den hannöverschen Ministerialerlaß vom 27. April 1840, der die Errichtung von Privatsparkassen von der Genehmigung der Landdrostei abhängig macht. Vgl. auch Erlaß des Min. des Inn. vom 4. März 1889 — MBl. der inn. Verw. 1889, S. 64 —.

im Wege stehen. In Preußen dürfen nach dem Gesetze vom 22. Juli 1861 Art. 1 § 18 juristische Personen des Auslandes nur mit Erlaubnis des Handelsministers im Inlande ein stehendes Gewerbe treiben.

Gewisse Gewerbebetriebe sind abhängig von einer besonderen staatlichen Genehmigung. Die juristische Bedeutung dieser Genehmigung ist dieselbe wie die der polizeilichen Genehmigungen überhaupt, wie sie namentlich auf dem Gebiete der Baupolizei vorkommen[7]). Die Erteilung der Genehmigung bildet also keine polizeiliche Verfügung, sondern erkennt nur die Polizeimäßigkeit des Unternehmens an. Wohl aber ist eine polizeiliche Verfügung in der Versagung der Genehmigung zu sehen, da in ihr das Verbot des Gewerbebeginns ausgesprochen liegt. Die Genehmigung ist entweder eine sachliche, sie wird erfordert für gewisse gewerbliche Anlagen, oder eine persönliche, es bedarf die Genehmigung derjenige, welcher ein bestimmtes Gewerbe betreiben will. Sofern diese persönliche Genehmigung nur erteilt werden darf nach vorheriger Prüfung der besonderen Fähigkeit des Bewerbers für den betreffenden Gewerbebetrieb, spricht man von einer Approbation.

Die sachliche Genehmigung ist erforderlich für eine Reihe in § 16 der Gewerbeordnung namentlich aufgezählter Anlagen, welche durch die örtliche Lage oder die Beschaffenheit der Betriebsstätte für die Besitzer oder Bewohner der benachbarten Grundstücke oder für das Publikum überhaupt erhebliche Nachteile, Gefahren oder Belästigungen[8]) herbeiführen können. Das gesetzliche Verzeichnis kann je nach Eintritt oder Wegfall dieser Voraussetzung durch Beschluß des Bundesrates vorbehaltlich der Zustimmung des nächstfolgenden Reichstages abgeändert werden.

Dem Genehmigungsantrage sind die erforderlichen Zeichnungen und Beschreibungen beizufügen. Das Unternehmen wird darauf seitens der Behörde in ihrem amtlichen Blatte mit der Aufforderung zur öffentlichen Kenntnis gebracht, Einwendungen gegen die neue

---

[7]) Vgl. die weiteren Ausführungen § 174. Nur die Rechtsmittel bei Erteilung und Versagung der Genehmigung sind in Gewerbesachen abweichend geregelt.

[8]) In der Berücksichtigung von Belästigungen liegt eine Erweiterung der polizeilichen Befugnisse gegenüber § 10 II, 17 ALR., da sonst allgemein die Polizei bloßen Belästigungen entgegenzutreten nicht berufen ist.

Anlage binnen 14 Tagen anzubringen. Diese Frist ist für alle nicht privatrechtlichen Einwendungen eine Ausschlußfrist. Die auf privatrechtlichen Titeln beruhenden Einwendungen sind zum Zivilprozesse zu verweisen, ohne daß das Genehmigungsverfahren dadurch aufgehalten wird, alle übrigen Einwendungen dagegen mit den Parteien zu erörtern. Demnächst hat die Behörde ohne Rücksicht darauf, ob Einwendungen erhoben sind oder nicht, von Amts wegen zu prüfen, ob die Anlage erhebliche Gefahren, Nachteile oder Belästigungen für das Publikum herbeiführen könne. Die Prüfung erstreckt sich zugleich auf die Beobachtung der baupolizeilichen Vorschriften, so daß eine besondere Baugenehmigung der Anlage überflüssig ist[9]). Die Genehmigung wird demnächst durch schriftlichen Bescheid erteilt oder versagt. Der Bescheid muß mit Gründen versehen sein, wenn die Genehmigung versagt oder nur unter Bedingungen erteilt wird, und ist dem Unternehmer wie dem Widersprechenden zu eröffnen. Gegen den Bescheid findet die Beschwerde an die nächstvorgesetzte Behörde statt, der bei Verlust des Rechtsmittels binnen 14 Tagen von der Eröffnung an gerechtfertigt werden muß. Der Beschwerdebescheid ist den Parteien schriftlich zu eröffnen und muß mit Gründen versehen sein. Die durch unbegründete Einwendungen erwachsenden Kosten fallen dem Widersprechenden, alle übrigen Kosten des Verfahrens dem Unternehmer zur Last. Die Bestimmung der Behörden ist der Landesgesetzgebung überlassen worden unter Aufstellung gewisser reichsrechtlicher Regelbestimmungen für das Verfahren, welches sich an das prozessualische anschließen (§§ 16—22 GO.).

In Preußen ist der Kreis-(Stadt-)Ausschuß, für die einem Landkreise angehörigen Städte mit mehr als 10000 Einwohnern, in Hannover für alle Städte mit Ausnahme der dem Landrate unterstellten der Magistrat (kollegialische Gemeindevorstand) hinsichtlich der namentlich genannten Anlagen, welches Verzeichnis durch königliche Verordnung ergänzt werden kann, im übrigen

[9]) Vgl. Min.Restr. vom 14. Dezember 1877, 2. März 1880 — MBl. der inn. Verw. 1880, S. 81 —. Dem steht jedoch nicht entgegen, daß der Unternehmer, der die Anlage zunächst nicht in Betrieb setzen will, vorläufig nur die Baugenehmigung nachsucht. Er setzt sich dann allerdings der Gefahr aus, daß nach Vollendung des Baus die gewerbliche Anlage nicht genehmigt wird.

der Bezirksausschuß zur Beschlußfassung berufen[10]). Das Verfahren ist das gewöhnliche Beschlußverfahren, welches im allgemeinen den reichsrechtlichen Regelbestimmungen gerecht wird. Nur sind für die Oeffentlichkeit des Verfahrens die Vorschriften des Gerichtsverfassungsgesetzes maßgebend. Auch erscheint der Erlaß eines Vorbescheides in diesem Verfahren unzulässig[11]).

Landesgesetzliche Bestimmungen sind vorbehalten hinsichtlich der Stauanlagen für Wasserwerke, der Einführung des Schlachthauszwanges[12]) und der ortsstatutarischen Beschränkung der in § 16 der Gewerbeordnung genannten Anlagen auf bestimmte Ortsteile[13]). Ebenso ist die Anlage von Dampfkesseln allgemein an die obrigkeitliche Genehmigung, in Preußen die des Kreis- oder Stadtausschusses und für die oben erwähnten einem Landkreise angehörigen Städte die des Magistrats geknüpft. Eine besondere Aufforderung zur Geltendmachung von Einwendungen und ein kontradiktorisches Verfahren findet nicht statt, wohl aber eine Prüfung seitens der Behörde[14]).

Die Genehmigung bleibt so lange in Kraft, als keine Aenderung in der Lage und Beschaffenheit der Betriebsstätte vorge-

---

[10]) §§ 109, 110 ZG., Verordnungen vom 13. August 1880, 11. Mai 1885, 16. September 1888, 23. März 1898, 14. Januar 1901 — GS. 1884, S. 323; 1885, S. 277; 1888, S. 325; 1898, S. 31; 1901, S. 23 —.

[11]) Uebereinstimmend Entsch. des OVG. vom 6. Oktober 1884, Bd. 11, S. 307.

[12]) Dies ist in Preußen geschehen durch das Gesetz vom 18. März 1868 in der Fassung des Gesetzes vom 29. Mai 1902 betr. die Errichtung öffentlicher, ausschließlich zu benutzender Schlachthäuser — GS. 1902, S. 162 —. Diese öffentlichen Schlachthäuser werden auf Gemeindebeschluß durch die Gemeinde errichtet. Ueber die Genehmigung der betreffenden Gemeindebeschlüsse wie über Entschädigungsansprüche der Besitzer von Privatschlachtanstalten hat nach § 131 ZG. der Bezirksausschuß, in Berlin der Oberpräsident zu beschließen.

[13]) Diese Ortsstatuten werden nach Anhörung beteiligter Gewerbtreibenden auf Grund eines Gemeindebeschlusses abgefaßt, und bedürfen der Genehmigung des Bezirksausschusses, in Berlin des Oberpräsidenten. Die oberste Behörde ist befugt, Ortsstatuten, welche mit den Gesetzen in Widerspruch stehen, außer Kraft zu setzen. § 142 GO., § 22 ZG.

[14]) Vgl. Anweisung und Gebührenordnung vom 9. März 1900 — MBl. d. inn. Verw. 1900, S. 139 — mit Ergänzungen vom 10. April und 6. November 1908 — HMBl. 1908, S. 179, 357 —.

nommen wird. Da die Genehmigung nicht persönlich, sondern rein sachlich ist, bedarf es insbesondere ihrer Erneuerung nicht, wenn die Anlage auf einen neuen Erwerber übergeht. Soweit die bestehenden Rechte zur Abwehr benachteiligender Einwirkungen, welche von einem Grundstücke aus auf ein benachbartes Grundstück geübt werden, dessen Eigentümer oder Besitzer eine privatrechtliche Klage gewähren, kann diese Klage einer mit obrigkeitlicher Genehmigung errichteten gewerblichen Anlage gegenüber niemals auf Einstellung des Gewerbebetriebes, sondern nur auf Herstellung von Einrichtungen zur Ausschließung der benachteiligenden Einwirkung oder auf Entschädigung gerichtet werden. Die Errichtung oder Verlegung solcher Anlagen, deren Betrieb mit ungewöhnlichem Geräusche verbunden ist, muß, sofern sie nicht genehmigungspflichtig ist, der Ortspolizeibehörde angezeigt werden. Diese hat, wenn in der Nähe der gewählten Betriebsstätte Kirchen, Schulen oder andere öffentliche Gebäude, Krankenhäuser oder Heilanstalten vorhanden sind, deren bestimmungsmäßige Benutzung durch den Gewerbebetrieb an dieser Stelle eine erhebliche Störung erleiden würde, die Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde, in Preußen den Beschluß des Bezirksausschusses darüber einzuholen, ob die Ausübung des Gewerbes an der gewählten Betriebsstätte zu untersagen oder nur unter Bedingungen zu gestatten sei. Die höheren Verwaltungsbehörden, d. h. der Regierungspräsident unter Zustimmung des Bezirksausschusses und der Oberpräsident unter Zustimmung des Provinzialrates, sind endlich befugt, über die Entfernung, welche bei Errichtung von durch Wind bewegten Triebwerken von benachbarten fremden Grundstücken und von öffentlichen Wegen innezuhalten ist, durch Polizeiverordnung Bestimmung zu treffen (§§ 23—28 GO., § 111 ZG.).

Soweit über die Genehmigung von der zuständigen Behörde Beschluß gefaßt ist, findet dagegen die Beschwerde an den Minister für Handel und Gewerbe statt. Der Minister für Landwirtschaft ist zuzuziehen, wenn bei Stauanlagen Landeskulturinteressen in Betracht kommen (§ 113 ZG.).

Die persönliche Genehmigung nach vorheriger Prüfung der besonderen Fähigkeiten zu dem betreffenden Gewerbebetriebe, die sogenannte Approbation, bedürfen folgende Arten von Gewerbetreibenden:

1. Apotheker und diejenigen Personen, welche sich als Aerzte (Wundärzte, Augenärzte, Geburtshelfer, Zahnärzte und Tierärzte oder mit gleichbedeutenden Titeln) bezeichnen oder seitens des Staates oder einer Gemeinde als solche anerkannt oder mit amtlichen Obliegenheiten betraut werden sollen. Die Approbation darf jedoch von der vorherigen akademischen Doktorpromotion nicht abhängig gemacht werden. Der Bundesrat bezeichnet die Prüfungsbehörden und erläßt die Prüfungsvorschriften[15]). Die approbierten Personen sind innerhalb des Reiches hinsichtlich des Ortes ihres Gewerbebetriebes vorbehaltlich der Bestimmung über Errichtung und Verlegung von Apotheken nicht beschränkt. Der Bundesrat kann die Bedingungen bestimmen, unter denen wegen wissenschaftlich erprobter Leistungen ausnahmsweise von der Prüfung entbunden werden kann[16]). Die bereits früher in einem Staate approbierten Aerzte und Apotheker gelten als für das ganze Reich approbiert.

Trotz dieser für Aerzte und Apotheker übereinstimmenden Vorschriften der Gewerbeordnung ist jedoch bei dem großen Spielraume, der hier der Landesgesetzgebung gelassen ist, der bestehende Rechtszustand hinsichtlich beider sehr verschieden.

Was die Aerzte anbetrifft, so ist die Ausübung der Heilkunde vollkommen frei. Nur die Bezeichnung als Arzt oder mit einem ähnlichen Titel und die Wahrnehmung amtlicher Obliegenheiten ist von der Approbation abhängig. Aber auch die approbierten Aerzte nehmen vollständig die Stellung von Gewerbetreibenden ein. Insbesondere ist der früher vielfach bestehende Zwang zu ärztlicher Hilfeleistung durch § 144 der Gewerbeordnung aufgehoben worden.

Hinsichtlich der Apotheker[17]) bestehen dagegen, da die Reichs-

---

[15]) Vgl. die Bekanntmachungen des Reichskanzlers betr. die ärztliche Prüfung vom 28. Mai 1901 mit Ergänzungen vom 12. Februar 1907, 30. März 1908, 2. Februar 1909 und 28. Oktober 1904 — Centr.Bl. S. 136 bzw. 35, 135, 32, 395 —, die Prüfung der Tierärzte vom 13. Juli 1889 mit Ergänzungen vom 26. Juli 1902 und 14. Dezember 1905 — Centr.Bl. S. 421 bzw. 248, 385 —, die Prüfung der Apotheker vom 18. Mai 1904 — a. a. O. S. 150 —, der Zahnärzte vom 15. März 1909 — a. a. O. S. 85 —.

[16]) Vgl. den Bundesratsbeschluß vom 10. Oktober 1874.

[17]) Vgl. Böttger, Die Apothekergesetzgebung des Deutschen Reiches und der Einzelstaaten, 2 Bde., 1880.

gesetzgebung sich nur auf einzelne Punkte beschränkt, die bisherigen partikularen Rechtsnormen fort[18]). Im allgemeinen ist die Zulassung zum Gewerbebetriebe außer der Approbation, welche nur die allgemeine Befähigung verleiht, geknüpft an den Besitz einer Realgewerbeberechtigung als Apotheker oder an eine besondere, zugleich auf die Person und die Oertlichkeit gehende Genehmigung. Neue Realgewerberechte können nicht mehr begründet werden, in den Gebieten, die unter französischer, westfälischer und bergischer Herrschaft standen, sind sie überhaupt aufgehoben, so daß hier stets eine Genehmigung erforderlich ist. In dem größten Teile des Staatsgebietes ist jedoch die Genehmigung dem Realgewerberechte genähert worden, indem nach der Kabinettsorder vom 5. Oktober 1846[19]) die Genehmigung stets dem vom letzten Geschäftsinhaber oder dessen Erben vorgeschlagenen befähigten Bewerber erteilt werden soll. Bei neuen Apotheken wird diese Befugnis nicht mehr erteilt[20]). Zuständig für die Erteilung der Genehmigung ist der Regierungspräsident und, sofern es sich um neue Apotheken handelt, der Oberpräsident. Der Verkauf von Arzneien ist den Apothekern ausschließlich gestattet. Die dem freien Verkehre zu überlassenden Apothekerwaren werden durch kaiserliche Verordnung bestimmt (§ 6 GO.)[21]).

2. Hebammen bedürfen eines Prüfungszeugnisses der nach den Landesgesetzen zuständigen Behörde[22]).

3. Der Betrieb des Hufbeschlaggewerbes kann durch die Landes-

---

[18]) Für die älteren Landesteile vgl. Apothekerordnung vom 11. Oktober 1801 N.C.C.XI, S.555 –, Verordnung vom 24. Oktober 1811 – GS. 1811 – S. 356 —, im RBez. Kassel eingeführt durch R. vom 13. Juli 1868 – MBl. der inn. Verw. 1868, S. 207 —, für Hannover Apothekerordnung vom 19. Dezember 1820 — GS. für Hannover 1821, Abt. I, S. 17 –, für Nassau Edikt vom 14. März 1818 — Nass. Verordn.Bl. 1818, S. 55 –, für Hessen-Homburg Instr. vom 12. Dezember 1856 — Archiv S. 803 –.

[19]) MBl. der inn. Verw. 1846, S. 209.

[20]) A. E. vom 30. Juni, Verf. vom 5. Juli 1894 — MBl. d. inn. Verw. 1894, S. 119, 146 —.

[21]) Vgl. die Verordn. vom 22. Oktober 1901 mit Ergänzungen vom 1. Oktober 1903, 29. Juli und 17. Dezember 1907, 11. April 1908 – RGBl. S. 380 bzw. 281, 418, 774, 146 —, welche die im Kleinhandel nur in Apotheken feilzuhaltenden Arzneiwaren einzeln aufzählen.

[22]) Vgl. Gesetz vom 8. Juli 1875 — GS. 1875, S. 497 — Verf. vom 6. August 1883 — MBl. d. inn. Verw. 1883, S. 211 —.

gesetzgebung von der Beibringung eines Prüfungszeugnisses abhängig gemacht werden. Das erteilte Prüfungszeugnis gilt dann für den ganzen Umfang des Reiches. In Preußen ist eine solche Prüfung vorgeschrieben worden durch das Gesetz vom 18. Juni 1884[23]). Seit Inkrafttreten dieser Bestimmung darf also niemand in Preußen das Hufbeschlaggewerbe beginnen, ohne in einem deutschen Staate die Approbation erlangt zu haben, selbst wenn er aus einem Staate stammt, der keine Prüfung erfordert.

4. Seeschiffer, Seesteuerleute, Maschinisten der Seedampfschiffe und Lotsen müssen sich über den Besitz der erforderlichen Kenntnisse durch ein Zeugnis der zuständigen Verwaltungsbehörde, in Preußen des Regierungspräsidenten ausweisen. Der Bundesrat erläßt die Prüfungsvorschriften[24]). Die Prüfungszeugnisse gelten für das ganze Reich, bei Lotsen für das im Zeugnis angeführte Fahrwasser. Die besonderen Bestimmungen der Staatsverträge betreffs der Schiffer und Lotsen auf Strömen sind vorbehalten (§§ 29 bis 31 GO.).

Eine persönliche Genehmigung im engeren Sinne, bei der es nicht auf die besondere Befähigung zum Gewerbebetriebe, sondern nur auf die persönliche Zuverlässigkeit ankommt, ist dagegen erforderlich für folgende Gewerbetreibende:

1. Unternehmer von Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten bedürfen einer Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde, die in Preußen durch Beschluß des Bezirksausschusses, für Berlin des Polizeipräsidenten erteilt oder versagt wird. Die Genehmigung ist nur dann zu versagen, wenn entweder Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmers in Beziehung auf die Leitung oder Verwaltung der Anstalt dartun, oder nach den von dem Unternehmer einzureichenden Beschreibungen und Plänen die baulichen und die sonstigen technischen Einrichtungen der Anstalt den gesundheitspolizeilichen Anforderungen nicht entsprechen. Die Genehmigung ist also in diesem Falle gleichzeitig

[23]) GS. 1884, S. 305. Ausf.V. vom 21. Mai und 18. November 1904 — HMBl. 1904, S. 328, 482 —.

[24]) Vgl. die Bekanntmachungen des Reichskanzlers wegen der Seeschiffer und Seesteuerleute vom 16. Januar 1904 mit Erg. vom 14. März 1906 und 24. Juli 1909 — RGBl. S. 3 bzw. 477, 892 —, wegen der Maschinisten vom 7. Januar 1909 — RGBl. S. 210, 320 —.

eine persönliche und sachliche, sie berechtigt daher nur eine bestimmte Person zum Gewerbebetriebe in einer bestimmten Anstalt. Gegen den die Genehmigung versagenden Beschluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren und gegen den Beschluß des Polizeipräsidenten die Klage beim Bezirksausschusse, und gegen dessen Endurteil nur die Revision beim Oberverwaltungsgerichte statt (§ 30 GO., §§ 115, 118 ZG.).

2. Schauspielunternehmer bedürfen zum Betriebe ihres Gewerbes der Erlaubnis. Diese ist zu versagen, wenn die Behörde auf Grund von Tatsachen die Ueberzeugung gewinnt, daß der Nachsuchende die zum Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit, insbesondere in sittlicher, artistischer und finanzieller Hinsicht nicht besitzt (§ 32 GO.). Die Zuständigkeitsverhältnisse der Behörden sind dieselben wie im vorigen Falle (§ 115 ZG.).

3. Die Erlaubnis ist weiter erforderlich zum Betriebe der Gastwirtschaft, der Schankwirtschaft und des Kleinhandels mit Branntwein oder Spiritus. Sie ist nur dann zu versagen, wenn entweder gegen den Nachsuchenden Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß er das Gewerbe zur Förderung der Völlerei, des verbotenen Spieles, der Hehlerei oder der Unsittlichkeit mißbrauchen werde, oder das zum Betriebe des Gewerbes bestimmte Lokal wegen seiner Beschaffenheit oder Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügt. Die Genehmigung ist also auch in diesem Falle gleichzeitig eine persönliche und eine sachliche und gilt daher nur für die bestimmte Person und für das bestimmte Lokal. Die Landesregierungen sind außerdem befugt zu bestimmen, daß a. die Erlaubnis zum Ausschänken von Branntwein oder zum Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus allgemein, b. die Erlaubnis zum Betriebe der Gastwirtschaft oder zum Ausschänken von Wein, Bier oder anderen, nicht unter a fallenden geistigen Getränken in Ortschaften mit weniger als 15000 Einwohnern, sowie in solchen Ortschaften mit einer größeren Einwohnerzahl, für welche dies durch Ortsstatut[25]) festgesetzt wird, von dem Nachweise eines vorhandenen Bedürfnisses abhängig sein solle. Diese Bestimmungen sind in Preußen erlassen zu a durch die Aller-

[25]) Ueber dessen Erfordernisse vgl. N. 13.

höchsten Kabinettsorders vom 7. Februar 1835 und 21. Juni 1844[26]) und die Bekanntmachung vom 25. November 1879[27]); zu b durch die Bekanntmachung vom 14. September 1879[28]). Vor der Erteilung der Erlaubnis ist die Ortspolizei- und die Gemeindebehörde zu hören (§ 33 GO.). Ueber die Erteilung der Erlaubnis hat der Kreis- (Stadt-) Ausschuß und in den zu einem Landkreise gehörigen Städten von mehr als 10000 Einwohnern, in Hannover in allen Städten mit Ausnahme der namentlich genannten der Magistrat (kollegialische Gemeindevorstand) zu beschließen. Gegen seinen versagenden Beschluß kann der Antragsteller binnen zwei Wochen mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren beantragen. Diese ist stets erforderlich, wenn die Erteilung der Erlaubnis gegen den Widerspruch der Ortspolizei- oder Gemeindebehörde erfolgen soll. Gegner des Antragstellers in dem Verwaltungsprozesse ist die widersprechende Behörde und, wenn ein Widerspruch nicht erfolgte, ein vom Gerichte zu bestellender Kommissar. In der Berufungsinstanz entscheidet der Bezirksausschuß endgültig (§ 114 ZG.).

4. Wer gewerbsmäßig Singspiele, Gesangs- und deklamatorische Vorträge, Schaustellungen von Personen oder theatralische Vorstellungen, ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft dabei obwaltet, in seinen Wirtschafts- oder sonstigen Räumen öffentlich veranstalten oder zu deren öffentlicher Veranstaltung seine Räume benutzen lassen will, bedarf zum Betriebe dieses Gewerbes der Erlaubnis ohne Rücksicht auf die etwa bereits erlangte Genehmigung als Schauspielunternehmer[29]). Die Erlaubnis ist nur dann zu versagen, wenn entweder gegen den Nachsuchenden Tatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß die beabsichtigten Veranstaltungen den Gesetzen oder guten Sitten zuwiderlaufen werden, oder das zum Gewerbebetriebe bestimmte Lokal wegen seiner Beschaffenheit oder Lage den polizeilichen Anforde-

[26]) GS. 1835, S. 18; 1844, S. 214.

[27]) MBl. der inn. Verw. 1880, S. 17.

[28]) A. a. O. 1879, S. 254.

[29]) Die Veranstaltung von Instrumentalkonzerten seitens eines Gastwirts wird hierdurch nicht betroffen, bedarf also keiner Erlaubnis. Vgl. Erlaß des Min. des Inn. vom 4. März 1889 — MBl. der inn. Verw. 1889, S. 64 —; Entsch. des KG. vom 20. Dezember 1886 — Johow und Küntzel, Bd. 7, S. 241 —.

rungen nicht genügt, oder der den Verhältnissen des Gemeindebezirks entsprechenden Anzahl von Personen die Erlaubnis bereits erteilt ist. Aus dem zuerst genannten Grunde kann die Erlaubnis zurückgenommen und Personen, welche vor Inkrafttreten dieser Bestimmung den Gewerbebetrieb begonnen haben, dieser untersagt werden (§ 33a GO.). Die Zuständigkeit der Behörden ist dieselbe wie im vorigen Falle (§ 121 ZG., V. vom 31. Dezember 1883 — GS. 1884, S. 7).

5. Wer gewerbsmäßig Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralische Vorstellungen und sonstige Lustbarkeiten, ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft dabei obwaltet, von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen darbieten will, bedarf der vorgängigen Erlaubnis der Ortspolizeibehörde (§ 33b GO.). An irgendwelche weiteren gesetzlichen Schranken ist deren freies Ermessen hierbei nicht gebunden.

6. Die Abhaltung von Tanzlustbarkeiten soll sich nach den landesrechtlichen Bestimmungen richten. In Preußen kann nach den für das Polizeiverordnungsrecht maßgebenden Vorschriften im Wege der Polizeiverordnung hierzu eine vorgängige polizeiliche Erlaubnis verlangt werden.

7. Wer das Pfandleih- oder Rückkaufsgeschäft betreiben will, bedarf dazu der Erlaubnis. Diese ist zu versagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Nachsuchenden in bezug auf den beabsichtigten Gewerbebetrieb dartun. Die Landesregierungen können außerdem vorschreiben, daß ortsstatutarisch die Genehmigung von dem Nachweise eines Bedürfnisses abhängig zu machen sei. Im übrigen bleibt es den Landesgesetzen und den obersten Behörden vorbehalten, weitere Bestimmungen über den Geschäftsverkehr der Pfandleiher und Rückkaufshändler zu treffen[30]. Es kann ferner durch die Landesgesetze für den Handel mit Giften, den Gewerbebetrieb der Lotsen und der Markscheider eine besondere Genehmigung erfordert werden[31]. (§§ 34, 38 GO.). Die Zu-

---

[30]) Für Preußen ist in dieser Beziehung maßgebend das Gesetz vom 17. März 1881 — GS. 1881, S. 265 — und die Ausf.V. vom 16. Juli 1881 — MBl. der inn. Verw. 1881, S. 169 —.

[31]) Wegen des Handels mit Giften vgl. § 45 der preußischen GO. von 1845 in der Fassung des Ges. vom 22. Juni 1861 — GS. 1861, S. 442 —.

ständigkeit der Behörden ist in diesen Fällen dieselbe wie bei Erteilung der Schankkonzessionen (§ 114 ZG.).

8. Der Gewerbebetrieb der Auswanderungsunternehmer und Auswanderungsagenten ist durch die Gewerbeordnung überhaupt nicht betroffen, sondern durch besonderes Reichsgesetz, das Auswanderungsgesetz vom 9. Juni 1897[32]) geregelt.

Die Auswanderer werden polizeilich gegen Ausbeutungen geschützt und durch zuverlässige Auskunfterteilung, Fürsorge am Niederlassungsorte und Hinlenkung auf geeignete Ziele unterstützt. Auswanderungsbehörden sind neben dem dem Reichskanzler zugeteilten Beirate die in den Hafenorten angestellten Kommissare, die Landesbehörden und die Konsuln. Unternehmer, die die Auswanderung betreiben, und Agenten, die sie gewerbsmäßig vermitteln, bedürfen der Erlaubnis, die an erstere nur für bestimmte Länder oder Orte vom Reichskanzler unter Zustimmung des Bundesrates, an letztere von der Landesbehörde (Regierungspräsident) widerruflich und gegen Sicherheitsstellung erteilt wird. Der Geschäftsbetrieb unterliegt der Beaufsichtigung. Die Beförderung erfordert einen schriftlichen Vertrag und ist in bezug auf wehrpflichtige, zu verhaftende oder festzunehmende und von fremden Regierungen oder von Kolonisations- und ähnlichen Unternehmungen angeworbene Personen verboten. Für die überseeische Auswanderung nach außereuropäischen Ländern bestehen besondere Schutzvorschriften, um eine sichere und pünktliche Beförderung und eine angemessene Unterkunft und Verpflegung zu sichern.

9. Ferner hat die Gewerbeordnung die Regelung des Fährbetriebes der Landesgesetzgebung überlassen. Das ALR. II, 15 §§ 50, 51 betrachtet das Recht, Fähren zum Uebersetzen gegen Entgelt zu halten als ein Regal des Staates, und nach § 45 der Gewerbeordnung von 1845 müssen sich die Vorsteher öffentlicher Fähren über den Besitz der erforderlichen Befähigung durch ein Zeugnis der Bezirksregierung ausweisen.

Für gewisse Gewerbe, wie die Erteilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht, den Betrieb von Badeanstalten, Bauunternehmer und Bauleiter, den Handel mit lebenden Vögeln, den Trödelhandel, den Kleinhandel mit Garn- und ähnlichen Abfällen,

[32]) RGBl. 1897, S. 463, Ausg. von Stoer, Berlin 1899; Goetsch, 2. Aufl., Berlin 1906.

den Handel mit Vieh und mit ländlichen Grundstücken, mit Lotterielosen und Anteilscheinen, die gewerbsmäßige Auskunftserteilung, die gewerbsmäßige Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten und gewisser Vermittlungsgeschäfte wird zwar nicht eine Genehmigung erfordert. Die betreffenden Gewerbetreibenden haben jedoch bei Eröffnung ihres Gewerbebetriebes der zuständigen Behörde davon Anzeige zu machen, und der Gewerbebetrieb ist zu untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden in bezug auf seinen Gewerbebetrieb dartun (§ 35 GO.)[33].

Ebenso darf auch das Gewerbe der Feldmesser, Auktionatoren und derjenigen, welche den Feingehalt edler Metalle oder die Beschaffenheit, Menge oder richtige Verpackung von Waren irgendeiner Art feststellen, frei betrieben werden. Doch erfolgt eine eidliche Verpflichtung der betreffenden Personen zur Beobachtung der bestehenden Vorschriften (§ 36 GO.).

Die Unterhaltung des öffentlichen Verkehrs innerhalb der Orte durch Wagen, Gondeln oder sonstige Transportmittel und das Gewerbe der Personen, welche auf öffentlichen Straßen und Plätzen ihre Dienste anbieten, unterliegt der ortspolizeilichen Regelung.

Reichsrechtlich besonders geregelt ist das Gewerbe der Stellenvermittler durch das Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910[34]. Der Stellenvermittler bedarf danach der Erlaubnis der von der Landeszentralbehörde bezeichneten Behörde auf Grund von Prüfung seiner persönlichen Zuverlässigkeit und der Bedürfnisfrage. In Preußen beschließt der Kreis- oder Stadtausschuß, bei Stellenvermittlern für Bühnenangehörige der Bezirksausschuß vorbehaltlich des Verwaltungsstreitverfahrens. Der Stellenvermittler darf gewisse andere Gewerbe nicht daneben treiben.

Endlich können die Landesgesetze die Einrichtung von Kehrbezirken der Schornsteinfeger gestatten, jedoch unbeschadet der Befugnis der höheren Verwaltungsbehörde, soweit nicht Privatrechte

[33]) Diesen Bestimmungen ist jedoch keine rückwirkende Kraft insoweit beizulegen, daß den vor ihrem Inkrafttreten bereits das Gewerbe betreibenden Personen, welche vor diesem Zeitpunkte bestraft sind, nunmehr der weitere Gewerbebetrieb untersagt werden könnte. Vgl. Entsch. des OVG. vom 6. Oktober und 18. Dezember 1884, Bd. 11, S. 307, 318.

[34]) RGBl. 1910, S. 860. Ausf.V. vom 25. Juli 1910 — GS. 1910, S. 155 —.

entgegenstehen, die Kehrbezirke aufzuheben oder zu verändern, ohne daß deshalb den Bezirksschornsteinfegern ein Widerspruchsrecht oder ein Entschädigungsanspruch zustände (§ 39 GO.). Für Preußen sind diese Bestimmungen getroffen worden im Gesetze vom 24. April 1888[35]). Ueber die Einrichtung, Aufhebung oder Veränderung der Kehrbezirke beschließt der Bezirksausschuß (§ 132 ZG.).

Die persönlichen Genehmigungen dürfen weder auf Zeit erteilt noch aus anderen als den gesetzlichen Gründen widerrufen werden (§ 40 GO.)[36]).

Der Beginn eines Gewerbebetriebes ohne die erforderliche persönliche oder sonstige Genehmigung, sowie die Bezeichnung einer nicht approbierten Person als Arzt oder mit einem ähnlichen Titel, der den Glauben erweckt, der Inhaber sei eine geprüfte Medizinalperson, ist mit Strafe bedroht (§ 147 GO.).

II. Hinsichtlich der Ausübung des Gewerbebetriebes enthält die Gewerbeordnung nicht wie hinsichtlich der Zulassung zu ihm eine ausdrückliche Bestimmung dahin, daß nur die vom Gesetze vorgeschriebenen oder zugelassenen Ausnahmen oder Beschränkungen stattfänden. Allein es ist daraus nicht zu schließen, daß der Grundsatz der Gewerbeordnung in beiden Fällen ein verschiedener wäre[37]). Die Gewerbeordnung regelt nicht nur die Zulassung zum Gewerbebetriebe, sondern auch dessen Ausübung von Reichs wegen. Damit hat die Reichsgesetzgebung dieses Gebiet für sich in Anspruch genommen, und für die Landesgesetzgebung und für Akte der Verwaltungsbehörde bleibt nur insoweit Platz, als beide sich auf ausdrückliche Anordnungen oder Ermächtigungen der Gewerbeordnung stützen können. Im übrigen ist es unzulässig, daß die Landesgesetzgebung oder die Behörden noch weitergehende Beschränkungen für die Ausübung einzelner Gewerbe aufstellen. Nur ist freilich ein Landesgesetz oder eine Anordnung einer Behörde, z. B. eine

---

[35]) GS. 1888, S. 79.

[36]) Nach Ansicht des OVG. in der Entsch. vom 10. Oktober 1877, Bd. 3, S. 245, ist damit nur die periodisch zu wiederholende Erteilung der Genehmigung auf eine bestimmte Zeit, nicht aber eine solche „auf Zeit", d. h. für vorübergehende Gelegenheiten ausgeschlossen.

[37]) Die herrschende Ansicht nimmt dies allerdings an, so namentlich eine feste Rechtsprechung des RG. Vgl. z. B. Johow u. Küntzel Bd. 4, S. 249 vom 31. Jan. 1884 (Theaterzensur).

Polizeiverordnung nicht schon um deswillen ungültig, weil sie neben anderen Beteiligten auch Gewerbetreibende als solche trifft. Die staatliche Anordnung darf sich nur nicht die Aufstellung von Beschränkungen in der Ausübung einzelner Gewerbe zur Aufgabe machen, ohne ihre rechtliche Grundlage in einer Vorschrift der Gewerbeordnung zu finden.

Die Befugnis zum selbständigen Betriebe des stehenden Gewerbes begreift die Befugnis zur Annahme von Hilfspersonal in beliebiger Anzahl in sich vorbehaltlich der landesgesetzlichen Beschränkungen hinsichtlich der Ausübung des Apothekergewerbes, auf die später zurückzukommen sein wird, desgleichen die Befugnis zur Ausübung des Gewerbes auch außerhalb des Ortes der gewerblichen Niederlassung.

Desgleichen kann jeder selbständige Gewerbetreibende das Gewerbe unbeschadet der besonderen Vorschriften über das Hausiergewerbe auch innerhalb des Gemeindebezirkes seiner gewerblichen Niederlassung ausüben. Die vom Hausierbetriebe ausgeschlossenen Gegenstände dürfen jedoch auch innerhalb des Gemeindebezirkes des Wohnortes oder der Niederlassung nicht von Haus zu Haus oder auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder an anderen öffentlichen Orten feilgeboten oder zum Wiederverkaufe angeboten werden mit Ausnahme von Wein und Bier in Fässern und Flaschen. Je nach dem Bedürfnisse kann die Landesregierung weitere Ausnahmen von diesem Verbote machen, und die Ortspolizeibehörde das Feilbieten geistiger Getränke vorübergehend gestatten. Eine besondere polizeiliche Erlaubnis ist erforderlich für den öffentlichen Vertrieb von Druckschriften und kann für gewisse andere Gewerbszweige auf Grund eines Gemeindebeschlusses durch die höhere Verwaltungsbehörde erfordert werden. Gegen Verfügungen der Ortspolizeibehörde, durch welche die Erlaubnis zum gewerbsmäßigen öffentlichen Verbreiten von Druckschriften versagt oder die nicht gewerbsmäßige öffentliche Verbreitung verboten wird, findet innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Kreisausschusse, in Stadtkreisen und den zu einem Landkreise gehörigen Städten von mehr als 10 000 Einwohnern, in Hannover in allen Städten mit Ausnahme der namentlich genannten beim Bezirksausschusse statt (§ 116 ZG.). Gegen dessen Endurteil ist nur das Rechtsmittel der Revision zulässig (§ 118 ZG.). Soweit dagegen auch noch für andere Ge-

werbszweige durch die höhere Verwaltungsbehörde eine besondere polizeiliche Erlaubnis erfordert wird, sind die Zuständigkeitsverhältnisse dieselben wie in Schanksachen (§ 121 ZG.; V. vom 31. Dezember 1883 — GS. 1884, S. 7 —).

In dem stehenden Gewerbe liegt ferner die Befugnis, auch außerhalb des Niederlassungsortes persönlich oder durch Reisende für die Zwecke des Gewerbebetriebes Waren aufzukaufen und Bestellungen zu suchen. Dabei bestehen jedoch folgende Beschränkungen. Die angekauften Waren dürfen nur behufs deren Beförderung nach dem Bestimmungsorte mitgeführt werden, von den Waren dagegen, auf welche Bestellungen gesucht werden, nur Proben und Muster, soweit nicht der Bundesrat für bestimmte Waren, welche im Verhältnisse zu ihrem Umfange einen hohen Wert haben und übungsmäßig an die Wiederverkäufer im Stück abgesetzt werden, zum Zwecke des Absatzes an damit Handel treibende Personen Ausnahmen zuläßt. Das Ankaufen von Waren wie das Aufsuchen von Bestellungen darf ferner nur bei Kaufleuten oder solchen Personen, welche die Waren erzeugen, oder in offenen Verkaufsstellen erfolgen. Die Personen, welche Bestellungen aufsuchen oder Waren aufkaufen, bedürfen einer von der Verwaltungsbehörde des Niederlassungsortes auszufertigenden Legitimationskarte. Diese ist unter denselben Voraussetzungen zu versagen und zu entziehen wie der Wandergewerbeschein (§§ 41—44 GO.). Gegen die Versagung findet innerhalb zwei Wochen die Klage beim Bezirksausschusse, und gegen dessen Endurteil nur die Revision beim Oberverwaltungsgerichte statt (§§ 117, 118 ZG.).

Mit Strafe wird bedroht, wer zum Zwecke der Erlangung der Legitimationskarte über seine Person unwahre Angaben macht, oder den Erlaubnis- oder Legitimationsschein nicht bei sich führt (§§ 148, 149 GO.).

Die Befugnisse zum stehenden Gewerbebetriebe können durch Stellvertreter wahrgenommen werden, welche den für das betreffende Gewerbe vorgeschriebenen besonderen Erfordernissen genügen müssen. Eine Genehmigung, sofern es sich um genehmigungspflichtige Gewerbe handelt, ist aber für den Stellvertreter nicht erforderlich. Denn es wird durch seine Bestellung kein neues Gewerbe begonnen. Wohl aber kann die Polizei einem nicht geeigneten

Stellvertreter die weitere Vertretung untersagen[38]). Sind polizeiliche Vorschriften von dem Stellvertreter eines Gewerbetreibenden bei Ausübung des Gewerbes übertreten worden, so fällt die Strafe auf den Stellvertreter und, wenn die Uebertretung mit Vorwissen des verfügungsfähigen Vertretenen begangen ist, auch auf diesen. Der an eine solche Uebertretung etwa geknüpfte Verlust der Genehmigung, Approbation oder Bestellung trifft den Vertretenen, der um die Uebertretung gewußt hat. Anderenfalls ist er nur bei Verlust der Genehmigung usw. zur Entlassung des Stellvertreters verpflichtet.

Nach dem Tode eines Gewerbetreibenden darf das Gewerbe für Rechnung der Witwe während des Witwenstandes oder, wenn minderjährige Erben vorhanden sind, für deren Rechnung durch einen qualifizierten Stellvertreter betrieben werden, sofern die für einzelne Gewerbebetriebe bestehenden besonderen Vorschriften nicht etwas anderes anordnen[39]). Dasselbe gilt während der Dauer einer Pflegschaft oder Nachlaßregelung. Inwiefern für die genehmigten und angestellten Personen, sowie für die Schornsteinfeger, denen Kehrbezirke angewiesen sind, eine Stellvertretung zulässig ist, hat in jedem einzelnen Falle die Behörde zu bestimmen, von der die Genehmigung oder Anstellung ausgegangen ist. Realgewerbeberechtigungen können auf jede nach der Gewerbeordnung zum Gewerbebetriebe befähigte Person derart übertragen werden, daß der Erwerber die Gewerbeberechtigung für eigene Rechnung ausüben darf (§§ 45 48 GO.).

Bei privilegierten Apotheken haben nach der Apothekerordnung vom 11. Oktober 1801, bei konzessionierten Apotheken nach der Kabinettsorder vom 9. Dezember 1827[40]) die Witwe des Apothekers während des Witwenstandes und die minderjährigen Kinder bis zur Großjährigkeit das Recht, die Apotheke durch eine befähigte Person verwalten zu lassen.

[38]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 13. Mai und 10. Dezember 1878, Bd. 4, S. 294, 300, des RG. in Strafs. Bd. 1, S. 434 ff.

[39]) Nur die Notwendigkeit einer erneuten Genehmigung fällt fort, das Gewerbe selbst ist aber ein neues. Es bedarf daher auch einer erneuten Anzeige bei der Gemeindebehörde. Vgl. Entsch. des RG. vom 30. Juni 1881 und 6. März 1884 — Johow und Künzel, Bd. 2, S. 232, Bd. 4, S. 288 —.

[40]) v. Kamptz, Ann. Bd. 16, S. 491.

Bei Genehmigung der eine sachliche Genehmigung erfordernden Anlagen, sowie von Kranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten, Schauspielunternehmungen, Gast- und Schankwirtschaften kann von der genehmigenden Behörde eine Frist bestimmt werden, innerhalb deren bei Verlust der Genehmigung das Unternehmen begonnen werden muß. Ist dies nicht geschehen, so besteht eine gesetzliche Frist von einem Jahre. Ebenso erlischt die Genehmigung, wenn das begonnene Gewerbe drei Jahre eingestellt wird. Ausnahmsweise ist jedoch Fristung zulässig.

Wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für das Gemeinwohl kann die fernere Benutzung jeder gewerblichen Anlage durch den Bezirksausschuß untersagt werden. Gegen den Beschluß findet die Beschwerde an den Minister für Handel und Gewerbe statt. Nur wegen der Entschädigung steht der Rechtsweg offen.

Die Approbationen der Apotheker und Aerzte können nur zurückgenommen werden wegen Unrichtigkeit der Nachweise, auf Grund deren sie erteilt sind, sowie bei Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte für deren Dauer. Die anderen persönlichen Genehmigungen dürfen entzogen werden, wenn aus Handlungen oder Unterlassungen des Inhabers der Mangel derjenigen Eigenschaften klar erhellt, die bei Erteilung der Genehmigung oder Bestallung vorausgesetzt werden mußten. Endlich ist bei Pfandleihern, welche vor Inkrafttreten des Gesetzes vom 23. Juli 1879 den Gewerbebetrieb begonnen haben, dessen Untersagung zulässig, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden in bezug auf den Gewerbebetrieb dartun. Das Verfahren bei der Untersagung oder Entziehung ist das gewöhnliche gewerbliche Streitverfahren (§§ 49—54 GO., § 112 ZG.). Zuständig ist für die Untersagung des Betriebes bestimmter, besonders aufgeführter Gewerbe, wie Tanz-, Turn-, Schwimmunterricht, Badeanstalten, Trödelhandel, Vermittlungsgeschäfte, Verkehrsanstalten, Singspiele usw., sowie für die Rücknahme der Schank-, Pfandleih- und Gifthandelgenehmigungen der Kreisausschuß, in Stadtkreisen und Städten von mehr als 10000 Einwohnern, in Hannover in allen Städten mit Ausnahme der namentlich angeführten der Bezirksausschuß, im übrigen durchweg der Bezirksausschuß, welche Behörden auf Klage der zuständigen Organe im Verwaltungsstreit-

verfahren zu entscheiden haben (§§ 119, 120, 121 ZG., V. vom 31. Dezember 1883 - GS. 1884, S. 7).

Endlich kann nach dem Stellenvermittlungsgesetze vom 2. Juni 1910 für Stellenvermittler, bei denen sich die Unzuverlässigkeit, namentlich durch Gebührenüberhebung herausgestellt hat, die Erlaubnis vorbehaltlich der Anfechtung im Verwaltungsstreitverfahren zurückgenommen werden.

§ 189. Das Hausiergewerbe.

Den Gegensatz zum stehenden Gewerbe bildet der Gewerbebetrieb im Umherziehen oder das Hausiergewerbe (§§ 55—63 GO.). Nach der gesetzlichen Begriffsbestimmung der Gewerbeordnung sind unter dem Hausiergewerbe zu verstehen gewisse Arten des Gewerbebetriebes außerhalb des Wohnortes, bei welchen an den Orten des Betriebes eine gewerbliche Niederlassung nicht begründet wird, und der Betrieb nicht auf vorgängige Bestellung erfolgt. Die unter den Hausierbetrieb fallenden Arten des Gewerbebetriebes sind folgende: 1. Das Feilbieten von Waren, 2. das Aufsuchen von Warenbestellungen, 3. der Ankauf von Waren zum Wiederverkaufe bei anderen Personen als Kaufleuten oder an anderen Orten als in offenen Verkaufsstellen, 4. das Anbieten von gewerblichen Leistungen, 5. das Darbieten von Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralischen Vorstellungen usw., ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder der Wissenschaft dabei obwaltet. Gleichgültig für das Wesen des Hausiergewerbes ist es, ob der Gewerbetreibende überhaupt im Inlande eine Niederlassung besitzt oder nicht. Der Unterschied des Hausiergewerbes von dem stehenden Gewerbebetriebe durch Reisende besteht in der Art und Weise des Angebots, des Feilbietens oder Anbietens. Der Reisende führt nur Proben für Wiederverkäufer, der Hausierer die Waren selbst für das Publikum mit sich. Dagegen ist es gleichgültig, wie die Bestellung ausgeführt wird. Es liegt also auch dann kein Hausiergewerbe vor, wenn der Reisende, der nur Proben mit sich führte, später die Waren den Bestellern persönlich übergibt[1]). Das Hausiergewerbe unterliegt hinsichtlich der Zulassung zum Gewerbebetriebe wie hinsichtlich

[1]) Vgl. Entsch. des Kammergerichts vom 9. März 1885 — Johow und Küntzel Bd. 5, S. 267 —.

der Ausübung weitgehenden Beschränkungen, die von denen des stehenden Gewerbes wesentlich verschieden sind.

Die Zulassung zum Hausiergewerbe ist zunächst bedingt durch die deutsche Reichsangehörigkeit. Doch kann der Bundesrat Bestimmungen über die Zulassung von Ausländern treffen[2]).

Außerdem wird der Gewerbebetrieb im Umherziehen geknüpft an die vorherige Erteilung eines Wandergewerbescheines. Ausnahmsweise ist ein solcher nicht erforderlich für gewisse Arten des Hausierbetriebes, nämlich für a. das Feilbieten selbstgewonnener oder roher Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft, sowie der Jagd und Fischerei, b. das Feilbieten selbstverfertigter Waren, welche zu den Gegenständen des Wochenmarktverkehrs gehören[3]), und zum Anbieten gewerblicher Leistungen, hinsichtlich deren dies Landgebrauch ist, in der Umgegend des Wohnortes bis zu 15 Kilometer Entfernung von demselben; c. das Feilbieten selbstgewonnener Erzeugnisse oder selbstverfertigter Waren, welche zu Wasser angefahren werden, vom Fahrzeuge aus, soweit dies Landgebrauch ist; d. das Feilbieten von Waren bei öffentlichen Festen, Truppenzusammenziehungen usw., soweit die Ortspolizeibehörde die Erlaubnis dazu erteilt; e. den Hausierbetrieb mit Gegenständen des gemeinen Verbrauchs, sofern die Landesregierung dies innerhalb ihres Gebietes gestattet.

Einzelnen Arten von Personen muß der Wandergewerbeschein versagt werden, anderen kann er versagt werden.

Der Wandergewerbeschein ist zu versagen: a. Personen, welche mit einer abschreckenden oder ansteckenden Krankheit behaftet oder in einer abschreckenden Weise entstellt sind; b. Personen, welche unter Polizeiaufsicht stehen; c. Personen, welche wegen der in § 57 Nr. 3 der Gewerbeordnung genannten strafbaren Handlungen zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten verurteilt sind, wenn seit Verbüßung der Strafe noch nicht drei Jahre verflossen sind; d. Personen, welche wegen gewohnheitsmäßiger Arbeitsscheu, Landstreicherei, Trunksucht übel berüchtigt sind; e. sofern es sich um Darbieten von Musikaufführungen und der-

[2]) Vgl. Bek. vom 27. Nov. 1896 — RGBl. 1896, S. 745 —. Ueber derartige Anträge von Ausländern verfügt der Regierungspräsident, in der Beschwerdeinstanz der Oberpräsident. ME. vom 21. Dezember 1885.

[3]) Vgl. § 194.

gleichen handelt, dann, wenn in dem Verwaltungsbezirke der zuständigen Behörde schon eine den Verhältnissen des Bezirkes entsprechende Anzahl von Personen mit Wandergewerbescheinen versehen ist.

Der Wandergewerbeschein kann versagt werden Personen unter 25 Jahren, sofern sie nicht einziger Ernährer ihrer Familie und bereits vier Jahre im Wandergewerbe tätig sind, blinden, tauben, stummen und geistesschwachen Personen. Ihnen soll in der Regel der Gewerbeschein nicht erteilt werden. Außerdem kann der Wandergewerbeschein nach dem Ermessen der Polizeibehörde versagt werden: a. Personen, die im Inlande keinen festen Wohnsitz haben; b. Personen, welche wegen der in § 57b Nr. 2 der Gewerbeordnung genannten strafbaren Handlungen zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einer Woche verurteilt sind, wenn seit der Verbüßung der Strafe noch nicht fünf Jahre verflossen sind; c. Personen, welche wegen Verletzung der auf den Hausierbetrieb bezüglichen Vorschriften im Laufe der drei letzten Jahre wiederholt bestraft worden sind; d. Personen, welche Kinder besitzen, für deren Unterhalt und Unterricht nicht genügend gesorgt ist.

Der Wandergewerbeschein wird für die Person ausgestellt und ist unübertragbar. Falsche Angaben über die Personalien zum Zwecke der Erlangung des Scheines, sowie dessen Ueberlassung an andere sind nach § 148 der Gewerbeordnung strafbar, desgleichen der Gewerbebetrieb selbst ohne vorherige Erlangung des gesetzlich notwendigen Wandergewerbescheines. Bei den meisten Gewerbszweigen erfolgt die Erteilung für das Kalenderjahr. Der Gewerbetreibende hat dann die Befugnis, das Gewerbe nach Entrichtung der darauf haftenden Landessteuern im ganzen Reichsgebiete zu betreiben. Der Wandergewerbeschein für Musikaufführungen und dergleichen kann jedoch für eine kürzere Dauer als das Kalenderjahr ausgestellt werden und hat nur Gültigkeit für den Bezirk der ausstellenden Behörde, sofern er nicht von einer anderen zuständigen Verwaltungsbehörde auf ihren Bezirk ausgedehnt worden ist. Der Inhaber hat den Gewerbeschein während der Ausübung des Gewerbebetriebes bei sich zu führen und ihn auf Erfordern gleich seinen Waren der zuständigen Behörde vorzulegen, widrigenfalls der Betrieb bis zur Herbeischaffung des Gewerbescheines untersagt werden kann.

Zuständig zur Erteilung des Gewerbescheines ist die höhere

Verwaltungsbehörde des Wohnortes oder des Aufenthaltsortes des Nachsuchenden, doch kann ihn letztere an die Behörde des Wohnortes verweisen. Allein der Wandergewerbeschein für Musikaufführungen ist nur von der Behörde zu erteilen, in deren Bezirke das Gewerbe betrieben werden soll. Gegen die Versagung des Wandergewerbescheines findet die Beschwerde statt. Das Verfahren richtet sich nach den Vorschriften der §§ 20, 21 der Gewerbeordnung. Nur wenn die Versagung des Wandergewerbescheines für Musikaufführungen und dergleichen aus dem Grunde erfolgt, weil schon eine entsprechende Anzahl von Scheinen für den Bezirk ausgestellt worden ist, kann allein die gewöhnliche Beschwerde bei der vorgesetzten Verwaltungsbehörde eingelegt werden. In Preußen hat über die Erteilung des Wandergewerbescheines der Bezirksausschuß zu beschließen und gegen seinen versagenden Beschluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren statt (§ 117 ZG.). Für die Stadt Berlin tritt an die Stelle des Bezirksausschusses der Polizeipräsident, gegen dessen versagenden Beschluß die Klage beim Bezirksausschusse zulässig ist. Gegen die Endurteile des Bezirksausschusses ist in diesen Fällen nur die Revision beim Oberverwaltungsgerichte gegeben (§ 118 ZG.).

Die Zurücknahme des Wandergewerbescheines kann durch die für den Wohnort oder den Aufenthaltsort des Inhabers zuständige Behörde erfolgen, wenn sich ergibt, daß eine der Voraussetzungen, unter denen die Erteilung hätte verweigert werden müssen oder können, entweder zur Zeit der Erteilung bereits vorhanden, aber der Behörde unbekannt geblieben war, oder erst nach Erteilung des Scheines eingetreten ist. Ausnahmen von diesem Grundsatze finden statt, d. h. die Zurücknahme des Scheines ist unzulässig, wenn er erteilt wurde, obgleich eine genügende Zahl von Wandergewerbescheinen für Musikaufführungen usw. schon ausgegeben war, oder wenn die Erteilung an eine blinde, taube, stumme oder geistesschwache Person erfolgte, oder eines dieser Verhältnisse erst später eintrat. Gegen die Zurücknahmeverfügung findet die Beschwerde in dem gewöhnlichen gewerblichen Beschwerdeverfahren statt. In Preußen hat der Bezirksausschuß auf Klage der Ortspolizeibehörde im Verwaltungsstreitverfahren zu entscheiden (§ 121 ZG., V. vom 31. Dezember 1883).

Die Ausübung derjenigen Arten des Hausierbetriebes, welche eines Wandergewerbescheines nicht bedürfen, mit Ausnahme des Feilhaltens von Waren auf Grund einer besonderen Erlaubnis der Ortspolizeibehörde bei öffentlichen Festen usw. kann untersagt werden, wenn einer der in den persönlichen Verhältnissen des Gewerbetreibenden liegenden Gründe vorhanden ist, aus denen ihm der Gewerbebetrieb hätte versagt werden müssen.

Die Ausübung des Hausiergewerbes ist zunächst dadurch beschränkt, daß gewisse Gewerbszweige nicht Gegenstand des Hausierbetriebes sein dürfen. Vom Ankaufe oder Feilbieten im Umherziehen sind ausgeschlossen 1. geistige Getränke, soweit nicht deren Feilbieten von der Ortspolizeibehörde im Falle besonderen Bedürfnisses gestattet ist, 2. gebrauchte Kleider, Wäsche, Betten, Bettstücke, Menschenhaare, Garnabfälle, Enden und Drämmen von Seide, Wolle, Leinen und Baumwolle, 3. Gold- und Silberwaren, Bruchgold und Bruchsilber, Taschenuhren, 4. Spielkarten, 5. Staats- und sonstige Wertpapiere, Lotterielose usw., 6. explosive Stoffe, 7. leichtentzündliche Oele und Spiritus, 8. Stoß-, Hieb- und Schußwaffen, 9. Gifte und gifthaltige Waren, Arznei- und Geheimmittel, 10. Bäume, Pflanzen, Sämereien, 11. Schmucksachen und optische Instrumente. Der Bundesrat kann jedoch den Ankauf oder das Feilbieten einzelner dieser Waren überhaupt oder unter Beschränkungen gestatten. Nur solche Druckschriften, andere Schriften oder Bildwerke dürfen von dem Gewerbetreibenden mitgeführt oder feilgeboten werden, deren Verzeichnis von der Behörde seines Wohnortes genehmigt ist. Die Genehmigung darf jedoch nur für solche Druckschriften usw. versagt werden, welche in sittlicher oder religiöser Beziehung Aergernis zu geben geeignet sind, oder welche mittels Zusicherung von Prämien oder Gewinnen vertrieben werden oder welche in Lieferungen erscheinen. Gegen die Versagung der Genehmigung findet der Rekurs in dem gewerblichen Rekursverfahren statt. Ausgeschlossen vom Hausierbetriebe sind folgende gewerbliche Leistungen: 1. Ausübung der Heilkunde durch nicht approbierte Personen, 2. Aufsuchen und Vermittlung von Darlehns- und Rückkaufsgeschäften ohne vorgängige Bestellung, Aufsuchen von Bestellungen auf Staats- oder sonstige Wertpapiere, Lotterielose usw., 3. Aufsuchen von Bestellungen auf Branntwein und Spiritus bei Personen, in deren Gewerbebetrieb sie keine Verwendung finden,

4. das Aufsuchen von Warenbestellungen auf Abzahlung. Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, sowie zur Abwehr oder Unterdrückung von Seuchen können durch Beschluß des Bundesrats und in dringenden Fällen durch Verfügung des Reichskanzlers nach Einvernehmen mit dem Bundesratsausschusse für Handel und Verkehr noch andere Gegenstände und gewerbliche Leistungen auf bestimmte Dauer für das ganze Reichsgebiet oder einzelne Teile von ihm vom Hausierbetriebe ausgeschlossen werden. Die Anordnung ist dem Reichstage sofort oder bei seinem nächsten Zusammentreten mitzuteilen und außer Kraft zu setzen, wenn der Reichstag seine Zustimmung nicht erteilt. Endlich kann durch landesherrliche Verordnung das Umherziehen mit Zuchthengsten zur Deckung von Stuten untersagt oder Beschränkungen unterworfen werden. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschriften über die Gegenstände des Hausierbetriebes sind durch §§ 146, 148 der Gewerbeordnung mit Strafe bedroht.

Außerdem ist die Art und Weise des Hausiergewerbes nach verschiedenen Richtungen beschränkt. So ist das Feilbieten von Waren in der Art, daß sie versteigert oder im Wege des Glückspieles oder der Ausspielung abgesetzt werden, vorbehaltlich einer Dispensationsbefugnis des Regierungspräsidenten für einzelne Fälle nicht gestattet. Oeffentliche Ankündigungen des Gewerbebetriebes dürfen nur unter dem Namen des Gewerbetreibenden mit Hinzufügung seines Wohnortes erlassen werden. Wird für den Gewerbebetrieb eine Verkaufsstelle benutzt, wie dies insbesondere bei Wanderlagern der Fall ist, so muß an ihr in einer für jedermann erkennbaren Weise ein den Namen und Wohnort des Gewerbetreibenden angebender Aushang angebracht werden. Minderjährigen Personen kann in dem Wandergewerbescheine die Beschränkung auferlegt werden, daß sie das Gewerbe nicht nach Sonnenuntergang, und minderjährigen weiblichen Personen, daß sie es nur auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen, nicht aber von Haus zu Haus betreiben dürfen. Ein gleiches Verbot kann die Ortspolizeibehörde erlassen für denjenigen Hausierbetrieb, für den die Erteilung eines Wandergewerbescheines nicht erforderlich ist. Zum Zwecke des Gewerbebetriebes ist ohne vorgängige Erlaubnis der Eintritt in fremde Wohnungen, sowie zur Nachtzeit das Betreten fremder Häuser und Gehöfte nicht gestattet. Endlich bedarf jeder,

der beim Hausierbetriebe andere Personen von Ort zu Ort mit sich führen will, der Erlaubnis der Behörde, welche den Wandergewerbeschein erteilt. Die Erlaubnis muß oder kann für gewisse Personen versagt werden. Gegen die Versagung der Erlaubnis oder deren Zurücknahme finden dieselben Rechtsmittel statt wie gegen die Versagung des Wandergewerbescheines, wenn es sich dagegen um die versagte Mitführung von Kindern oder Personen anderen Geschlechts handelt, nur die Beschwerde an die unmittelbar vorgesetzte Aufsichtsbehörde. Auch diese Vorschriften über die Art und Weise der Ausübung des Gewerbebetriebs im Umherziehen werden durch die allgemeinen Strafklauseln der Gewerbeordnung §§ 148, 149 erzwungen.

§ 190. Polizeiliche Taxen.

Die Bestimmung des Preises für gewerbliche Leistungen ist Gegenstand der freien privatrechtlichen Vereinbarung, sie bildet einen Bestandteil des zwischen dem Gewerbetreibenden und dem Käufer oder Besteller abgeschlossenen Vertrages. Auch hier kann aber der freie Verkehr der Privatpersonen aus polizeilichen Gesichtspunkten beschränkt werden. Das frühere Gewerberecht hielt eine außerordentlich weitgehende Einmischung der Obrigkeit in die Preisbestimmung für erforderlich im Interesse der Abnehmer und Erzeuger der Waren. Das auf der Gewerbefreiheit beruhende Recht geht dagegen von der Voraussetzung aus, daß im allgemeinen schon durch volkswirtschaftliche Gesichtspunkte, durch den freien Wettbewerb und das dadurch bedingte Verhältnis von Angebot und Nachfrage, eine entsprechende Preisregelung auch ohne staatliches Eingreifen herbeigeführt wird. Sie überläßt daher grundsätzlich die Bestimmung des Preises der Vereinbarung der Beteiligten. Polizeiliche Taxen sollen also künftig nicht vorgeschrieben werden, soweit die Gewerbeordnung nicht etwas anderes ausdrücklich anordnet. Das hiernach noch fortbestehende polizeiliche Taxwesen beruht ausschließlich auf den Vorschriften der Gewerbeordnung §§ 72- 80, 148 und den auf Grund ihrer erlassenen obrigkeitlichen Anordnungen.

Die Gewerbeordnung betrachtet die Preisbestimmung durch freie Vereinbarung der Beteiligten als die Regel. Nur ausnahmsweise in solchen Fällen, wo aus besonderen Gründen wie beim

Fremdenverkehre oder bei ausschließlichen Gewerbeberechtigungen, die Gefahr einer Ueberteuerung des Publikums naheliegt, sind die polizeilichen Taxen beibehalten worden. Die Regelung des Taxwesens ist verschieden erfolgt. Bei einzelnen Gewerbszweigen können die Gewerbetreibenden selbst die Preise der gewerblichen Leistungen durch allgemeine Taxe bestimmen. Sie sind aber an diese Taxe, so lange sie besteht, in allen Fällen gebunden. Für andere Gewerbszweige bestimmt dagegen die Polizei selbst die Taxe. Ersteres trifft zu hinsichtlich der Bäcker, Verkäufer von Backwaren und Gastwirte, letzteres hinsichtlich der Lohnbedienten, Kutscher usw., Schornsteinfeger und gewisser öffentlich anzustellenden Personen, sowie der Apotheker.

Die Bäcker und die Verkäufer von Backwaren können durch die Ortspolizeibehörde angehalten werden, die Preise und das Gewicht ihrer verschiedenen Backwaren für gewisse von ihr zu bestimmende Zeiträume durch einen von außen sichtbaren Anschlag am Verkaufslokale zur Kenntnis des Publikums zu bringen. Dieser Anschlag ist kostenfrei mit dem polizeilichen Stempel zu versehen und täglich während der Verkaufszeit auszuhängen. In diesem Falle kann die Ortspolizeibehörde die Bäcker gleichzeitig anhalten, im Verkaufslokale eine Wage mit den erforderlichen geeichten Gewichten aufzustellen und deren Benutzung zum Nachwiegen der verkauften Backwaren zu gestatten.

Ebenso können die Gastwirte durch die Ortspolizeibehörde angehalten werden, das Verzeichnis der von ihnen gestellten Preise einzureichen und in den Gastzimmern anzuschlagen. Diese Preise dürfen zwar jederzeit abgeändert werden, bleiben aber so lange in Kraft, bis die Abänderung der Polizeibehörde angezeigt, und das abgeänderte Verzeichnis in den Gastzimmern angeschlagen ist. Auf Beschwerden Reisender wegen Ueberschreitung der bezeichneten Preise steht der Ortspolizeibehörde eine vorläufige Entscheidung vorbehaltlich des Rechtsweges zu.

Zur eigenen Festsetzung der Taxe ist die Ortspolizeibehörde in Uebereinstimmung mit der Gemeindebehörde befugt für Lohnbediente und andere Personen, welche auf öffentlichen Straßen und Plätzen oder in Wirtshäusern ihre Dienste anbieten, für die Benutzung von Wagen, Pferden, Gondeln und anderen Beförderungsmitteln, welche öffentlich zum Gebrauche bestimmt sind, sowie für

Schornsteinfeger, an die eine ausschließliche Zuweisung der Kehrbezirke stattgefunden hat. Wenn der zugewiesene Bezirk mehr als eine Ortschaft umfaßt, tritt im letzteren Falle an die Stelle der Ortspolizeibehörde die untere Verwaltungsbehörde. Die schon früher bestehenden Taxen für die durch die Behörden zu beeidigenden und anzustellenden Gewerbetreibenden sind unberührt geblieben. Außerdem ist den anstellenden Behörden die Befugnis erteilt, für diese Personen auch da Taxen einzuführen, wo dergleichen bisher nicht bestanden. Die Taxen der Apotheker können durch die obersten Behörden festgesetzt werden. In Preußen geschieht dies alljährlich durch das Ministerium des Innern. Die Bezahlung der approbierten Aerzte ist gegenwärtig der freien Vereinbarung überlassen. Nur als dispositive Norm für streitige Fälle in Ermangelung einer Vereinbarung können für sie Taxen festgesetzt werden[1]).

Die Stellenvermittler sind nach dem Stellenvermittlungsgesetze vom 2. Juni 1910 an die Gebühren gebunden, welche die Landeszentralbehörde oder die von ihr zu bestimmende Behörde festsetzt.

Sämtliche Taxen, sowohl diejenigen, deren Aufstellung den Gewerbetreibenden selbst überlassen ist, wie die von der Behörde erlassenen bilden eine Grenze nach oben derart, daß die Ueberschreitung der Taxen, soweit sie nicht wie die ärztlichen bloß dispositive Rechtsnormen bilden, strafbar ist[2]). Dagegen sind die Gewerbetreibenden befugt, die in den Taxen enthaltenen Preise nach ihrem Befinden zu ermäßigen.

§ 191. Gewerbliche Interessenvertretungen.

Die Innungen bilden nicht mehr die Grundlage des ganzen Gewerberechtes, so daß nur die Zugehörigkeit zu einer Innung die Befugnis zum Gewerbebetriebe gäbe. Dagegen sind die be-

[1]) Gesetz vom 27. April 1896 — GS. 1896, S. 90 —: Gebührenordnung vom 15. Mai 1896 — MBl. d. inn. Verw. 1896, S. 105 —, bearb. von Förster, 5. Aufl., Berlin 1909.

[2]) Dies ist die herrschende Ansicht. Dagegen nimmt G. Meyer, Verw.R. Bd. 1, § 129, Straflosigkeit der ersteren Art Taxüberschreitungen deshalb an, weil § 148 Nr. 8 GO. nur die Verletzung der von der Obrigkeit vorgeschriebenen oder genehmigten Taxen mit Strafe bedrohe. Allein die Genehmigung liegt in der polizeilichen Abstempelung, und sonstige genehmigte Taxen, auf die sich die Strafbestimmung beziehen könnte, sind der GO. überhaupt fremd.

stehenden Innungen als wertvolles Element der berufsgenossenschaftlichen Gliederung der Gewerbetreibenden aufrecht erhalten. Auch ist die Möglichkeit zur Bildung neuer Innungen gegeben worden, denen durch die Gesetzgebung besondere Aufgaben auf dem Gebiete der Pflege des Gewerbebetriebes gestellt sind. Während die gewerberechtlichen Bestimmungen über stehendes Gewerbe, Hausiergewerbe und Taxen fast ausschließlich polizeilicher Natur sind, tritt bei dem Innungswesen das polizeiliche Element vollständig in den Hintergrund. Es handelt sich hier vorzugsweise um das Gebiet der Gewerbepflege.

Die deutsche Gewerbeordnung enthielt in ihrer ursprünglichen Fassung wenig eingehende Bestimmungen über das Innungswesen. Es wurde unterschieden zwischen den bestehenden Innungen (§§ 81 bis 96 GO.) und den sich neu bildenden (§§ 97—104 a. a. O). Erstere wurden auch weiterhin als zu Recht bestehend anerkannt jedoch unter Umbildung ihrer Verfassung im Sinne der Gewerbefreiheit und unter Entziehung aller öffentlichrechtlichen Befugnisse. Für die Verfassung der sich neu bildenden Innungen wurden gewisse Regelbestimmungen aufgestellt. Die Novelle vom 18. Juni 1881 suchte dagegen eine genossenschaftliche Gliederung des Kleingewerbes wieder herzustellen, indem sie den sich neu bildenden Innungen bedeutende öffentlichrechtliche Befugnisse verlieh. Den älteren Innungen wurde anheimgestellt, ihre Verfassung nach Maßgabe der für die neuen Innungen gegebenen Vorschriften umzubilden. Soweit sie dies nicht bis zum Ablaufe des Jahres 1885 getan hatten, konnten sie durch die Zentralbehörde des betreffenden Bundesstaates hierzu innerhalb einer bestimmten Frist aufgefordert werden, widrigenfalls ihre Aufhebung erfolgen konnte. Noch weiter ging das in Gestalt einer Novelle zur Gewerbeordnung erlassene Handwerkergesetz vom 26. Juli 1897, indem es unter Umständen die Bildung von Zwangsinnungen zuließ und in den Handwerkskammern eine öffentlichrechtliche Gesamtorganisation des Handwerks schuf.

Ihrem Wesen nach gehört die Innung dem Privatrechte an. Sie ist eine Vereinigung von Privatpersonen, beruhend auf deren freier Willensübereinkunft, zur Erreichung gemeinsamer Zwecke. Sowohl der Entstehungsgrund der Verbindung, der Vertrag der Beteiligten, wie ihr Gegenstand, die Förderung des Erwerbes jedes

einzelnen durch gemeinsame Maßnahmen, fällt an sich außerhalb des Gebietes des öffentlichen Rechts. Wenn der Staat sich bewogen findet, die Gesellschaftsform für diese Verbindungen rechtlich zu regeln, so gehört dieses Gesellschaftsrecht ebensowohl dem Privatrechte an wie das Recht der Handelsgesellschaften, Berggewerkschaften usw. Dieser in der ursprünglichen Fassung der Gewerbeordnung im Gegensatze zu den alten Zünften scharf zum Ausdrucke gebrachte Charakter der Innungen, der sich für die sog. älteren Innungen, soweit sie noch bestehen, auch weiterhin erhalten hat, ist aber durch die spätere Gesetzgebung verschiedentlich getrübt worden. Allerdings beruht die Mitgliedschaft der Innung auch jetzt noch auf der freien Willensentschließung der Beteiligten, wenn auch das Gesetz vielfach indirekt zum Beitritte zu nötigen sucht. Den Innungen sind aber verschiedene öffentliche Pflichten auferlegt worden. Indem sie das gewerbliche Interesse der einzelnen Mitglieder fördern, sollen sie gleichzeitig den Gewerbszweig selbst heben. Beides geht unmerklich ineinander über. Denn es ist gerade das Eigentümliche der modernen Staatsidee im Gegensatze zur antiken, daß sie das öffentliche Wohl auf dem der einzelnen Individuen aufbaut. Der Kern der neueren Innungspolitik liegt jedenfalls darin, den Privatvereinen der Innungen staatliche Aufgaben der Gewerbepflege zu übertragen. Damit werden die Innungen zu einer Einrichtung des öffentlichen Rechts, ohne daß sie deshalb bis jetzt aufgehört hätten, gleichzeitig privatrechtliche Vereinigungen zu sein.

Die Innung zeigt daher in ihrer rechtlichen Gestaltung eine Zwitternatur. An sich ist sie privatrechtlich, die Mitgliedschaft beruhend auf der freien Willensentschließung der Beteiligten. Das ist auch noch jetzt die gesetzliche Regel. Die Novelle von 1881 hob die Innung in den Kreis des öffentlichen Rechtes, indem bewährten Innungen über den Kreis ihrer Mitglieder hinaus staatliche Aufgaben der Gewerbepflege übertragen werden konnten, verbindlich auch für die Nichtmitglieder. Die Novelle von 1897 gestattet endlich auf Antrag der Beteiligten die unmittelbare Bildung von Zwangsinnungen, so daß auch die Mitgliedschaft auf der Grundlage des öffentlichen Rechtes ruht.

Die Innungen sind Korporationen zur Förderung gemeinsamer gewerblichen Interessen. Die Innung ist begründet, sobald die

Teilnehmer ein Statut entworfen, und die höhere Verwaltungsbehörde es genehmigt hat. Das Statut hat den Charakter eines privatrechtlichen Gesellschaftsvertrages, der zu seiner Rechtsgültigkeit der staatlichen Bestätigung bedarf. Ueber gewisse, im Gesetze bezeichnete Verhältnisse muß das Statut Bestimmung treffen, und es darf keine Vorschriften enthalten, welche mit den Aufgaben der Innung nicht in Verbindung stehen oder dem Gesetze zuwiderlaufen. Die Genehmigung darf versagt werden, wenn in dem Bezirke, für welchen die Innung errichtet werden soll, bereits eine Innung für die gleichen Gewerbe besteht. Sie muß versagt werden, wenn das Statut den gesetzlichen Erfordernissen nicht entspricht, oder wenn die über den Bezirk einer höheren Verwaltungsbehörde oder eines Bundesstaates hinausgehende Abgrenzung des Innungsbezirkes die erforderliche Genehmigung nicht gefunden hat. Die Versagung der Genehmigung aus anderen Gründen ist unzulässig. Macht es sich die Innung zur Aufgabe, einen gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zur gewerblichen Förderung ihrer Mitglieder oder eine Unterstützungs- oder Krankenkasse oder ein Schiedsgericht für Streitigkeiten aus dem Gesellenverhältnisse einzurichten, so sind die Bestimmungen hierüber in ein Nebenstatut aufzunehmen. Die Genehmigung dieses Nebenstatuts kann von der Behörde nach freiem Ermessen versagt werden. Die gleichen Bestimmungen greifen Platz, soweit es sich um Statutenänderungen handelt[1]).

Ueber die Genehmigung der Innungsstatuten und deren Abänderung hat in Preußen der Bezirksausschuß, für Berlin der Polizeipräsident zu beschließen. Gegen den die Genehmigung versagenden Beschluß findet innerhalb zwei Wochen der Antrag auf mündliche Verhandlung im Verwaltungsstreitverfahren und, wenn der Beschluß vom Polizeipräsidenten ausging, die Klage beim Bezirksausschusse statt. Das Endurteil des Bezirksausschusses kann nur durch die Revision beim Oberverwaltungsgerichte angefochten werden (§ 124 ZG.).

Mitglieder der Innung können nur Personen sein, welche innerhalb des Innungsbezirkes eines der Gewerbe, für welche die Innung errichtet ist, selbständig betreiben oder betrieben haben, oder

[1]) Als Muster vgl. das im Reichsamte des Innern ausgearbeitete Normal-Innungsstatut vom 19. März 1898 — Centr.Bl. 1898, S. 155 ff. —.

in einem dem Gewerbe angehörenden Großbetriebe als Werkmeister oder in ähnlicher Stellung, landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betrieben beschäftigt sind oder gewesen sind. Von dem Eintritte ausgeschlossen sind diejenigen, welche sich nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden, oder welche in der Verfügung über ihr Vermögen gerichtlich beschränkt sind. Durch das Innungsstatut kann weiterhin die Aufnahme abhängig gemacht werden: a. von dem Nachweise einer Prüfung, welche die Befähigung zur Ausführung der gewöhnlichen Arbeiten des Gewerbes dartut, b. von der Zurücklegung einer Lehrlings- oder Gesellenzeit. Niemandem, der den gesetzlichen oder den etwa aufgestellten statutarischen Erfordernissen genügt, darf die Aufnahme in die Innung versagt werden. Von der Ausübung des Stimmrechtes oder eines Ehrenrechtes in der Innung sind diejenigen ausgeschlossen, welche sich nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befinden, oder welche infolge gerichtlicher Anordnung in der Verfügung über ihr Vermögen beschränkt sind. Die Mitgliedschaft hört auf mit dem Austritte, der jederzeit gestattet ist, sofern das Statut nicht eine Anzeige höchstens sechs Monate vorher vorschreibt, und mit dem Tode des Mitgliedes. Im letzteren Falle geht jedoch die Mitgliedschaft auf die Witwe über, wenn sie den Gewerbebetrieb des Verstorbenen fortsetzt. Der Witwe stehen aber Stimm- und Ehrenrechte nicht zu, wenn sie ihr das Statut nicht einräumt. Gesellen können nicht Innungsmitglieder sein. Doch ist ihnen gesetzlich eine Beteiligung zugestanden bei der Abnahme von Gesellenprüfungen und bei der Verwaltung derjenigen Einrichtungen, welche zu ihrer Unterstützung bestimmt sind, oder für welche sie Beiträge entrichten oder eine besondere Mühewaltung übernehmen. Dazu wählen sie einen Gesellenausschuß. Nur die Innungsmitglieder dürfen sich als Innungsmeister bezeichnen. Die Führung dieser Bezeichnung durch andere Personen ist strafbar.

Die Verfassung der Innung beruht auf dem Innungsstatute, für dessen Inhalt in dieser Beziehung durch das Gesetz gewisse Regelbestimmungen getroffen sind. Jede Innung muß einen von den Innungsmitgliedern zu wählenden Vorstand haben, der die Innung nach außen vertritt. Den Mitgliedern darf keine Verpflichtung zu Handlungen oder Unterlassungen auferlegt werden, welche mit den Aufgaben der Innung in keiner Verbindung stehen.

und es dürfen keine anderen Beiträge von ihnen erhoben werden als solche, die zur Erfüllung der gesetzlich zulässigen Zwecke der Innung bestimmt sind. Die rechtmäßig angelegten Beiträge und die von der Innung rechtmäßig verhängten Ordnungsstrafen werden auf Antrag des Innungsvorstandes auf dem für Beitreibung der Gemeindeabgaben vorgeschriebenen Wege zwangsweise eingezogen vorbehaltlich des Rechtsweges über die Verpflichtung zur Zahlung der Beiträge. Ueber Beschwerden wegen Verhängung von Ordnungsstrafen entscheidet die Aufsichtsbehörde endgültig.

Alle oder mehrere derselben Aufsichtsbehörde unterstehende Innungen können zur Vertretung ihrer gemeinsamen Interessen einen Innungsausschuß bestellen und ihm Rechte und Pflichten der einzelnen Innungen, sofern diese nicht vermögensrechtlicher Natur sind, übertragen. Die Bestimmungen über einen solchen Innungsausschuß sind in einem Statute zu treffen, das von den Innungsversammlungen der beteiligten Innungen zu beschließen ist und der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bedarf.

Der Wirkungskreis der Innungen umfaßt notwendig die Erfüllung der ihnen gesetzlich obliegenden Aufgaben. Hierher gehört: a. Die Pflege des Gemeingeistes, sowie die Aufrechterhaltung und Stärkung der Standesehre unter den Innungsmitgliedern; b. die Förderung eines gedeihlichen Verhältnisses zwischen Meistern und Gesellen, sowie die Fürsorge für das Herbergswesen der Gesellen und für die Nachweisung von Gesellenarbeit; c. die Regelung des Lehrlingswesens und die Fürsorge für die Ausbildung der Lehrlinge; d. die Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und Lehrlingen aus dem Lehrlingsverhältnisse.

Durch statutarischen Beschluß können die Innungen außer den gesetzlich ihnen obliegenden Aufgaben ihre Wirksamkeit auf alle anderen, den Innungsmitgliedern gemeinsamen gewerblichen Interessen ausdehnen. Insbesondere sind ihnen gesetzlich folgende Befugnisse eingeräumt. Sie können a. ohne die etwa sonst erforderliche Genehmigung Fachschulen für Gesellen und Lehrlinge errichten und sie leiten; b. Gesellen und Meisterprüfungen abhalten; c. zur Unterstützung der Innungsmitglieder, ihrer Angehörigen, ihrer Gesellen und Lehrlinge in Fällen der Krankheit, des Todes, der Arbeitsunfähigkeit oder sonstiger Bedürftigkeit Kassen einrichten, sofern das hierfür abzufassende Nebenstatut die erforderliche Ge-

nehmigung erhält, ohne daß es einer weiteren, nach Landesrecht für Errichtung solcher Kassen erforderlichen Genehmigung bedürfte; d. nach Genehmigung des hierauf bezüglichen Nebenstatuts Schiedsgerichte errichten, welche an Stelle der sonst zuständigen Behörden Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und deren Gesellen aus dem Gesellenverhältnisse zu entscheiden haben; e. zur Förderung des Gewerbebetriebes einen genossenschaftlichen Geschäftsbetrieb einrichten.

An Stelle der freien sind auf Antrag Zwangsinnungen für sämtliche Handwerker gleicher oder verwandter Gewerbe eines Bezirks zu bilden, wenn die Mehrheit dieser Handwerker zustimmt, der Umfang des Bezirks deren Teilnahme am Genossenschaftsleben ermöglicht und ihre Zahl zur Bildung einer leistungsfähigen Innung ausreicht. Dies wird bei zwanzig Mitgliedern angenommen.

Die Auflösung einer Innung tritt entweder durch Aussterben ihrer Mitglieder ein oder infolge eines statutenmäßigen Beschlusses der Innungsversammlung oder kraft Gesetzes, wenn über das Vermögen einer Innung Konkurs eröffnet wird, oder infolge Beschlusses der höheren Verwaltungsbehörde. Diese kann die Auflösung aus wichtigen gesetzlichen Gründen anordnen. In Preußen entscheidet nach § 123 des Zuständigkeitsgesetzes der Bezirksausschuß auf Klage der Aufsichtsbehörde. Vor Erlaß des Endurteils kann er nach Anhörung des Innungsvorstandes die vorläufige Schließung der Innung anordnen.

Bei Auflösung einer Innung müssen zunächst aus dem vorhandenen Vermögen die Schulden der Innung berichtigt werden. Der Teil des hiernach verbleibenden Vermögens, der bisher zur Unterhaltung von Unterrichtsanstalten oder anderen gewerblichen Zwecken bestimmt war, darf dieser Bestimmung nicht entzogen werden. In Ermangelung einer anderweitigen genügenden Fürsorge fällt er an die Gemeinde, auf welche die Verpflichtung zur stiftungsmäßigen Verwendung übergeht. Der Rest des Vermögens kann nach Beschluß der Innung insoweit unter die Mitglieder verteilt werden, als er aus Beiträgen dieser Mitglieder entstanden ist. Doch darf kein Mitglied mehr erhalten als den Gesamtbetrag der von ihm gezahlten Beiträge. Das übrige Vermögen wird, sofern in dem Statute oder in Landesgesetzen nichts anderes bestimmt ist, der Gemeinde, in welcher die Innung ihren Sitz hatte, zur

Benutzung für gewerbliche Zwecke überwiesen. Entstehen aus diesen Bestimmungen Streitigkeiten zwischen der Gemeinde und den sich auflösenden Innungen, so gebührt die Entscheidung hierüber der höheren Verwaltungsbehörde in Preußen nach § 125 des Zuständigkeitsgesetzes dem Bezirksausschusse im Verwaltungsstreitverfahren.

Die staatliche Aufsicht über Innungen, deren Bezirk sich nur auf eine Stadt erstreckt, wird von der Gemeindebehörde geführt. Die Aufsichtsbehörde der übrigen Innungen wird durch die höhere Verwaltungsbehörde, in Preußen den Regierungspräsidenten, und, wenn sie sich über die Bezirke mehrerer höherer Verwaltungsbehörden erstreckt, durch die oberste Behörde des Bundesstaates bestimmt. Die Aufsichtstätigkeit ist im einzelnen gesetzlich geregelt. Die Aufsichtsbehörde hat nämlich folgende Obliegenheiten: a. Sie hat die Befolgung der gesetzlichen und statutarischen Vorschriften zu überwachen. b. Sie kann, um deren Befolgung zu erzwingen, Ordnungsstrafen gegen die Inhaber der Innungsämter, gegen die Mitglieder und deren Gesellen, soweit letztere an den Geschäften der Innung teilnehmen, androhen, festsetzen und vollstrecken. c. Wenn der Innungsvorstand sich weigert, die Innungsversammlung zu berufen, so kann die Aufsichtsbehörde sie berufen und leiten. d. Ueber Abänderung der Statuten und Auflösung der Innung kann nur in einer Versammlung beschlossen werden, der ein Vertreter der Aufsichtsbehörde beiwohnt. e. Sie hat das Recht, zu den Prüfungen der aufzunehmenden Mitglieder, der Gesellen und Lehrlinge einen Vertreter zu entsenden. f. Sie entscheidet Streitigkeiten über Aufnahme, Austritt und Ausschließung von Mitgliedern, über die Wahl zu Innungsämtern und über die Rechte und Pflichten der Inhaber von Innungsämtern unbeschadet der Rechte Dritter. Gegen die Anordnungen und Entscheidungen der Aufsichtsbehörde ist die Beschwerde an die nächst vorgesetzte Behörde zulässig. In Preußen kann nach § 125 des Zuständigkeitsgesetzes von den Betroffenen Klage gegen die Aufsichtsbehörde bei dem Bezirksausschusse im Verwaltungsstreitverfahren erhoben werden.

Mehrere Innungen, die nicht derselben Aufsichtsbehörde unterstehen, können zur gemeinsamen Verfolgung ihrer Aufgaben und zur Pflege gewerblicher Interessen einen Innungsverband bilden.

Der Verband muß ein Statut haben, welches der Bestätigung durch die höhere Verwaltungsbehörde und, wenn der Verband sich über mehrere Bundesstaaten erstreckt, durch den Reichskanzler bedarf.

Für größere Bezirke sind von den Landeszentralbehörden Handwerkskammern zu errichten, Körperschaften des öffentlichen Rechtes für die Vertretung und Selbstverwaltung des Handwerks. Sie haben die Interessen der Handwerker durch Begutachtung und Antragstellung den Behörden gegenüber zu vertreten und diese Interessen selbst, insbesondere in betreff der gewerblichen Ausbildung der Lehrlinge und des Prüfungswesens zu fördern. Ihre Mitglieder werden durch mittelbare Wahl von den Handwerkerinnungen und den zur Förderung des Handwerks gebildeten Gewerbevereinen und sonstigen Vereinigungen aus den Handwerksmeistern auf sechs Jahre gewählt. Bei jeder Handwerkskammer ist ein Staatskommissar zu bestellen und ein Gesellenausschuß zu bilden. Die Kosten werden nach dem Maßstabe der selbständigen Handwerksbetriebe auf die Gemeinden des Bezirks verteilt, die sie auf die beteiligten Betriebe umlegen können.

Zur Wahrnehmung der ärztlichen Berufs- und Standesinteressen und zur Erörterung aller Angelegenheiten der öffentlichen Gesundheitspflege wird nach dem Gesetze vom 25. Mai 1899 mit Novelle vom 27. Juli 1904[2]) für jede Provinz eine Aerztekammer errichtet, deren Mitglieder von den in der Provinz wohnhaften Aerzten auf drei Jahre gewählt werden. Die Aufsicht führt der Oberpräsident. Die Kammer kann nach seiner Genehmigung Beiträge auf die wahlberechtigten Aerzte umlegen. Sie wird vermögensrechtlich durch ihre Kasse vertreten, die Rechte erwerben, Verbindlichkeiten eingehen, klagen und verklagt werden kann. Mit den Aerztekammern sind ärztliche Ehrengerichte für alle Aerzte ausschließlich der beamteten, der Militär- und Marineärzte verbunden. Sie haben über Verletzungen der Standesehre und Berufspflichten zu entscheiden und dabei die Beilegung von Streitigkeiten zu vermitteln und die Strafgewalt ausüben. Die Strafen sind Warnung, Verweis, Geldstrafen bis zu 3000 M. und zeitweilige oder dauernde Entziehung des Wahlrechtes zur Aerzte-

[2]) GS. 1899, S. 565; 1904, S. 182. Den Ausgangspunkt bildet die Verordnung vom 25. Mai 1887, GS. 1887, S. 169.

kammer. Berufungen gehen an einen unter dem Vorsitze des Direktors der Medizinalabteilung gebildeten Ehrengerichtshof. In ähnlicher Weise hat die Verordnung vom 2. Februar 1901[3]) zur Erörterung der den Apothekerberuf oder die Arzneiversorgung betreffenden Angelegenheiten und zur Wahrnehmung der Standesinteressen der Apotheker Apothekerkammern gebildet. Sie sind gleich den Aerztekammern eingerichtet.

§ 192. Gewerbliche Arbeitsverhältnisse.

Das gewerbliche Arbeitsverhältnis ist an sich eine besondere Art des privatrechtlichen Dienstvertrages. Es ist jedoch mit der Entwicklung des modernen Fabrikbetriebes weitgehenden Beschränkungen des öffentlichen Rechtes unterworfen worden im Interesse der wirtschaftlich schwächeren Klasse, der Arbeiter. Diese Beschränkungen beziehen sich teils auf das gewerbliche Arbeitsverhältnis überhaupt, teils auf den Schutz einzelner Arbeiterklassen. Ihrem Inhalte nach sind sie zum Teil polizeilich, zum Teil gehören sie der positiven Wohlfahrtspflege des Staates an. Beide Elemente sind aber so eng miteinander verschlungen, daß eine Scheidung zwischen Polizei und Pflege hier undurchführbar erscheint.

Nach ausdrücklicher Bestimmung des § 154 der Gewerbeordnung finden ihre Bestimmungen über Gehilfen und Lehrlinge auf diejenigen in Apotheken überhaupt nicht und auf diejenigen in Handelsgeschäften nur in einzelnen, später besonders hervorzuhebenden Punkten Anwendung. Die Begriffe des Gewerbes und des Handelsgeschäftes sind aber nicht scharf voneinander geschieden. Nach der Auffassung der Gewerbeordnung ist auch der bloße Warenumsatz des Kaufmanns ein Gewerbe, und nach der Auffassung des Handelsgesetzbuches fällt unter den Begriff des Kaufmanns auch derjenige, welcher sich nicht auf den Umsatz beschränkt, sondern aus Rohstoffen selbst hergestellte Waren gewerbsmäßig veräußert. Der Unterschied zwischen dem Gewerbegehilfen und dem Handlungsgehilfen würde hiernach überhaupt nicht gemacht werden können, wenn man unter dem einen den Gehilfen eines Gewerbetreibenden, unter dem anderen den eines Kaufmannes versteht. Die feststehende

[3]) GS. 1901, S. 49. Ausf.Verf. vom 23. April 1901 — M. MBl. 1901, S. 127 —.

Praxis des Reichsoberhandelsgerichts und des Reichsgerichts[1]) nimmt daher als Unterscheidungsgrund die Beschäftigungsart an, der Handlungsgehilfe leistet kaufmännische, der Gewerbegehilfe technisch-gewerbliche Dienste. Diese Unterscheidung ist auch hier zugrunde zu legen. Die Bestimmungen über gewerbliche Arbeitsverhältnisse beziehen sich also auf Personen, welche kaufmännische Dienste leisten, nur in den besonders hervorgehobenen Punkten.

Was das Arbeitsverhältnis im allgemeinen betrifft, so sind die früheren Koalitionsverbote, d. h. Verbote für Gewerbetreibende und Arbeiter, sich zur Erlangung günstigerer Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verbinden, aufgehoben. Jedoch sind alle Verträge, durch welche sich ein Gewerbetreibender oder ein Arbeiter verpflichtet, von einer solchen Vereinigung oder Verabredung nicht zurückzutreten, nichtig. Die Anwendung von physischem oder psychischem Zwange, um andere zur Teilnahme an solchen Verabredungen und Vereinigungen oder zur Befolgung ihrer Beschlüsse zu veranlassen oder sie vom Rücktritte abzuhalten, sowie der Versuch zu diesen Handlungen ist strafbar (§ 152 GO.). Diesen Zustand bezeichnet man gewöhnlich als Koalitionsfreiheit. Diese Koalitionsfreiheit ist aber ebenso wenig wie die Gewerbefreiheit ein subjektives Recht, sondern empfängt ihren bestimmenden Charakter durch die Aufhebung der bisherigen Beschränkungen dieser Betätigung der Willensfreiheit.

Die Gewerbetreibenden sind verpflichtet, alle diejenigen Einrichtungen und Anordnungen zu treffen und zu unterhalten, welche mit Rücksicht auf die besondere Beschaffenheit des Betriebes zu tunlichster Sicherheit gegen Gefahren für Leben und Gesundheit und zur Aufrechterhaltung der guten Sitten wie zur Sicherung des Anstandes erforderlich sind. Dahin gehört namentlich die besondere Rücksicht auf Gesundheit und Sittlichkeit der jugendlichen Arbeiter unter 18 Jahren. Der Bundesrat kann Vorschriften über Einrichtungen erlassen, welche für alle Anlagen einer bestimmten Art herzustellen sind. Soweit dies nicht geschehen ist, können die Anordnungen von der Landeszentralbehörde oder im Wege der Polizeiverordnung nach Anhörung der Vorstände der beteiligten Berufsgenossenschaften oder Sektionen erlassen werden. Auch kann der

[1]) Vgl. Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 2 § 193 und die dort in den Noten angeführten Erkenntnisse.

Bundesrat im gesundheitlichen Interesse der Arbeiter für einzelne Gewerbe einen Höchstarbeitstag einführen. Im übrigen können Anordnungen für einzelne gewerbliche Anlagen zur Durchführung der gesetzlichen Vorschriften durch Polizeiverfügung erlassen werden, wogegen der Betroffene und, wenn die Verfügung den Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaft widerspricht, auch der Vorstand der letzteren, binnen zwei Wochen die Beschwerde an die höhere Verwaltungsbehörde und gegen diese an die Zentralbehörde hat. Die Verabsäumung der hiernach dem Gewerbeunternehmer obliegenden Verpflichtung ist mit Strafe bedroht (§§ 120a—120e, 147 Nr. 4 GO.).

Eine Reihe anderer Vorschriften der Gewerbeordnung ist zwar aus demselben gesetzgeberischen Grunde des Schutzes der arbeitenden Klassen gegen die Arbeitgeber hervorgegangen. Der gesetzgeberische Gedanke ist aber hier nicht zum Ausdruck gelangt in polizeilichen Maßregeln, sondern in Privatrechtsnormen, welche verschiedene Vertragsbestimmungen und Rechtsgeschäfte für nichtig erklären, und in Strafrechtsnormen, welche verschiedene Handlungen und Unterlassungen mit Strafe bedrohen. So sind nichtig — und zwar auch für das Handelsgewerbe — Vertragsbestimmungen, durch welche sich Arbeiter zum Arbeiten an Sonn- und Festtagen verpflichten, soweit die Gewerbeordnung nicht Ausnahmen zuläßt. Es ist aber andererseits für den Arbeitgeber die Beschäftigung der Arbeiter an Sonn- und Festtagen strafbar, soweit die Gewerbeordnung sie nicht gestattet. Zur Sicherung des Verbotes der Sonntagsarbeit dient das Verbot des Gewerbebetriebes in offenen Verkaufshallen überhaupt wie des Hausierbetriebes vorbehaltlich gewisser Ausnahmen (§§ 41a, 54a, 105a—i, 146a GO.). Weitere derartige privatrechtliche Vorschriften richten sich gegen die Mißbräuche des sogenannten Trucksystems, wonach der Arbeitgeber seine Arbeiter nötigt, an Stelle des Geldlohnes Waren anzunehmen oder ihre Bedürfnisse an bestimmten Verkaufsstellen zu befriedigen. Auf den Inhalt dieser Bestimmungen über die Art der Lohnzahlung ist als dem Privatrechte angehörig hier nicht weiter einzugehen. In das Gebiet des öffentlichen Rechts greifen die Verbote des Trucksystems nur insofern über, als Zuwiderhandlungen unter Strafe gestellt sind (§§ 115—119b, 146 Nr. 1, 148 Nr. 13 GO.). Endlich können die Arbeiter bei Auf-

lösung des Arbeitsverhältnisses von dem Arbeitgeber die Ausstellung eines Zeugnisses über die Art und Dauer ihrer Beschäftigung und über ihre Führung verlangen, in das jedoch keine den Arbeiter anderweitig kennzeichnenden Merkmale aufgenommen werden dürfen. Dieses Zeugnis ist auf Antrag des Arbeiters von der Ortspolizeibehörde kosten- und stempelfrei zu beglaubigen. Eine Verletzung der dem Arbeitgeber auferlegten Verpflichtungen ist auch hier mit Strafe bedroht (§§ 113, 114, 146 Nr. 3 GO.).

Besondere Bestimmungen öffentlichrechtlicher Natur hinsichtlich einzelner Arten gewerblicher Arbeiter bestehen für die jugendlichen gewerblichen Arbeiter überhaupt, für die Lehrlinge und für die Fabrikarbeiter.

Hinsichtlich der jugendlichen gewerblichen Arbeiter überhaupt werden mehrere Altersstufen unterschieden und nach diesen deren Beschäftigung verschiedenen Beschränkungen unterworfen. Alle für eine höhere Altersstufe getroffenen Beschränkungen gelten aber auch für die niederen. Es wird also bei den einzelnen Altersstufen eine Grenzlinie nach unten überhaupt nicht gezogen.

Personen unter 21 Jahren dürfen, wenn sie nicht mehr zum Besuche der Volksschule verpflichtet sind, als gewerbliche Arbeiter nur angenommen werden, wenn sie mit einem von der Polizeibehörde ihres bisherigen Wohnortes ausgestellten Arbeitsbuche versehen sind. Dieses muß den Namen des Arbeiters, Ort, Jahr und Tag seiner Geburt, seine Unterschrift, sowie das Siegel der Behörde enthalten. Der Arbeitgeber hat das Arbeitsbuch bei Annahme des Arbeitssuchenden einzufordern, darin die Zeit des Eintritts und die Art der Beschäftigung einzutragen, es zu verwahren und bei rechtmäßiger Lösung des Arbeitsverhältnisses nach Eintragung der Zeit des Austritts und der Art der letzten Beschäftigung, wenn darin Veränderungen stattgefunden haben, dem Vater oder Vormunde, wenn diese es verlangen, oder der Arbeiter das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, anderenfalls dem Arbeiter selbst auszuhändigen. Andere Eintragungen als die genannten sind unzulässig. Insbesondere sind Vermerke, welche den Inhaber günstig oder nachteilig zu kennzeichnen bezwecken, mit Strafe bedroht. Die Eintragung im Arbeitsbuche ist auf Antrag des Arbeiters von der Polizeibehörde kosten- und stempelfrei zu beglaubigen (§§ 107 bis 114, 146 Nr. 3, 150 Nr. 1 GO.).

Personen unter 18 Jahren dürfen von Gewerbetreibenden, welche mit Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte bestraft sind, während der Dauer dieser Zeit nicht angeleitet werden. Die Gewerbetreibenden, welche Arbeiter unter 18 Jahren beschäftigen, sind verpflichtet, die durch deren Alter gebotenen besonderen Rücksichten auf Gesundheit und Sittlichkeit zu nehmen. Insbesondere haben sie ihnen, und zwar einschließlich der Handlungsgehilfen und Handlungslehrlinge die zum Besuche einer Fortbildungsschule erforderliche Zeit zu gewähren. Auch kann durch Landesgesetz[2]), durch Statut einer Gemeinde oder eines weiteren Kommunalverbandes eine Verpflichtung zum Besuche der Fortbildungsschule für männliche Arbeiter unter 18 Jahren begründet werden. Die zur Durchführung der Verpflichtung erforderlichen Bestimmungen sind gleichfalls durch das Statut zu treffen. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschriften sind mit Strafe bedroht. Auch kann die Entlassung der betreffenden Personen seitens der nicht im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte befindlichen Gewerbetreibenden durch polizeiliche Zwangsmittel herbeigeführt werden (§§ 106, 120, 150 Nr. 1, 4, 154a GO.).

Das Lehrlingsverhältnis selbst liegt durchaus auf privatrechtlichem Gebiete. Kraft öffentlichen Rechts ist jedoch der Lehrherr verpflichtet, entweder selbst oder durch einen geeigneten, ausdrücklich dazu bestimmten Stellvertreter die Ausbildung des Lehrlings zu leiten, seine moralische Führung zu beaufsichtigen und ihn zu keinen Dienstleistungen zu verwenden, durch welche ihm die Zeit und Gelegenheit zu seiner Ausbildung und zum Besuche des Gottesdienstes an Sonn- und Festtagen entzogen würde. Die Verletzung dieser Pflichten seitens des Lehrherren ist mit Strafe bedroht. Der Lehrling andererseits ist zum Gehorsam gegen den Lehrherren und denjenigen, der an dessen Stelle seine Ausbildung zu leiten hat, verpflichtet. Diesen Gehorsam kann der Lehrherr persönlich, nicht aber sein Stellvertreter durch die Mittel väterlicher Zucht

[2]) Landesgesetzlich besteht eine solche Verpflichtung in Hannover für Lehrlinge nach § 113 der Hann. GO. vom 1. August 1847 — Hann. GS. 1847, Abt. I, S. 216 — und in Posen und Westpreußen nach dem Ges. vom 4. Mai 1886 mit Novelle vom 24. Februar 1897 — GS. 1886, S. 143; 1897, S. 41 —. In den übrigen Landesteilen gibt es nur statutarische Vorschriften.

erzwingen. Falls der Lehrling unberechtigterweise die Lehre ohne Zustimmung des Lehrherren verläßt, kann, wenn der Lehrvertrag schriftlich abgeschlossen ist, der Lehrherr bei der Ortspolizeibehörde beantragen, daß der Lehrling durch polizeiliche Zwangsmittel angehalten werde, bis zur Aufhebung des Lehrverhältnisses durch gerichtliches Urteil in der Lehre zu verbleiben. Nach Beendigung des Lehrverhältnisses ist der Lehrherr bei Strafe verpflichtet, dem Lehrlinge über das Gewerbe, die Dauer der Lehrzeit, seine Führung usw. ein Zeugnis auszustellen. An Stelle dessen kann jedoch ein von der Innung ausgefertigter Lehrbrief treten (§§ 126 133, 148 Nr. 9, 10 GO.).

Die Ausbildung der Apotheker regelt sich mittelbar nach den über die Prüfungen gegebenen Vorschriften[3]). Als Lehrlinge zugelassen werden hiernach nur solche Personen, welche die Befähigung zum einjährigen Militärdienste erlangt haben. Demnächst folgt eine dreijährige und für Personen, welche sich im Besitze des Reifezeugnisses befinden, zweijährige Lehrzeit und als Abschluß derselben die Gehilfenprüfung. Daran schließt sich eine dreijährige Servierzeit in einer deutschen Apotheke als Gehilfe und ein anderthalbjähriger Besuch einer Universität oder einer Technischen Hochschule, wonach die Apothekerprüfung abgelegt werden kann.

Die einschneidensten Beschränkungen des öffentlichen Rechtes sind getroffen hinsichtlich der Fabrikarbeiter. Der Begriff der Fabrik und des Fabrikarbeiters wird gesetzlich nicht näher bestimmt. Wann eine Fabrik vorhanden ist, muß unter Würdigung der ganzen Sachlage nach tatsächlichen Umständen entschieden werden. Fabrikarbeiter sind aber die in einer Fabrik beschäftigten gewerblichen Arbeiter, soweit sie nicht zu dem höheren Betriebspersonale gehören. Alle für die Beschäftigung der gewerblichen Arbeiter überhaupt aufgestellten Beschränkungen des öffentlichen Rechts greifen daher selbstverständlich auch für die Fabrikarbeiter Platz. Ihre Beschäftigung unterliegt jedoch darüber hinaus noch weiteren gesetzlichen Normen einschränkender Natur.

Für jede Fabrik, in welcher in der Regel mindestens 20 Arbeiter beschäftigt werden, muß eine Arbeitsordnung bestehen[4]). Diese ist

[3]) Vgl. § 188.

[4]) Vgl. Blankenstein, Die Rechtskraft der Arbeitsordnungen

gedacht als Bestandteil jedes einzelnen Arbeitsvertrages. Damit steht es jedoch im Widerspruche, daß sie vom Fabrikunternehmer nur nach Anhörung der Arbeiterschaft oder des später zu erwähnenden Arbeiterausschusses und, wenn sie Bestimmungen über die Benutzung der Wohlfahrtseinrichtungen der Fabrik oder über das Verhalten minderjähriger Arbeiter außerhalb des Betriebes enthält, nur mit Zustimmung des Arbeiterausschusses erlassen werden kann. Notwendiger Inhalt der Arbeitsordnung sind nur die Bestimmungen über die Arbeitszeit, die Arten der Lohnzahlung, die Kündigungsfristen, soweit sie von den gesetzlichen abweichen, die Festsetzung von Strafen, sofern solche vorgesehen werden sollen, und die Verwendung der Geldstrafen, die Verwendung der wegen Vertragsbruches verwirkten Lohnbeträge, wenn eine solche Verwirkung durch die Arbeitsordnung ausgesprochen wird. Die vorgesehenen Ordnungsstrafen haben nicht mehr den Charakter von Vertragsstrafen. Denn sie müssen zum Besten der Arbeiter der Fabrik verwendet werden und schließen die Geltendmachung eines Schadensersatzanspruches seitens des Unternehmers nicht aus. Die Arbeitsordnung ist der unteren Verwaltungsbehörde in zwei Ausfertigungen einzureichen. Die Behörde prüft aber nur die Rechtmäßigkeit des Erlasses und des Inhalts, nicht die Zweckmäßigkeit. Die Arbeitsordnung wird bei ihrem Erlasse von dem Unternehmer veröffentlicht und tritt frühestens zwei Wochen danach in Kraft. Nachträge kommen in derselben Weise zustande wie die ursprüngliche Arbeitsordnung (§§ 134a—g, 147 Nr. 4, 148 Nr. 12 GO.).

Die Bildung von Arbeiterausschüssen als Vertretung der Arbeiterschaft einer Fabrik ist durch die Gewerbeordnung nicht unmittelbar vorgeschrieben, wird aber von ihr begünstigt. Die Anhörung des Arbeiterausschusses ersetzt die der Arbeiterschaft bei Erlaß der Arbeitsordnung, und wenn diese Vorschriften enthalten soll, die mit dem Arbeitsverhältnisse an sich in keinem Zusammenhange stehen, so bedarf es der Zustimmung des Arbeiterausschusses. Für seine Bildung sind, soweit er diese Obliegenheiten wahrnehmen soll, gewisse Regelbestimmungen gegeben. Insbesondere muß die Mehrzahl der Mitglieder von den Arbeitern gewählt sein (§ 134h GO.).

im Archiv für öffentliches Recht Bd. 13 (1898), S. 119 ff.; Koehne, Die Arbeitsordnung, Berlin 1901.

Die Beschäftigung von Kindern unter 13 Jahren in Fabriken ist vollständig und von über 13 Jahren insoweit ausgeschlossen, als sie noch zum Besuche der Volksschule verpflichtet sind. Kinder unter 14 Jahren dürfen höchstens sechs und junge Leute von 14 bis 16 Jahren höchstens zehn Stunden täglich beschäftigt werden. Die Arbeitszeit, welche nicht in die Nacht fallen darf, und die Pausen sind gesetzlich bestimmt. Für Arbeiterinnen besteht auch bei höherem Lebensalter ein Höchstarbeitstag von 11 Stunden, an Vorabenden von Sonn- und Festtagen von zehn Stunden und das Verbot der Nachtarbeit. Außerdem dürfen sie vier Wochen nach ihrer Niederkunft überhaupt nicht und weitere zwei Wochen nur mit Zustimmung des Arztes beschäftigt werden. Die Beschäftigung von jugendlichen Arbeitern und von Arbeiterinnen darf nur geschehen auf Grund einer schriftlichen Anzeige an die Ortspolizeibehörde, in welcher die Arten der Arbeit, wie Anfang und Ende, Pausen, Art der Tätigkeit, näher anzugeben sind. Bei jeder Veränderung in einem dieser Punkte ist vorher eine neue Anzeige zu machen. Ein Verzeichnis der jugendlichen Arbeiter und ihrer Arbeitszeit, sowie ein Auszug aus den gesetzlichen Bestimmungen über die Beschäftigung von jugendlichen Arbeitern und Arbeiterinnen ist in den betreffenden Fabrikräumen auszuhängen. Unter außergewöhnlichen Umständen können die Verwaltungsbehörden zeitweise Ausnahmen von diesen Arbeiterschutzvorschriften zulassen. Allgemeine Ausnahmen kann nur der Bundesrat machen, und zwar auch in der Weise, daß er die Beschäftigung von jugendlichen Arbeitern und von Arbeiterinnen in einzelnen Fabrikationszweigen ganz untersagt oder von gewissen Vorkehrungen abhängig macht. Zuwiderhandlungen gegen die gesetzlichen Vorschriften seitens der Fabrikunternehmer sind strafbar (§§ 135—139a, 154, 154a, 146 Nr. 2, 149 Nr. 7 GO.).

Nach dem Vorgange des preußischen Gesetzes vom 16. Mai 1853 sieht auch die Gewerbeordnung seit der Novelle von 1878 die Bestellung besonderer Aufsichtsorgane zur Ueberwachung der Ausführung jener Vorschriften vor, welche im Interesse des Arbeiterschutzes gegeben sind. Die Aufsicht über die Ausführung der Bestimmungen bezüglich der Sonntagsruhe, der gesundheits- und sittenpolizeilichen Einrichtungen und des Schutzes der jugendlichen Arbeiter und Arbeiterinnen ist nicht nur für die Fabriken,

sondern für alle gewerblichen Anlagen besonderen, von den Landesregierungen zu ernennenden Beamten zu übertragen. Ihnen stehen bei Ausübung dieser Aufsicht alle amtlichen Befugnisse der Ortspolizeibehörden, insbesondere das Recht zur jederzeitigen Besichtigung der Anlagen zu. Sie sind vorbehaltlich der Anzeige von Gesetzwidrigkeiten zur Geheimhaltung der amtlich zu ihrer Kenntnis gelangenden Geschäfts- und Betriebsverhältnisse der ihrer Besichtigung unterliegenden Anlagen zu verpflichten. Die Regelung der Zuständigkeiten zwischen diesen Beamten und den ordentlichen Polizeibehörden bleibt den einzelnen Bundesstaaten vorbehalten[5]). Die Aufsichtsbeamten, welche in Preußen den Titel Gewerberat führen, haben Jahresberichte über ihre Tätigkeit zu erstatten, welche entweder vollständig oder im Auszuge dem Bundesrate und dem Reichstage vorzulegen sind. Die Arbeitgeber müssen die hiernach auszuführenden amtlichen Besichtigungen zu jeder Zeit, namentlich auch in der Nacht während des Betriebes gestatten. Sie sind ferner verpflichtet, den genannten Beamten oder der Polizeibehörde diejenigen statistischen Mitteilungen über die Verhältnisse ihrer Arbeiter zu machen, welche vom Bundesrate oder der Landeszentralbehörde unter Festsetzung der dabei zu beobachtenden Fristen und Formen vorgeschrieben werden. Eine Nichterfüllung dieser gesetzlichen Verpflichtungen seitens des Arbeitgebers ist mit Strafe bedroht (§§ 139b, 149 Nr. 7 GO.).

Besondere landesgesetzliche Vorschriften bestehen endlich noch in Preußen hinsichtlich der beim Bau von Eisenbahnen beschäftigten Handarbeiter nach dem Gesetze vom 21. Dezember 1846[6]), welches durch Verordnung vom 19. August 1867[7]) auch auf die neuen Provinzen und durch Gesetz vom 25. Februar 1878[8]) auch auf den Kreis Herzogtum Lauenburg ausgedehnt wurde, aber in den Hohenzollernschen Landen nicht gilt. Die Annahme von Arbeiten darf hiernach nur durch einen von der Polizeibehörde vereidigten

[5]) Vgl. dazu für Preußen A. E. vom 27. April 1891 — GS. 1891, S. 165 —, Dienstanweisung vom 23. April 1892 für die Gewerbeaufsichtsbeamten — MBl. der inn. Verw. 1892, S. 160 —.

[6]) GS. 1847, S. 21. Vgl. dazu CR. vom 7. Mai 1847 — MBl. d. inn. Verw. 1847, S. 109.

[7]) GS. 1867, S. 1426.

[8]) GS. 1878, S. 97, 126.

Aufsichtsbeamten geschehen. Angenommen werden dürfen allein männliche Arbeiter über 17 Jahre, Frauenspersonen ausnahmsweise mit Genehmigung der Ortspolizeibehörde. Jeder Arbeiter muß vor der Annahme mit einer Arbeitskarte versehen werden, und die Annahme darf erst erfolgen, nachdem der Arbeiter seine Legitimationspapiere bei der Behörde eingereicht und diese den Empfang der Karte bestätigt hat. Die Art und Weise der Lohnzahlung und der Beaufsichtigung der Arbeiter ist gesetzlich geregelt. Auf Antrag der Ortspolizeibehörde muß jeder Arbeiter entlassen werden. Die Anwendung dieser Bestimmungen auf öffentliche Bauten der Kreise, Amts- und Wegeverbände oder Gemeinden kann durch den Regierungspräsidenten unter Zustimmung des Bezirksausschusses, auf Bauten der Provinzialverbände durch den Oberpräsidenten unter Zustimmung des Provinzialrates, auf Bauten dieser Art in der Stadt Berlin durch den Oberpräsidenten allein ohne Mitwirkung eines Selbstverwaltungskörpers beschlossen werden (§ 144 ZG.).

Da das Arbeitsverhältnis selbst den Charakter eines obligatorischen Vertragsverhältnisses hat, würden an sich Rechtsstreitigkeiten daraus zur Entscheidung der gewöhnlichen Zivilgerichte gehören. Aus praktischen Gründen hatte man jedoch vielfach, namentlich im Gebiete des französischen Rechtes, mit der Entscheidung besondere Gewerbegerichte betraut. Die Gewerbeordnung sah, ehe der Rechtsstreit an das ordentliche Gericht gelangte, wenigstens eine Vorentscheidung durch ein Gemeindeschiedsgericht oder in Ermangelung eines solchen durch den Gemeindevorstand vor. Daneben waren seit der Gewerbeordnungsnovelle von 1881 besondere Innungsschiedsgerichte zugelassen. Eine neue Regelung der gesamten Gewerbegerichtsbarkeit erfolgte schließlich durch das Reichsgesetz vom 22. Juli 1890 betreffend die Gewerbegerichte in der Fassung der Novelle vom 30. Juli 1901[9]).

Die Organisation der Gewerbegerichte erfolgt nur, soweit ein besonderes Bedürfnis es erfordert, und zwar durch Statut einer oder mehrerer Gemeinden oder eines weiteren Kommunalverbandes, welches der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bedarf,

[9]) RGBl. 1901, S. 353. Bearb. von Cuno, 6. Aufl., Berlin 1906; v. Schulz, Berlin 1902; Wilhelmi, 2. Aufl., Berlin 1903.

und nötigenfalls auf Anordnung der Landeszentralbehörde. Die Gewerbegerichte entscheiden über gewerbliche Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitern einschließlich des höheren Betriebspersonals bis zu 2000 M. Jahresarbeitsverdienst. Ausgenommen sind jedoch die Arbeiter in den Betrieben der Militär- oder Marineverwaltung. Die Kosten des Gerichts werden aus seinen Einnahmen und weiter aus den Mitteln des kommunalen Verbandes bestritten.

Das Gewerbegericht besteht aus einem Vorsitzenden, dessen Stellvertreter und mindestens vier Beisitzern. Diese müssen mindestens dreißig Jahre alt sein, dürfen im letzten Jahre keine öffentliche Armenunterstützung bezogen, bzw. müssen die empfangene zurückerstattet haben und seit mindestens zwei Jahren in dem Gutsbezirke wohnen bzw. beschäftigt sein. Außerdem können Personen nicht berufen werden, welche zum Schöffenamte unfähig sind. Der Vorsitzende und sein Stellvertreter dürfen weder gewerblicher Arbeitgeber noch Arbeiter sein. Die Wahl erfolgt durch den Magistrat und, wo ein solcher nicht vorhanden ist, oder das Statut dies bestimmt, die Gemeindevertretung, in weiteren Kommunalverbänden durch die Vertretung des Verbandes auf mindestens ein Jahr. Die Wahl bedarf der Bestätigung der höheren Verwaltungsbehörde, wenn der Gewählte nicht Staats- oder Gemeinebeamter ist und sein Hauptamt kraft staatlicher Ernennung oder Bestätigung bekleidet. Die Beisitzer werden zur Hälfte von den Arbeitgebern und Arbeitern aus deren Mitte in getrennter Wahlhandlung durch unmittelbare und geheime Wahl gewählt. Wahlberechtigt sind diejenigen dem Gewerbegerichte unterworfenen Arbeitgeber, Bevollmächtigten, Betriebsleiter und Arbeiter, welche das 25. Lebensjahr vollendet und seit mindestens einem Jahre in dem Gutsbezirke Wohnung oder Beschäftigung haben, sofern sie nicht zum Schöffenamte unfähig sind. Die näheren Bestimmungen werden durch das Statut getroffen. Beschwerden über bestrittene Wahlen gehen binnen eines Monats an die höhere Verwaltungsbehörde. Das Amt der Beisitzer ist ein unbesoldet zu verwaltendes Ehrenamt, das nur aus denselben Gründen wie ein unbesoldetes Gemeindeamt oder eine Vormundschaft, nach sechsjähriger Verwaltung aber für die nächsten sechs Jahre abgelehnt werden kann. Doch erhalten die Beisitzer für jede Sitzung eine statutarisch näher zu bestimmende Entschädigung für Reisekosten

und Zeitversäumnis, deren Ablehnung unstatthaft ist. Das Disziplinarverfahren gegen die Mitglieder des Gewerbegerichtes findet in den Formen des gewöhnlichen Strafverfahrens vor dem Landgerichte statt. Außerdem hat der Vorsitzende ein Ordnungsstrafrecht gegen die Beisitzer.

Das Verfahren vor den Gewerbegerichten ist das amtsgerichtliche mit geringen Abweichungen, wie Ausschließung der Rechtsanwälte von der Parteivertretung, Leitung des Zustellungswesens durch die richterliche Dekretur, Abkürzung der Fristen und Herabsetzung der Kosten. Berufungs- und Beschwerdegericht ist das Landgericht des Bezirks. Die Einlegung der Berufung ist jedoch an einen Streitbetrag von 100 M. geknüpft.

Unberührt geblieben ist die Zuständigkeit der Innungen zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und ihren Lehrlingen, sowie der Innungsschiedsgerichte. Die Zuständigkeit einer Innung oder eines Innungsschiedsgerichtes schließt diejenige eines für den Bezirk der Innung bestehenden oder später errichteten Gewerbegerichtes aus.

Die auf Grund der Landesgesetzgebung zur Entscheidung gewerblicher Streitigkeiten berufenen Gewerbegerichte sind mit dem 1. April 1892 insoweit aufgehoben, als die Beisitzer nicht zu gleichen Teilen aus Arbeitgebern und Arbeitern durch unmittelbare und geheime Wahl bestellt sind. In Preußen betraf dies die in dem Oberlandesgerichtsbezirke Köln auf Grund des französischen Gesetzes vom 18. März 1806, der Dekrete vom 11. Juni 1809, 3. August 1810 und 17. Dezember 1811 über die Conseils de prud'hommes und der Verordnung vom 7. August 1846 bestehenden königlichen Gewerbegerichte. Diese Gewerbegerichte wurden auf Antrag der Handelskammer aus Fabrikanten, Werkmeistern und Handwerkern in der Weise gebildet, daß die Zahl der Fabrikanten die der Werkmeister und Handwerker übersteigen mußte. Ein Gesetz vom 11. Juni 1891[10]) gestaltete die rheinischen Gewerbegerichte den reichsrechtlichen Anforderungen gemäß um und ermöglichte damit deren Fortbestand.

Soweit ein zuständiges Gewerbegericht nicht vorhanden ist, kann bei gewerblichen Streitigkeiten jeder Teil die Entscheidung

[10]) GS. 1891, S. 311.

des Gemeindevorstehers nachsuchen, in dessen Bezirke die streitige Verpflichtung zu erfüllen ist. An Stelle des Gemeindevorstehers können andere Organe mit dieser Aufgabe betraut werden. Soweit das Verfahren nicht durch Vergleich beendet wird, ist gegen die Entscheidung des Gemeindevorstehers binnen zehn Tagen die Berufung auf den ordentlichen Rechtsweg gegeben.

Das Gewerbegericht hat nicht nur über streitige Rechtsfragen zu entscheiden. Es kann auch bei Streitigkeiten, welche zwischen Arbeitgebern und Arbeitern über die Bedingungen der Fortsetzung oder Wiederaufnahme des Arbeitsverhältnisses entstehen, als Einigungsamt angerufen werden. Der Anrufung ist Folge zu geben, wenn sie von beiden Teilen erfolgt und die Arbeiter und Arbeitgeber, letztere, sofern ihre Zahl mehr als drei beträgt, geeignete Vertreter mit der Verhandlung beauftragen. Das Einigungsamt hat auf eine Vereinbarung hinzuwirken und, wenn eine solche nicht zustande kommt, einen Schiedsspruch abzugeben. Die Vereinbarung der Vertreter wie der Schiedsspruch sind jedoch, da es sich nicht um streitiges Recht, sondern um die zwischen den Parteien festzustellenden Arbeitsbedingungen handelt, der Vollstreckung nicht fähig. Sie haben Wirksamkeit nur insoweit, als die Parteien sich ihnen freiwillig unterwerfen.

In gleicher Weise können nach dem Gesetze vom 6. Juli 1904[11]) zur Entscheidung von Streitigkeiten aus dem Dienst- und Lehrverhältnisse zwischen Kaufleuten und Handlungsgehilfen und -lehrlingen Kaufmannsgerichte errichtet werden. Voraussetzungen, Einrichtung und Verfahren richten sich nach den für die Gewerbegerichte maßgebenden Grundsätzen. Doch können sie nicht für bestimmte Arten von Betrieben oder Teile von Gemeinden errichtet werden, und die Berufung an das Landgericht ist erst bei Wertbeträgen über 300 M. zulässig.

---

[11]) RGBl. 1904, S. 266. Bearb. von Meyeren, Berlin 1905; v. Schulz, 2. Aufl., Berlin 1905.

Kap. V. Das öffentliche Handelsrecht.

§ 193. Das Münz-, Maß- und Gewichtswesen.

Nach Art. 4 Nr. 3 der Reichsverfassung unterliegt die Ordnung des Maß-, Münz- und Gewichtssystems nebst Feststellung der Grundsätze über die Ausgabe von fundiertem und unfundiertem Papiergelde der Beaufsichtigung und der Gesetzgebung des Reiches. Von dieser Befugnis hat das Reich in erschöpfender Weise Gebrauch gemacht, so daß das gesamte Münz-, Maß- und Gewichtswesen gegenwärtig auf reichsrechtlichen Grundlagen beruht. Ein Zurückgehen auf die älteren landesrechtlichen Quellen erweist sich daher als überflüssig.

I. Das Münzwesen[1]). Der mittelalterliche Staat betrachtete das Münzwesen vorzugsweise vom finanziellen Gesichtspunkte als Einnahmequelle. Die öffentliche Beglaubigung des allgemeinen Tauschmittels nahm der Staat nicht umsonst vor, sondern er suchte vor allen Dingen bei der Ausprägung Gewinn zu erzielen. Diese Einnahme wurde zu einer regelmäßig wiederkehrenden, indem es namentlich im 13. Jahrhundert üblich wurde, daß alljährlich die alten Münzen gegen eine geringere Anzahl neue (für 16 alte Pfennige 12 neue) umgetauscht werden mußten. Wie alle landesherrlichen Einnahmen wurde auch das Münzrecht, nachdem es vom Reiche an die Landesherren übergegangen war, vielfach an städtische Gemeinden wie an einzelne Personen veräußert. Die spätere Auffassung behandelt daher das Münzrecht als ein sogenanntes niederes Regal, d. h. als ein staatliches Hoheitsrecht, welches vermöge staatlicher Verleihung auch in den Besitz von Privatpersonen gelangen kann. Bei dem Erstarken der Staatsgewalt und der Zunahme des Verkehrs im 15. Jahrhundert war es aber nicht mehr möglich, das Münzrecht noch weiterhin als einen Gegenstand privater Finanzspekulation bestehen zu lassen. Die nicht landesherrlichen Münzen, wie sie namentlich die Städte besaßen, werden daher zunächst auf die Ausprägung von Scheidemünzen beschränkt, dann auch in diesem beschränkten Umfange

---

[1]) Vgl. Soetbeer, Deutsche Münzverfassung, 4. Abt., Erlangen 1874—1881; Koch, Art. Münzwesen in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 2, S. 821 ff.

nur noch den größeren Städten überlassen und endlich überhaupt aufgehoben. Das Münzrecht hatte dadurch den Charakter des Regals verloren und war wieder zu einem ausschließlich landesherrlichen Rechte geworden. Auch hier gibt das ALR. II, 13 § 12 dem seit Jahrhunderten bestehenden Rechtszustande Ausdruck, indem es das Münzrecht für ein Majestätsrecht erklärt, ohne auf die Regalitätslehre zurückzugreifen. In Uebereinstimmung damit fühlt sich auch die Verfassungsurkunde Art. 50 Abs. 2 bewogen, dem Könige ausdrücklich die Ausübung des Münzrechtes nach Maßgabe des Gesetzes zuzusprechen.

Mit der Verwandlung des Münzregals in ein ausschließlich staatliches Münzrecht war aber sein Charakter als Einnahmequelle nicht berührt worden. Namentlich in schweren Zeiten, in Preußen noch unter Friedrich dem Großen, galt die Münzverschlechterung als ein beliebtes Mittel, einer staatlichen Finanznot abzuhelfen. Erst in neuerer Zeit hat man sich von der Nutzlosigkeit und Schädlichkeit solcher Unternehmen überzeugt. Der Staat sucht daher aus dem Münzwesen nicht mehr Einnahmen zu erzielen, sondern betrachtet es allein als seine Aufgabe, durch das staatliche Gepräge den als allgemeines Tauschmittel benutzten Edelmetallen eine öffentliche Beglaubigung ihres Wertes zu verleihen. Damit scheidet aber verwaltungsrechtlich das Münzwesen aus dem Gebiete des Finanzwesens aus und fällt in dasjenige der inneren Verwaltung, und zwar insbesondere des öffentlichen Handelsrechts.

Nachdem die Grundlagen des Reichsmünzrechtes bereits durch das Gesetz vom 4. Dezember 1871 betreffend die Ausprägung von Reichsgoldmünzen[2]) gelegt waren, wurde das gesamte Münzwesen von Reichswegen geregelt durch das Münzgesetz vom 9. Juli 1873[3]), zu dem später noch die Novellen vom 20. April 1874 und 6. Januar 1876[4]) ergingen. Gegenwärtig ist das Münzrecht zusammengefaßt in dem Münzgesetze vom 1. Juni 1909[5]).

Das Münzgesetz ersetzt die bisherigen Landeswährungen durch die Reichswährung. Darin liegt zweierlei ausgesprochen. Einmal

---

[2]) RGBl. 1871, S. 404.

[3]) RGBl. 1873, S. 233. Komm. von Soetbeer in Hirths Ann. 1874, S. 545 ff.

[4]) RGBl. 1874, S. 35; 1876, S. 3.

[5]) RGBl. 1909, S. 507.

bestimmt allein das Reich, welche Münzen gesetzliches Zahlungsmittel sein sollen, derart, daß der Gläubiger sich mit deren Hingabe befriedigt erklären muß. Zweitens ist die Befugnis zur Ausprägung von Münzen den Einzelstaaten entzogen und auf das Reich übergegangen. Nun bestanden aber, selbst wenn die Einzelstaaten keine Münzen mehr ausprägen durften, die Münzen der Landeswährungen, welche bisher Geldeigenschaft gehabt hatten, fort. Es mußte daher, wenn die Reichswährung durchgeführt werden sollte, dem Reiche auch die Befugnis eingeräumt werden, den Münzen der bisherigen Landeswährungen die Geldeigenschaft zu entziehen, oder, wie man dies allgemein ausdrückt, sie außer Kurs zu setzen. Diesem Rechte entsprach die Pflicht des Reiches, bis zum Zeitpunkte der Außerkurssetzung jene Münzen selbst in Zahlung zu nehmen, bezw. sie gegen Reichsgeld einzulösen, um sie demnächst einzuschmelzen. Der Erlaß der zur Außerkurssetzung erforderlichen Vorschriften ist durch das Münzgesetz Art. 8 dem Bundesrate übertragen worden. Derzeit ist dieser durch die Außerkurssetzungen bezeichnete Uebergangszustand von den Landeswährungen zur Reichswährung beendet.

Verschieden von der Außerkurssetzung, welche sich nur auf Münzen der deutschen Landeswährungen bezieht, ist das Verbot des Umlaufs fremder Münzen, vermöge dessen ebenfalls diesen Münzen die Eigenschaft als gesetzliches Zahlungsmittel entzogen wird, ohne daß jedoch eine Einziehung oder Einschmelzung stattfände. Auch der Erlaß dieser Verbote ist dem Bundesrate übertragen.

Das Reichsmünzrecht steht auf dem Standpunkte der Goldwährung, d. h. nur Goldmünzen sind wahres Geld, das unbeschränkt als Zahlung angenommen werden muß. Daneben gibt es noch Reichssilber-, Reichsnickel- und Reichskupfermünzen. Sie sind jedoch Zahlungsmittel nur in beschränktem Maße, indem niemand Silbermünzen im Betrage von mehr als zwanzig Mark und Nickel- und Kupfermünzen im Betrage von mehr als einer Mark in Zahlung zu nehmen verpflichtet ist. Eine Ausnahme machen in dieser Beziehung nur die Reichs- und Landeskassen, welche alle Münzen unbeschränkt in Zahlung nehmen und zum Teil auch größere Summen Scheidemünzen in Gold umtauschen müssen. Das Reichsgesetz bestimmt endlich die einzelnen Münzsorten, die Art ihrer

Prägung und ihren Metallgehalt, desgleichen die Zahl der von jeder einzelnen Sorte auszuprägenden Stücke nach Maßgabe der Bevölkerung.

Die Münzprägung geschieht ausschließlich auf Kosten des Reiches. Dieses hat jedoch keine eigenen Prägeanstalten errichtet, sondern es überträgt unter Ueberweisung des Metalls die Prägung den Münzstätten derjenigen Bundesstaaten, welche sich dazu bereit erklären. Dagegen ist die Prägung durch Privatpersonen bei Strafe untersagt. Auch hier erfolgt also die Ausführung des Reichsrechtes durch Organe der Einzelstaaten.

In Preußen besteht die unmittelbar dem Finanzministerium untergeordnete Münze zu Berlin, deren erste Beamte die Titel: „erster Münzdirektor und General-Wardein" und „zweiter Münzdirektor und Ober-Münzmeister" führen. Bei der Ausprägung der Münzen und dem dabei zu beobachtenden Verfahren haben sich die Landesmünzstätten nach den Reichsgesetzen und den vom Bundesrate gegebenen Ausführungsvorschriften[6]) zu richten. Die Beaufsichtigung geschieht durch Kommissare, welche der Reichskanzler ernennt. Sie haben unter Unterstützung der Münzbeamten die einzelnen Münzstätten an Ort und Stelle zu besichtigen, sich dabei über die Befolgung der vom Bundesrate erlassenen Vorschriften und über das ganze Verfahren Kenntnis zu verschaffen, auch können sie die Register und Journale, die im Betriebe befindlichen Goldbestände und die neugeprägten Reichsmünzen untersuchen.

Privatpersonen können gegen eine vom Reichskanzler festzusetzende Gebühr, deren Ueberschuß über die gewöhnlichen Prägekosten dem Reiche zufließt, Zwanzigmarkstücke[7]) ausprägen lassen, und die Münzstätten sind zur Uebernahme dieser Bestellung verpflichtet, soweit sie nicht für das Reich beschäftigt sind.

Absichtlich an Gewicht verminderte Münzen dürfen nicht weiter umlaufen. Dagegen werden die Münzen, welche nur durch den Umlauf an Gewicht in einem gewissen Maße verloren haben und

---

[6]) Vgl. Beschlüsse des Bundesrats v. 7. Dezember 1871 u. 8. Juli 1873.

[7]) Sie können also keine Zehnmarkstücke verlangen, brauchen diese aber auch nicht anzunehmen, da die Bestellung auf Zwanzigmarkstücke geht. Uebereinstimmend Laband, StR. des deutschen Reiches Bd. 3, § 76. Dagegen Soetbeer a. a. O. S. 93, G. Meyer, VR. Bd. 1, § 146, da das Gesetz ein Zurückweisungsrecht nicht festsetze.

das sog. Passiergewicht nicht mehr erreichen, auf Kosten des Reiches eingezogen und durch neue ersetzt.

Papiergeld im juristischen Sinne ist ein durch staatliche Anordnung als allgemeines Zahlungsmittel anerkanntes Papier. Nachdem das Gesetz vom 16. Juni 1870[8]) den Einzelstaaten die Ausgabe neuen Papiergeldes nur auf Grund eines nach Antrag der betreffenden Landesregierung zu erlassenden Bundesgesetzes gestattet hatte, legte das Münzgesetz vom 9. Juli 1873 den Einzelstaaten die Verpflichtung auf, das von ihnen ausgegebene Papiergeld spätestens bis zum 1. Januar 1876 einzuziehen und spätestens sechs Monate vor diesem Tage aufzurufen. Dagegen wurde die Ausgabe eines Reichspapiergeldes nach Maßgabe eines besonderen Reichsgesetzes vorbehalten. Dieses Gesetz betreffend die Ausgabe von Reichskassenscheinen erging am 30. April 1874 mit Ergänzung vom 5. Juni 1906[9]). Der Reichskanzler ist dadurch ermächtigt worden, Reichskassenscheine zu dem dem Reichskriegsschatze entsprechenden Gesamtbetrage von 120 Millionen Mark in Abschnitten zu 5, 20 und 50 Mark ausfertigen zu lassen und unter die Bundesstaaten nach dem Maßstabe der Bevölkerung zu verteilen. Die Reichskassenscheine werden zwar bei allen Reichs- und Staatskassen zum Nennwerte in Zahlung genommen und von der Reichshauptkasse jederzeit auf Erfordern in bares Geld eingelöst, im Privatverkehre findet jedoch ein Zwang zu ihrer Annahme nicht statt. Die Ausfertigung geschieht durch die preußische Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der Benennung „Reichsschulden-Verwaltung", die Kontrolle über die Ausfertigung und Ausgabe durch die Reichsschuldenkommission.

Dagegen bilden die später zu behandelnden Reichsbanknoten ein gesetzliches Zahlungsmittel.

II. Das Maß- und Gewichtswesen[10]). Es ist geregelt für das ganze Reichsgebiet durch die Maß- und Gewichtsordnung vom 17. August 1868 mit verschiedenen Novellen. An ihre Stelle

[8]) BGBl. 1870, S. 507.

[9]) RGBl. 1874, S. 40; 1906, S. 730.

[10]) Vgl. E. Meier, Art. Maß- und Gewichtsordnung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 2, S. 730 ff.; Dochow, Art. Eichordnung a. a. O. Bd. 1, S. 607 ff.

trat die Maß- und Gewichtsordnung vom 30. Mai 1908[11]). Die Maß- und Gewichtsordnung bestimmt die einzelnen Maße und Gewichte im Anschlusse an das metrische System. Es ist zwar jedem unbenommen, auch nach anderen Maßen und Gewichten Rechtsgeschäfte abzuschließen. Zum Zumessen und Zuwägen im öffentlichen Verkehre dürfen jedoch nur nach der Maß- und Gewichtsordnung gehörig gestempelte Maße, Gewichte und Wagen angewendet, und von den Eichungsämtern nur die im Gesetze genannten Maße und Gewichte abgestempelt werden.

Die für den öffentlichen Verkehr vorgeschriebene amtliche Beglaubigung der Maße und Gewichte, die Eichung, erfolgt durch Eichungsämter, deren Errichtung und Besetzung den Regierungen der Einzelstaaten zusteht. Diese haben auch die Tätigkeit der Eichungsämter zu beaufsichtigen, sie mit Anweisungen zu versehen, von ihnen Berichte zu erfordern und die Disziplin über die bei den Eichungsämtern angestellten Beamten auszuüben. Die Eichungsämter sind staatliche, dem Handelsminister unterstellte Behörden. Den Gemeinden, die bisher die Eichungsämter unterhielten, kann jedoch die Beibehaltung ihrer Eichungsämter widerruflich gestattet werden. Die Gebühren und Unterhaltungskosten fallen bei den kommunalen Eichungsämtern der Gemeinde, bei den königlichen dem Staate zu. Die einzelnen Eichungsämter werden durch den Oberpräsidenten unmittelbar unterstellte Eichungsinspektoren beaufsichtigt[12]). Das Verfahren der Eichungsämter, deren Eichungen für das ganze Deutsche Reich mit Ausnahme von Bayern gelten, ist einheitlich festgestellt durch die Eichungsordnung vom 27. Dezember 1884[13]). Das Reich führt ferner die Oberaufsicht durch eine besondere Behörde, die Normaleichungskommission zu Berlin, deren Zuständigkeit sich über das ganze Reich mit Ausnahme Bayerns erstreckt.

Durch das Gesetz vom 20. Juli 1881 mit Novelle vom 24. Juli 1909[14]) sind auch die Gast- und Schankwirte bei Verabfolgung von Wein, Obstwein, Most und Bier bei Strafe zur Benutzung

---

[11]) RGBl. 1908, S. 349.

[12]) Erl. vom 26. April 1870 — MBl. der inn. Verw. 1870, S. 124 —.

[13]) RGBl. 1885, Beil. zu Nr. 5.

[14]) RGBl. 1881, S. 249; 1909, S. 891. Vgl. dazu Cirk. vom 27. April 1883 — MBl. der inn. Verw. 1883, S. 123 —.

von Gefäßen, die den Rauminhalt durch einen Füllstrich bezeichnen, verpflichtet worden. Eine Eichung dieser Gefäße ist nicht notwendig, doch muß der Gastwirt ein geeichtes Gefäß führen, damit nötigenfalls die Richtigkeit des Rauminhaltes festgestellt werden kann.

In ähnlicher Weise findet seit dem 1. Januar 1888 auf Grund des Gesetzes vom 16. Juli 1884[15]) eine amtliche Beglaubigung des Feingehalts der Gold- und Silberwaren statt. Gold- und Silberwaren können zwar von jedem beliebigen Feingehalte angefertigt werden, doch ist die Angabe des Feingehaltes darauf nur zulässig, wenn sie einen bestimmten Mindestreingehalt an Edelmetall haben. Nur bei goldenen und silbernen Schmucksachen ist die Stempelung von jedem Feingehalte zulässig. Die Verkäufer haften für die Richtigkeit des angegebenen Feingehaltes. Zuwiderhandlungen gegen diese Vorschriften sind strafbar. Besondere Behörden für die Stempelung sind nicht bestimmt, sie ist also dem Privatgewerbe überlassen.

§ 194. Börsen, Messen und Märkte.

Der Vertrieb gewerblicher Leistungen kann in dreifacher Weise erfolgen. Der Gewerbetreibende kann von einer festen Niederlassung sein Gewerbe betreiben, oder er kann im Umherziehen gewerbliche Leistungen anbieten. Beide Arten des Gewerbebetriebes waren bereits im Gewerberechte behandelt. Es können aber auch drittens eine größere Anzahl Gewerbetreibender an einem Orte zusammenkommen, um an dieser einen Stätte untereinander oder mit dem Publikum Geschäfte abzuschließen. Da an einem solchen gemeinschaftlichen Geschäftsorte selbstverständlich keine Werkstätten und Erzeugungsräume vorhanden sein können, so wird es sich bei dieser Art des Geschäftsverkehrs in der Regel um einen bloßen Güterumsatz handeln, und deshalb ist er nicht in dem Gewerberechte, sondern in dem öffentlichen Handelsrechte zu behandeln. Allein die Beschränkung auf den bloßen Güterumsatz ist nur eine aus den wirtschaftlichen Verhältnissen entsprungene und deshalb vorwiegend vorhandene Eigenschaft dieser Betriebsart, rechtlich notwendig ist sie keineswegs[1]). Es ist sehr wohl denkbar, daß gewerbliche

---

[15]) RGBl. 1884, S. 120. Vgl. dazu Bek. vom 7. Januar 1886 — RGBl. 1886, S. 1 —.

[1]) Andrer Ansicht G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1 a. a. O.

Leistungen, die nicht bloßer Güterumsatz sind, aber gar keinen oder doch nur einen unbedeutenden Betriebsraum erfordern, wie Musik- und theatralische Aufführungen, photographische Aufnahmen usw., Gegenstand des Marktverkehrs sind. Der gemeinsame Gewerbebetrieb an einer Stelle macht nun aber besondere staatliche Maßregeln notwendig, um den Betrieb zu ermöglichen, und die rechtliche Gestaltung dieses Verwaltungszweiges ist der Gegenstand des Marktrechtes im weiteren Sinne. Je nachdem nun der Marktverkehr einen bloßen Austausch von Werten unter den Gewerbetreibenden selbst oder den Absatz von Waren an das Publikum zum Gegenstande hat, unterscheidet man den Börsenverkehr und den Marktverkehr im engeren Sinne. Eine besondere Unterart des letzteren bildet der Meßverkehr. Das Marktrecht zerfällt danach in zwei Teile, das Recht der Börsen und das Recht der Messen und Märkte.

I. Die Börsen[2]). Unter einer Börse versteht man die gewöhnlich nur in größeren Handelsplätzen stattfindenden regelmäßigen Zusammenkünfte von Kaufleuten, Schiffsreedern und Mäklern in einem bestimmten Raume zum Zwecke des Abschlusses von Handelsgeschäften der Börsenbesucher untereinander. Das Charakteristische des Börsenverkehrs besteht darin, daß die Waren selbst nicht auf die Börse gebracht werden. Vorzugsweise bilden den Gegenstand des Börsenverkehrs nicht Waren, sondern bloße Werte.

Die Börsen haben sich seit Ende des Mittelalters mit dem Aufkommen der modernen Geld- und Kreditwirtschaft aus der Betätigung der Kaufleute an größeren Handelsplätzen entwickelt. In Deutschland unterwirft jedoch der Staat den Börsenverkehr schon sehr früh einer weitgehenden öffentlichrechtlichen Aufsicht.

Das Börsenrecht, anfangs für die alten Provinzen Preußens enthalten in Art. 3 des preußischen Einführungsgesetzes vom 24. Juni 1861 zum Allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuche ist gegenwärtig reichsrechtlich geregelt in dem Börsengesetze vom

[2]) Vgl. Koch, Art. Börse in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 1, S. 239; Anschütz, Staatsaufsicht und Börsenverwaltung im Verwaltungsarchive Bd. 11 (1903), S. 519.

22. Juni 1896 mit Aenderungen durch Gesetz vom 8. Mai 1908[3]). Die Errichtung einer Börse bedarf der Genehmigung der Landesregierung, in Preußen des Handelsministers. Die unmittelbare Aufsicht üben die Handelskammern und kaufmännischen Korporationen. Daneben sind Staatskommissare zu bestellen. Dem Bundesrate steht als sachverständiger Beirat ein Börsenausschuß zur Seite. Für jede Börse wird mit Genehmigung der Landesregierung eine Börsenordnung über die Verwaltung der Börse und den Börsenverkehr erlassen. Außerdem ist ein Ehrengericht zu bilden, das mit zeitweiliger oder dauernder Ausschließung von der Börse bestrafen kann. Die übrigen Bestimmungen des Börsengesetzes, namentlich für die Zulassung von Wertpapieren und den Börsenterminhandel sind handelsrechtlicher Natur.

Innerhalb des preußischen Staates bestehen Börsen zu Berlin, Frankfurt a. M., Breslau, Köln, Magdeburg, Hannover, Danzig, Königsberg, Stettin, Elbing, Grimmen, Essen und Düsseldorf. Von besonderer Bedeutung sind die Berliner und die Frankfurter Börse. Für beide gelten Börsenordnungen von 1909. Vielfach zerfällt die Börse in mehrere Abteilungen, wie Warenbörse, Fondsbörse, Produktenbörse, ohne daß die Einheit der Anstalt dadurch aufgehoben würde.

Als Hilfsorgan des Handels, besonders für den Börsenverkehr, besteht ferner nach §§ 93 ff. des Handelsgesetzbuches die Einrichtung der Handelsmäkler. Das neue Handelsgesetzbuch kennt im Gegensatze zum alten keine amtlich bestellten Handelsmäkler, sondern nur Privatmäkler. Diese können jedoch nach dem Gesetze vom 20. September 1899[5]) zu gewissen, nicht in der Vermittlung von Handelsgeschäften bestehenden Verrichtungen von der Handelskammer, oder, wo eine solche nicht besteht, von dem Regierungspräsidenten amtlich ermächtigt werden, und sind dann von dem Amtsgerichte oder von der Handelskammer zu vereidigen.

Gegen Beschlüsse der Handelskammer oder des Vorstandes einer kaufmännischen Korporation, durch welche die Erlaubnis zum

---

[3]) RGBl. 1896, S. 157; 1908, S. 183. Bearb. von Rehm, Berlin 1908; Apt, 5. Aufl., Berlin 1909; Hemptenmacher, Berlin 1908; Gareis, 8. Aufl., Gießen 1909.

[4]) Abgedruckt HMBl. 1909, S. 159.

[5]) GS. 1899, S. 177.

Besuche der der Handelskammer oder kaufmännischen Korporation unterstellten Börse versagt, auf Zeit oder für immer entzogen, eine Beschwerde über unrichtige Einschätzung zu den Börsenbeiträgen zurückgewiesen oder über einen Handelsmäkler eine Ordnungsstrafe verhängt wird, findet, sofern gegen dergleichen Beschlüsse nach der Börsen- und Maklerordnung die Beschwerde an eine Behörde zulässig ist, statt ihrer innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Bezirksausschusse und gegen dessen Endurteil die Revision statt (§§ 137, 138 ZG.).

II. Die Messen und Märkte[6]). Die Märkte im engeren Sinne sind Zusammenkünfte der Gewerbetreibenden an einem Orte zum Zwecke des Austausches der Güter untereinander und mit dem Publikum. Sie unterscheiden sich also von den Börsen durch zweierlei, dadurch, daß die Waren selbst feilgehalten werden, und dadurch, daß der Geschäftsverkehr sich nicht auf die den Markt besuchenden Gewerbetreibenden untereinander beschränkt.

Ein Markt konnte im Mittelalter nur abgehalten werden, wenn der Ortschaft das Marktrecht besonders verliehen war. Diese Verleihung erfolgte in der Regel nur an Städte, so daß das Marktrecht einen Bestandteil des Stadtrechts bildete. Jedenfalls gründete es sich stets auf ein besonderes kaiserliches oder landesherrliches Privilegium. Im allgemeinen steht auf diesem Standpunkte auch noch das ALR. II, 8, §§ 103 ff. Hiernach sollten Messen, Jahr-, Wochen-, Woll- und Viehmärkte der Regel nach nur in Städten gehalten werden. Wochenmärkte konnte die städtische Obrigkeit unter Genehmigung der Landespolizeibehörde anordnen. Dagegen gebührte die Erteilung des Meß- und Jahrmarktrechtes allein dem Landesherren. Erst die allgemeine Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845 § 76 ging von dem Grundsatze, daß das Marktrecht eine vom Landesherrn verliehene Befugnis sei, ab und stellte bloß den Marktverkehr unter eine allgemeine gewerbepolizeiliche Aufsicht. Auf demselben Boden steht das Reichsrecht, welches durch §§ 64—71 der Gewerbeordnung den Marktverkehr für das ganze Reichsgebiet übereinstimmend geregelt hat.

Die polizeirechtliche Bedeutung der Normen über den Marktverkehr liegt darin, daß sie auf diesem Gebiete nicht nur die all-

[6]) Vgl. die Literaturangaben zu Kap. IV.

gemeinen Klauseln des Polizeirechts beseitigen, sondern auch die besonderen gewerbepolizeilichen Beschränkungen aufheben, denen der Gewerbebetrieb im Umherziehen und der stehende Gewerbebetrieb unterliegen[7]). Der Marktverkehr ist daher nur denjenigen Einschränkungen unterworfen, welche die Gewerbeordnung für ihn aufstellt.

Die Gewerbeordnung gibt nun teils allgemeine Vorschriften für alle Märkte, teils besondere für einzelne Arten.

Der Besuch der Messen, Jahr- und Wochenmärkte, sowie der Kauf und Verkauf auf ihnen steht einem jeden mit gleichen Befugnissen frei. Nur da, wo nach der bisherigen Ortsgewohnheit gewisse Handwerkerwaren, welche nicht zu den Gegenständen des Wochenmarktverkehrs gehören, allein von Bewohnern des Marktortes auf dem Wochenmarkte verkauft werden durften, kann der Bezirksausschuß auf Antrag der Gemeindebehörde den einheimischen Verkäufern die Fortsetzung des herkömmlichen Wochenmarktverkehres mit jenen Handwerkerwaren gestatten, ohne deren auswärtige Verkäufer auf dem Wochenmarkte zuzulassen. Außerdem sind Beschränkungen des Marktverkehrs der Ausländer als Erwiderung der im Auslande gegen Reichsangehörige angeordneten Beschränkungen der Beschlußfassung des Bundesrates vorbehalten. Dagegen sind sonstige landesgesetzliche oder polizeiliche Beschränkungen des Marktbesuches als durch die Gewerbeordnung beseitigt zu erachten[8]). Beschränkungen des Verkehrs mit den zu Messen und Märkten gebrachten, aber unverkauft gebliebenen Waren sind durch die Gewerbeordnung aufgehoben. Der Einzelverkauf solcher Gegenstände außer der Marktzeit ist jedoch nur unter denselben Bedingungen zulässig, unter welchen er statthaft sein würde, wenn die Gegenstände nicht auf den Markt gebracht wären. Es wird also dann aus dem Marktverkehre stehender Gewerbebetrieb oder Hausierbetrieb, der den allgemeinen Regeln für diese Betriebsarten unterworfen ist.

Im übrigen unterscheidet die Gewerbeordnung zwischen Messen, Jahr- und Wochenmärkten einerseits und zwischen Spezialmärkten

---

[7]) Uebereinstimmend Seydel a. a. O. S. 679 N. 2; G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 1, a. a. O.

[8]) Vgl. Cirk.Reskr. des Handelsministers vom 18. Mai 1871 — MBl. der inn. Verw. 1871, S. 176 —.

andererseits. Erstere werden zeitweise wiederkehrend ohne Rücksicht auf eine bestimmte Gelegenheit und ohne Beschränkung des Verkehrs auf einen gewissen einzelnen Gewerbszweig abgehalten, letztere entweder nur bei besonderen Gelegenheiten (Weihnachtsmärkte) oder nur für bestimmte Gattungen von Gegenständen (Pferdemärkte, Wollmärkte).

Die Messen, Jahr- und Wochenmärkte ihrerseits unterscheiden sich wiederum voneinander, nicht, wie der Name anzudeuten scheint, durch den größeren oder geringeren Zwischenraum zwischen den einzelnen Märkten, also etwa derart, daß die Jahrmärkte alle Jahre, die Wochenmärkte alle Wochen stattfänden. Das unterscheidende Merkmal zwischen Jahrmärkten und Wochenmärkten bilden vielmehr rechtlich nur die Gegenstände des Marktverkehrs, wenn auch tatsächlich die Wochenmärkte häufiger, alle Wochen ein- oder mehrere Male, ja wohl täglich, als die Jahrmärkte stattfinden[9]). Die Bezeichnung der verschiedenen Märkte ist aber nicht von den rechtlichen, sondern von den tatsächlichen wirtschaftlichen Gesichtspunkten entlehnt.

Die Messen, früher diejenigen Märkte, bei denen den Besuchern ganz besondere Freiheiten zugesichert waren, und die deshalb bis zum Untergange des alten Reiches eines kaiserlichen Privilegiums bedurften, sind nach gegenwärtigem Rechte von den Jahrmärkten nicht mehr rechtlich, sondern nur noch wirtschaftlich verschieden. Man versteht darunter gewisse größere Jahrmärkte, die wegen ihrer wirtschaftlichen Bedeutung aus weiter Ferne besucht zu werden pflegen.

Die Zahl, Zeit und Dauer der Messen, Jahr- und Wochenmärkte wird von der Verwaltungsbehörde festgesetzt[10]). In Preußen hat über die Wochenmärkte der Bezirksausschuß unter Zustimmung der Gemeindebehörde des Marktortes Beschluß zu fassen (§ 128 ZG.). Dagegen enthält die neuere Gesetzgebung eine solche Zuständigkeitsbestimmung hinsichtlich der Jahrmärkte nicht[11]). Es ist daher auf

[9]) Andrer Ansicht G. Meyer, Verwaltungsrecht a. a. O., im Widerspruche mit den Vorschriften der GO.

[10]) Dies bezieht sich auch auf sog. Privatmärkte, welche von Privatpersonen angelegt werden. Welche solche Veranstaltungen als Märkte zu betrachten sind, ist Tatfrage. Vgl. Entsch. des OVG. vom 15. September 1881 und 23. April 1883, Bd. 8, S. 246, Bd. 9, S. 307.

[11]) Anderer Ansicht v. Brauchitsch Bd. 4 zu dem betr. Paragraphen,

das frühere Recht, auf § 76 der allgemeinen Gewerbeordnung von 1845, zurückzugehen, wonach die Ministerien zuständig sind. Diese Bestimmung hat auch in den neuen Provinzen zur Anwendung zu kommen, da nach der Reichsgewerbeordnung die Anordnung von der zuständigen Verwaltungsbehörde ausgehen soll, in Ermangelung einer anderweiten Vorschrift aber die Zuständigkeit immer der höchsten Instanz innewohnt.

Eine Bestimmung über den Marktort enthält dagegen die Gewerbeordnung nicht, insbesondere nicht in der Richtung, daß nur eine öffentliche Straße oder nur ein öffentlicher Platz als Marktort dienen dürfte. Es ist also auch zulässig, den Markt auf Grundstücken, die sich im Privateigentume befinden, wie städtischen Markthallen stattfinden zu lassen. Die Bestimmung des Platzes liegt der Ortspolizeibehörde im Wege der Marktordnung ob[12]).

Dem Marktberechtigten steht gegen eine der oben erwähnten Anordnungen kein Widerspruch zu. Ein Entschädigungsanspruch gebührt ihm nur dann, wenn durch die Anordnung die Zahl der bis dahin abgehaltenen Märkte vermindert wird, und eine größere Zahl ausdrücklich und unwiderruflich verliehen war. Gemeinden, welche einen Entschädigungsanspruch geltend machen wollen, müssen außerdem nachweisen, daß sich ihr Recht auf einen besonderen lästigen Titel gründet. Sofern bei Aufhebung von Märkten Entschädigungsansprüche der Marktberechtigten in Frage kommen, bedürfen die betreffenden Beschlüsse der Zustimmung des Handelsministers (§ 129 ZG.).

Die Gegenstände des Wochenmarktverkehrs sind: 1. rohe Naturerzeugnisse mit Ausschluß des größeren Viehs; 2. Fabrikate, deren Erzeugung mit der Land- oder Forstwirtschaft, dem Garten- und Obstbau oder der Fischerei in unmittelbarer Verbindung steht oder zu den Nebenbeschäftigungen der Landleute der Gegend gehört oder durch Tagelöhnerarbeit bewirkt wird, mit Ausschluß der geistigen Getränke; 3. frische Lebensmittel aller Art. Der Bezirks-

der die Jahrmärkte mit den Kram- und Viehmärkten gleichstellt, und demgemäß nach § 128 ZG. die Beschlußfassung dem Provinzialrate beilegt. Kram- und Viehmärkte haben jedoch nicht den Charakter von Jahrmärkten, sondern von Spezialmärkten.

[12]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 10. November 1887, Bd. 15, S. 366.

ausschuß ist auf Antrag der Gemeindebehörde befugt, zu bestimmen, welche Gegenstände außerdem nach Ortsgewohnheit und Bedürfnis in seinem Bezirke überhaupt oder an gewissen Orten zu den Wochenmarktsartikeln gehören (§ 128 ZG.). Auf Jahrmärkten dürfen außer den Gegenständen des Wochenmarktverkehrs Verzehrungsgegenstände und Fabrikate aller Art feilgehalten werden. Nur für den Verkauf geistiger Getränke zum Genusse auf der Stelle bedarf es der Genehmigung der Ortspolizeibehörde.

Der Marktverkehr darf in keinem Falle mit anderen als solchen Abgaben belastet werden, welche eine Vergütung für den überlassenen Raum und den Gebrauch von Buden und Gerätschaften bilden. Ein Unterschied zwischen Einheimischen und Fremden bezüglich der Zahlung der Abgaben darf nicht stattfinden. Im übrigen läßt die Gewerbeordnung die landesrechtlichen Bestimmungen darüber, ob und in welchem Umfange Abgaben dieser Art erhoben werden sollen, unberührt. Für Preußen ist in dieser Beziehung das Gesetz vom 26. April 1872 betreffend die Erhebung von Marktstandsgeld und das Gesetz vom 14. Juli 1893 § 11[13]) ergangen. Hiernach darf für den Gebrauch öffentlicher Plätze und Straßen zum Feilbieten von Waren auf Messen und Märkten eine Abgabe (Marktstandsgeld) nur unter Zustimmung der Gemeinde und mit Genehmigung des Bezirksausschusses in gesetzlich bestimmter Maximalhöhe eingeführt oder erhöht werden. Die bestehenden Marktstandsgelder[14]) sind zwar in ihrer früheren Höhe erhalten geblieben, können jedoch ebenso wie die neuen nach Anhörung der Gemeinde von dem Bezirksausschusse ermäßigt und anderweitig festgesetzt werden (§ 130 ZG.). Wer hebungsberechtigt ist, wird gesetzlich nicht bestimmt, sondern richtet sich nach dem Eigentume an den betreffenden Marktplätzen. Wissentlich rechtswidrige Erhebung von Marktstandsgeldern ist strafbar. Die Rechtsmittel gegen die Heranziehung zu Marktstandsgeldern sind nach

[13]) GS. 1872, S. 513, eingeführt in Lauenburg durch Ges. vom 25. Februar 1878 — GS. 1878, S. 97 — § 8 Nr. 4. Vgl. dazu Ausf.Anw. vom 10. Juni 1872 — MBl. der inn. Verw. 1872, S. 485 —.

[14]) Für die alten Provinzen galt in dieser Beziehung die Verordnung vom 4. Oktober 1847 — GS. 1847, S. 395 —, die also noch für die älteren Marktstandsgelder in Betracht kommt, in den neuen Provinzen fehlten früher allgemeine Bestimmungen.

§ 69 des Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 die gegen kommunale Abgaben überhaupt.

Innerhalb der gesetzlichen Schranken kann die Ortspolizeibehörde im Einverständnisse mit der Gemeindebehörde die Marktordnung, deren Verletzung nach § 149 der Gewerbeordnung mit Strafe bedroht ist, festsetzen, namentlich auch für das Feilbieten von gleichartigen Gegenständen den Platz, und für das Feilbieten im Umhertragen, mit oder ohne Ausruf, die Tageszeit und die Gattung der Ware bestimmen.

Wegen der Spezialmärkte soll es bei den bestehenden Anordnungen sein Bewenden haben. Doch können Erweiterungen des Marktverkehrs von der zuständigen Behörde, in Preußen von dem Regierungspräsidenten nach Anhörung der Gemeindebehörde angeordnet werden[15]).

Diese bestehenden, also landesgesetzlichen Anordnungen, auf welche die Gewerbeordnung Bezug nimmt, sind für die älteren Landesteile Preußens enthalten in § 85 der allgemeinen Gewerbeordnung vom 17. Januar 1845. Hiernach wird für die Spezialmärkte auf §§ 76, 77, 79, 80 und 84 a. a. O. verwiesen, welche sich auf Zahl, Zeit und Dauer der Märkte, die Marktabgaben, den Ein- und Verkauf und die Marktordnungen hinsichtlich der Jahr- und Wochenmärkte bezogen. Da also nach der Absicht des Gesetzgebers in diesen Punkten eine Uebereinstimmung zwischen den Spezialmärkten und den Jahr- und Wochenmärkten bestehen sollte, so ist anzunehmen, daß gegenwärtig die reichsrechtlichen Vorschriften auch für die Spezialmärkte gelten. Abweichungen bestehen nur in zwei Punkten. Einmal hat über die Zahl, Zeit und Dauer der Kram- und Viehmärkte der Provinzialrat, in Berlin der Oberpräsident zu beschließen, gegen deren Beschluß die Beschwerde an den Handelsminister stattfindet (§ 127 ZG.), während bei den übrigen Märkten die Beschlußfassung dem Handelsminister unmittelbar zusteht. Ferner wird wegen der Gegenstände des Marktverkehrs auf die bisherige Ortsobservanz Bezug genommen.

In den neuen Provinzen fehlen allgemeine Normen über die Spezialmärkte, abgesehen von der Zuständigkeit des Provinzialrates zur Beschlußfassung über Kram- und Viehmärkte.

---

[15]) Die Ansicht von Brauchitsch, Bd. 4 § 70 GO., daß der Provinzialrat oder der Bezirksausschuß zuständig sei, findet in dem ZG. keine Begründung.

§ 195. Kaufmännische Interessenvertretungen.

In ähnlicher Weise wie der Gewerbebetrieb allgemein an die Innung, war der Gewerbebetrieb der Kaufleute insbesondere an die Zugehörigkeit zu der in dem betreffenden Orte bestehenden kaufmännischen Vereinigung, die man meist als kaufmännische Gilde bezeichnete, geknüpft. Noch das ALR. II, 8 §§ 479 ff. macht die Rechte eines Kaufmanns von der Aufnahme in die Kaufmannsgilde, nachdem den Erfordernissen der Innungsartikel Genüge geleistet ist, abhängig, sofern an einem Orte eine solche Kaufmannsgilde vorhanden ist. Trotz der Aehnlichkeit dieser Gilden mit den Innungen der Handwerker, haben sie sich doch von den Mißbräuchen des Zunftwesens im ganzen und großen freigehalten. In den Gilden der größeren Handelsstädte, die eine bedeutende Anzahl von Kaufleuten in sich vereinigten, war daher ein lebensfähiges Element zur Organisierung einer kaufmännischen Interessenvertretung vorhanden. Dagegen fehlte ein solches für den übrigen Teil des Landes, da die etwa bestehenden Gilden kleinerer Städte wegen der geringen Zahl ihrer Mitglieder und wegen der Beschränkung des Gesichtskreises als geeignete Interessenvertretung nicht gelten konnten.

Hier bot das französische Recht eine geeignete Ergänzung. Unter französischer Herrschaft waren in der Rheinprovinz auf Grund des Konsularbeschlusses vom 3. nivôse X (24. Dezember 1802), der sich seinerseits an das ältere französische Recht anschloß, für weitere Gebiete besondere Handelskammern errichtet worden. Im Jahre 1844 machte man in Preußen den ersten Versuch einer Uebertragung jener Einrichtung auf die anderen Landesteile, indem man Handelskammern zu Erfurt, Hagen und Halle begründete. Dieser Versuch gelang so gut, daß schon die Verordnung vom 11. Februar 1848[1]) die Einrichtung in dem ganzen damaligen Umfange der Monarchie einführte und die Verfassung der Handelskammern allgemein regelte, ohne jedoch die an einzelnen Orten bestehenden kaufmännischen Korporationen zu beseitigen. In ähnlicher Weise waren für einzelne Teile der neuen Provinzen, für Frankfurt a. M. 1817, für Nassau 1863 und für Hannover 1866 Handelskammern errichtet worden. Zur Herstellung eines einheit-

[1]) GS. 1848, S. 63.

lichen Rechtszustandes erging jedoch für den ganzen Umfang der Monarchie das Gesetz vom 24. Februar 1870 über die Handelskammern[2]), welches unter Aufhebung aller bisherigen Gesetze und Verordnungen über diesen Gegenstand auch die Umbildung der bestehenden Handelskammern nach seinen Vorschriften anordnete. Es ist mit Novelle vom 19. August 1897 in neuer Fassung veröffentlicht[3]).

Daneben blieben jedoch einzelne, aus den alten Gilden hervorgegangene kaufmännische Korporationen in größeren Handelsstädten an Stelle der Handelskammern bestehen. Die kaufmännische Interessenvertretungen setzen sich daher aus zwei verschiedenen Bildungselementen zusammen. Die Regel bilden gegenwärtig die der französischen Rechtsbildung entnommenen Handelskammern, die Ausnahmen die aus den mittelalterlichen Gilden erwachsenen kaufmännischen Korporationen. Zu einer organischen Verbindung beider Elemente in einer einheitlichen Rechtseinrichtung hat es aber die bisherige Rechtsbildung noch nicht gebracht. Vielmehr bestehen beide nebeneinander.

Die Handelskammern haben die Bestimmung, die Gesamtinteressen der Handel- und Gewerbetreibenden ihres Bezirks wahrzunehmen, insbesondere die Behörden in der Förderung des Handels und der Gewerbe durch tatsächliche Mitteilungen, Anträge und Erstattung von Gutachten zu unterstützen. Bestimmte einzelne Obliegenheiten sind ihnen in bezug auf die Börsen und Handelsmäkler übertragen[4]). Die Errichtung einer Handelskammer unterliegt der Genehmigung des Handelsministers. Bei ihrer Erteilung wird zugleich über die Zahl der Mitglieder und, wenn die Errichtung für einen über mehrere Orte sich erstreckenden Bezirk erfolgt, über den Sitz der Handelskammer Bestimmung getroffen.

Die Wahl der Mitglieder der Handelskammer erfolgt durch die in das Firmenregister eingetragenen Kaufleute einschließlich der Gesellschaften und Genossenschaften des Bezirks, sowie durch die größeren Bergwerksbesitzer mit Ausnahme des Fiskus. Im

---

[2]) GS. 1870, S. 134. Einführung in Lauenburg durch Ges. vom 25. Februar 1878 — GS. 1878, S. 97 — § 8 Nr. 3.

[3]) GS. 1897, S. 325 ff. Novelle vom 2. Juni 1902 — GS. 1902, S. 161. Bearb. v. Lusensky, 2. Aufl., Berlin 1909.

[4]) Vgl. § 194.

Konkurs befindliche Personen sind weder wahlberechtigt noch wählbar. Vor jeder Wahl, die nach Bezirken oder Abteilungen je nach der Leistung erfolgen kann, wird eine Liste der Wahlberechtigten durch die Handelskammer oder wenn es sich um eine neu zu errichtende Handelskammer handelt, durch den Regierungspräsidenten aufgestellt. Diese Organe haben auch über die binnen einer Woche nach der Auslegung zulässigen Einwendungen gegen die Liste zu entscheiden. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Beschwerde bei dem Regierungspräsidenten statt, der endgültig entscheidet. Demnächst erfolgt unter Vorsitz eines von der Handelskammer oder dem Regierungspräsidenten zu bestellenden Kommissars nach öffentlicher Bekanntmachung des Wahltermins die Wahl in geheimer Abstimmung mit absoluter Mehrheit. Wählbar sind deutsche Staatsangehörige, die das 25. Lebensjahr vollendet haben und das aktive Wahlrecht besitzen. Das Wahlergebnis wird öffentlich bekannt gemacht. Einsprüche sind binnen zwei Wochen bei der Handelskammer anzubringen, welche entweder hierauf oder von Amts wegen die Legitimation ihrer Mitglieder prüft und darüber beschließt. Gegen den Beschluß der Handelskammer findet Klage bei dem Bezirksausschusse, und gegen dessen Endurteil nur die Revision statt.

Die Mitglieder der Handelskammern werden auf sechs Jahre mit alle zwei Jahre wechselndem Ausscheiden je eines Drittels gewählt und versehen ihr Amt unentgeltlich vorbehaltlich der Erstattung barer Auslagen. Jeder Umstand, der die Wählbarkeit eines Mitgliedes aufhebt, hat das Erlöschen seiner Mitgliedschaft auf Beschluß der Handelskammer zur Folge. Ebenso kann die Handelskammer ein Mitglied, das durch seine Handlungsweise die öffentliche Achtung verloren hat, durch Zweidrittelmehrheit ausschließen. Gegen diese Beschlüsse der Handelskammer sind dieselben Rechtsmittel gegeben wie gegen die über die Gültigkeit der Wahlen gefaßten.

Die Handelskammer beschließt über den zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben erforderlichen Kostenaufwand und ordnet ihr Kassen- und Rechnungswesen selbständig. Sie nimmt die für erforderlich erachteten Arbeitskräfte an, setzt die Vergütungen für sie fest und beschafft die nötigen Räumlichkeiten. Alljährlich wird ein Etat aufgestellt, öffentlich bekannt gemacht und dem Regierungs-

präsidenten mitgeteilt. Die etatsmäßigen Kosten werden auf sämtliche Wahlberechtigte als Zuschlag zur staatlich veranlagten Gewerbesteuer vom Handel ausnahmsweise auch zu der anderweit bestehenden kommunalen Gewerbesteuer umgelegt. Einer Genehmigung des Handelsministers bedarf es zur Erhebung von Zuschlägen über zehn Prozent oder über den vorgelegten Etat. Einsprüche gegen die Veranlagung, von der die Beteiligten zu benachrichtigen sind, müssen binnen zweier Wochen bei der Handelskammer angebracht werden, welche darüber beschließt. Gegen den Beschluß findet die Klage beim Bezirksausschusse, und gegen dessen Endurteil nur die Revision statt. Die Erhebung der Beiträge erfolgt gegen Vergütung von höchstens drei vom Hundert durch die Gemeinden und Gutsbezirke.

Am Anfange jedes Jahres wählt die Handelskammer aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen oder zwei Stellvertreter. Sie hat die Rechte einer juristischen Person und wird nach außen durch den Vorsitzenden vertreten,. Sie kann die Oeffentlichkeit ihrer Sitzungen beschließen und muß jedenfalls den Handel- und Gewerbetreibenden ihres Bezirks durch fortlaufende Mitteilung von Auszügen aus den Beratungsprotokollen und am Schlusse des Jahres in einer besonderen Uebersicht von ihrer Wirksamkeit, der Lage von Handel und Gewerbe, summarisch auch von den Einnahmen und Ausgaben durch die öffentlichen Blätter Kenntnis geben. Die Handelskammer faßt ihre Beschlüsse in der Regel nach Stimmenmehrheit, bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden. Zur gültigen Beschlußfassung ist die Ladung aller Mitglieder unter Angabe der Beratungsgegenstände und die Anwesenheit von mindestens der Hälfte von ihnen erforderlich. Ueber die Verhandlungen ist ein Protokoll zu führen. Im übrigen regelt die Handelskammer ihre Geschäftsordnung selbst, hat diese jedoch dem Regierungspräsidenten mitzuteilen. Alljährlich bis spätestens Ende Juni haben die Handelskammern über Lage und Gang des Handels während des vergangenen Jahres dem Handelsminister zu berichten. Auch sonst sind sie zum unmittelbaren Verkehre mit den obersten Behörden berechtigt, müssen jedoch von diesen Berichten den Provinzialbehörden, in deren Geschäftskreis die Angelegenheit schlägt, Mitteilung machen.

Die Staatsaufsicht führt der Handelsminister. Er kann ins-

besondere eine Handelskammer auflösen, worauf binnen drei Monaten Neuwahlen stattzufinden haben.

Das Gesetz über die Handelskammern hat die an ihrer Stelle in einzelnen Handelsstädten bestehenden Vertretungen des Handelsstandes, nämlich die kaufmännischen Korporationen zu Berlin, Stettin, Tilsit, Königsberg, Danzig, Memel und Elbing unberührt gelassen. Doch können sich diese Korporationen in Handelskammern verwandeln. Der Gewerbebetrieb ist durch die Mitgliedschaft dieser Korporationen schon nach § 94 der allgemeinen Gewerbeordnung von 1845 und in Uebereinstimmung damit nach § 4 der deutschen Gewerbeordnung nicht mehr bedingt. Die Verfassung der kaufmännischen Korporationen, denen die Rechte juristischer Personen beigelegt sind, beruht auf besonderen, von einander abweichenden Statuten[5]). Nach Art. 3 § 4 des preußischen Einführungsgesetzes vom 24. Juni 1861 zum Handelsgesetzbuche treten jedoch die privatrechtlichen Vorschriften dieser Statuten außer Kraft. Dies gilt insbesondere von Statutenvorschriften, durch welche die kaufmännischen Rechte von dem Beitritte zu der kaufmännischen Korporation des Ortes abhängig gemacht sind. Gegen Beschlüsse des Vorstandes einer kaufmännischen Korporation über die Aufnahme, die Suspension oder die Ausschließung von Mitgliedern findet, soweit nach dem Statut gegen dergleichen Beschlüsse die Beschwerde an die Behörde zulässig ist, an deren Stelle die Klage bei dem Bezirksausschusse, und gegen dessen Endurteil nur das Rechtsmittel der Revision statt (§§ 136, 138 ZG.).

In Berlin bestehen die kaufmännische Korporation der Aeltesten der Kaufmannschaft und eine Handelskammer neben einander.

§ 196. Das Versicherungs-, Sparkassen- und Kreditwesen.

I. Das Versicherungswesen[1]). Der Abschluß von Versicherungsverträgen fällt an sich in das Gebiet des Privatrechts.

[5]) Vgl. die in den Amtsblättern veröffentlichten Statuten der Korporationen zu Berlin vom 1. März 1870, Königsberg 12. Juni, Memel 22. August, Tilsit 17. November, Elbing 31. Januar 1872, Stettin 14. März, Danzig 15. September 1893, welche nach stattgehabter Revision an die Stelle der früheren Statuten traten.

[1]) Die Literatur über das Versicherungswesen ist, soweit überhaupt juristisch, durchaus privatrechtlich, und behandelt die öffentlichrechtliche

Es kann dabei von den verschiedenen Arten der Versicherungen, Prämienversicherung und Versicherung auf Gegenseitigkeit, abgesehen werden. Ebenso mag die Frage unerörtert bleiben, welche privatrechtlichen Verhältnisse als Versicherungen zu betrachten sind, ob insbesondere die Lebensversicherung eine Versicherung im juristischen Sinne ist. Hier genügt die Feststellung, daß unter dem Begriffe der privatrechtlichen Versicherung alle diejenigen als Versicherung bezeichneten Rechtsverhältnisse zusammengefaßt werden, welche auf einem privatrechtlichen Vertrage beruhen. Im Gegensatze zu diesen privatrechtlichen Versicherungsverhältnissen stehen diejenigen, welche nicht auf einer freien Willensentschließung der Beteiligten, sondern auf einem aus dem staatlichen Herrschaftsrechte hervorgegangenen gesetzlichen Zwange beruhen, wie Kranken-, Unfall-, Alters- und Invaliditätsversicherung. Diese letztere öffentlichrechtliche Versicherung scheidet an dieser Stelle überhaupt aus. Dagegen kommt die privatrechtliche Versicherung insofern in Betracht, als der freie Verkehr der Einzelnen, namentlich der Gewerbebetrieb der Versicherungsunternehmer Beschränkungen des öffentlichen Rechts unterworfen ist.

Die deutsche Gewerbeordnung bezieht sich, wie sie ausdrücklich bestimmt, nicht auf den Gewerbebetrieb der Versicherungsunternehmer. Sie hat nur die Versicherungsagenten von der Notwendigkeit einer Genehmigung entbunden, dagegen den Feuerversicherungsbeamten eine Anzeigepflicht auferlegt. Nach Art. 4 Nr. 1 der Reichsverfassung erstreckt sich aber die Zuständigkeit des Reiches auch über das Versicherungswesen als einen Zweig des Gewerbebetriebes, also über die privatrechtliche Versicherung. Von dieser Befugnis hat das Reich abgesehen von der Regelung der Seeversicherung durch das Handelsgesetzbuch nach der privatrechtlichen Seite durch das Gesetz vom 30. Mai 1908 über den Versicherungsvertrag[2]), hinsichtlich der öffentlichrechtlichen Beschränkungen der privatrechtlichen Versicherung durch das Gesetz vom 12. Mai 1901[3]) Gebrauch ge-

---

Seite entweder nur beiläufig oder gar nicht. Im allgemeinen ist auf die Literatur über die innere Verwaltung überhaupt zu verweisen.

[2]) RGBl. 1908, S. 263.

[3]) RGBl. 1901, S. 139. Ausf.Anw. vom 4. Mai 1902 — MBl. d. inn. Verw. 1902, S. 86 —. Bearb. von Alexander-Katz, Berlin 1901; Könige, Berlin 1901; Rehm, 2. Aufl., München 1906.

macht. Doch lassen sich beide Seiten nicht streng scheiden. Namentlich enthält letzteres Gesetz vielfach privatrechtlich wirksame Bestimmungen. Die erschöpfende einheitliche Darstellung gehört daher in das Versicherungsrecht.

Versicherungsunternehmungen, die sich auf das Gebiet eines Bundesstaates beschränken, unterliegen der Beaufsichtigung durch die Landesbehörde, andere der einer Reichsbehörde, der des Aufsichtsamtes für Privatversicherung, der im Einvernehmen mit der Landesregierung auch die Aufsicht über erstere Unternehmungen übertragen werden kann.

Versicherungsunternehmungen bedürfen zum Geschäftsbetriebe der Erlaubnis der Aufsichtsbehörde. Die Strafbestimmung wegen Uebertretung dieser Vorschrift ist enthalten in § 360 Nr. 9 StrGB. Zuständig zur Erteilung der Erlaubnis ist, soweit nicht das Reichsamt in Betracht kommt, der Regierungspräsident, für den Landespolizeibezirk Berlin der Polizeipräsident nach dem Sitze des Unternehmens[4]). Die genehmigende Behörde hat sich vorher von der Gesetzmäßigkeit des Geschäftsplanes, der Wahrung der Interessen der Versicherten und der voraussichtlich gesetzmäßigen und den guten Sitten entsprechenden Geschäftsführung zu überzeugen. Ausländische Unternehmer von Versicherungsanstalten bedürfen, wenn sie im Inlande Agenten bestellen wollen, dazu der Erlaubnis des Reichskanzlers. Die zugelassenen Versicherungsunternehmungen unterliegen einer fortlaufenden Ueberwachung der Aufsichtsbehörde zur Verhütung eines unlauteren Geschäftsbetriebes und einer Schädigung der Versicherten.

Die Zurücknahme der Erlaubnis erfolgt beim Fortfalle der Voraussetzungen, die für ihre Erteilung maßgebend waren, durch die Aufsichtsbehörde.

Neben diesem allgemeinen Versicherungsrechte besteht noch ein Sonderrecht für einzelne Arten der Versicherung, namentlich für das Feuerversicherungswesen, welches durch die allgemeinen Bestimmungen über die Versicherung unberührt geblieben ist.

Das Feuerversicherungswesen ist derjenige Zweig des Versicherungsrechtes, auf dem sich in Preußen am frühesten eine staat-

[4]) V. vom 30. Juni 1901 — GS. 1901, S. 141 —. Gegen seine Anordnungen binnen eines Monats Klage beim OVG.

liche Tätigkeit entwickelt hat. Da die Versicherung in Ermangelung einer privaten Entschließung vom Staate selbst ausgeht, haben die Rechtsnormen nicht den Charakter einer gewerbepolizeilichen Einschränkung des Privatverkehrs, sondern den der staatlichen Pflege. Daraus erklärt es sich, daß die Versicherung zuerst eine solche des öffentlichen Rechts ist, es herrscht ein Zwang zur Versicherung bei der vom Staate errichteten Gemeinschaft. Erst später, indem man den Versicherungszwang bei der öffentlichen Genossenschaft aufhebt und Privatgesellschaften zuläßt, wird die Versicherung selbst privatrechtlich, und die staatlichen Aufgaben auf diesem Gebiete werden zu gewerbepolizeilichen herabgedrückt.

Bereits Friedrich I. hatte im Jahre 1705 die Errichtung einer Feuersozietät für das platte Land und die Städte der Kurmark angeordnet und ein allgemeines Reglement erlassen, nach dem von jedem hundert Taler der als versichert einzutragenden Summe drei Groschen Jahresbeitrag entrichtet werden sollten. Dieser Plan kam jedoch nicht zur Ausführung, da man die Versicherungsgelder gleichzeitig als staatliche Einnahmequelle benutzte, und die Sozietät sich beim ersten größeren Brande als zahlungsunfähig erwies. Mehr Erfolg hatten die Bemühungen Friedrich Wilhelms I., der 1718 eine Feuersozietät für Berlin und 1719 eine solche für die übrigen Städte der Kur- und Neumark anordnete. Diese Versicherungen, welche sich nur auf die Häuser erstreckten, waren auf Gegenseitigkeit mit Beitrittszwang der Grundeigentümer begründet. Nach diesem Vorbilde wurden später auch für die Städte der übrigen Provinzen Feuersozietäten hergestellt. Unter Friedrich dem Großen dehnt sich dieses System der Feuerversicherung für unbewegliche Sachen auf Gegenseitigkeit durch staatliche Anstalten mit Versicherungszwang auch auf das flache Land aus. Zuerst geschah dies 1742 in Schlesien, wo die Bewohner des flachen Landes je eines Kreises zu einer Kreisfeuersozietät vereinigt wurden. Die Beihilfe bestand hier grundsätzlich nicht in Geldentschädigung, sondern in Naturalleistungen der übrigen Sozietätsmitglieder je nach Anordnung des Landrats, wozu dann noch eine Beihilfe der Kreiskasse für die auf jene Weise nicht zu beschaffenden Materialien und Arbeiten kam. Der Mangel dieses schlesischen Systems bestand darin, daß eine gleichmäßige Verteilung der Leistungen auf alle Sozietätsmitglieder unmöglich war, und deshalb die Herangezogenen um

so drückender belastet wurden. Bei Ausdehnung der ländlichen Feuersozietäten auf die übrigen Provinzen ging man daher zu Geldleistungen der Versicherten über, dehnte aber andrerseits die Sozietäten in der Regel über eine ganze Provinz aus.

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde auf Grund der Kabinettsorders vom 7. Februar 1827, 28. Juni und 24. Oktober 1825 das Feuerlöschwesen während der Jahre 1835 bis 1844 unter ständischer Mitwirkung durch neue Reglements geordnet, indem für diejenigen Provinzen, welche bisher noch keine Sozietäten hatten, solche errichtet, die bestehenden Reglements aber revidiert wurden. Durch den Allerhöchsten Erlaß vom 18. September 1861[5]) wurde das bisherige Monopol der Sozietäten aufgehoben. Die allgemeine Regelung der öffentlichen Feuerversicherungsanstalten erfolgte durch Gesetz vom 25. Juli 1910[6]).

Die Errichtung einer öffentlichen Feuerversicherungsanstalt bedarf danach der königlichen Genehmigung. Sie soll nur im Interesse des gemeinen Nutzens und nicht zu Erwerbszwecken erfolgen. Die Anstalt hat die Verpflichtung, Versicherung zu gewähren, und auch bei Besitzwechsel und Rückstand der Beiträge fortzusetzen. Als Körperschaft des öffentlichen Rechtes genießt die Anstalt die entsprechenden Vorrechte. Insbesondere sind ihre Beamten mittelbare Staatsbeamte. Die Verfassung wird durch die Satzung bestimmt, die einen gesetzlich angedeuteten Inhalt haben muß. Die Staatsaufsicht übt der Oberpräsident und in höherer Instanz der Minister des Innern vom Gesichtspunkte der Gesetzmäßigkeit. Die bestehenden Anstalten müssen ihre Satzungen mit dem Gesetze in Uebereinstimmung bringen. Die Anstalten sind teils kommunale von Städten, Provinzen oder größeren Kommunalverbänden, teils haben sie eine besondere Verwaltung.

Der gesamte Geschäftsbetrieb der Feuerversicherungsunternehmer unterliegt dagegen besonderen gewerbepolizeilichen Beschränkungen. Diese beruhen für die alten Provinzen auf dem Gesetze vom 8. Mai 1837 über das Mobiliarversicherungswesen[7]), dessen

[5]) GS. 1861, S. 790.

[6]) GS. 1910, S. 241. Das Gesetz gilt vorläufig nicht in Hohenzollern.

[7]) GS. 1837, S. 102. Vgl. dazu Cirk.Reskr. vom 10. Juni 1837 — v. Kamptz, Ann. Bd. 21, S. 503 —.

Vorschriften durch die Kabinettsordre vom 30. Mai 1841[8]) zum Teil auch auf die Immobiliarversicherung ausgedehnt wurden.

Für alle Feuerversicherungen ist bestimmt, daß kein Agent und keine Gesellschaft eine Police oder einen Verlängerungsschein aushändigen darf, bevor die Polizeibehörde des Wohnorts[9]) des Versicherungssuchenden die Erklärung abgegeben hat, daß der Aushändigung keine polizeilichen Bedenken entgegen stehen. Die Polizei kann sich durch Besichtigung oder durch andere Mittel von der Angemessenheit des Versicherungsbetrages überzeugen. Die Kosten einer etwaigen Untersuchung sind Kosten für polizeiliche Aufgaben, fallen also der Polizeikasse, nicht dem Versicherungssucher zur Last[10]). Gegen die Versagung der nachgesuchten Erklärung finden dieselben Rechtsmittel statt wie gegen sonstige polizeiliche Verfügungen.

Die Versicherung der beweglichen Sachen gegen Feuergefahr darf nur nach dem gemeinen Werte und, wenn es sich um einen und denselben Gegenstand handelt, abgesehen von größeren kaufmännischen Warenlagern, nicht bei verschiedenen Versicherungsgesellschaften, auch nicht bei ausländischen Gesellschaften unmittelbar ohne Vermittlung inländischer Agenten erfolgen. Eine zu hohe Mobiliarversicherung darf die Polizei auf den gemeinen Wert zurückführen und eine entsprechende Aenderung der Policen und Bücher verlangen. Zur Versicherung der beweglichen Sachen ist deren Angabe nach Stücken oder Gattungen erforderlich, bei stetig wechselnden Beständen ist jedoch unter genauer Buchführung, die den jedesmaligen Bestand ergibt, auch eine Versicherung nach dem durchschnittlichen oder mutmaßlich höchsten Werte zulässig[11]). Die Art der Buchführung der Agenten ist gesetzlich bestimmt. Der Anspruch des Versicherten nach einem Brande darf den wirklichen Verlust nicht übersteigen. Nach Feststellung der Entschädigungs-

---

[8]) GS. 1841, S. 122.

[9]) Diese ist zuständig, auch wenn die zu versichernde Sache, z. B. ein Haus sich an einem anderen Orte befindet. Vgl. Entsch. des OVG. vom 9. Juni 1879, Bd. 5, S. 296.

[10]) Vgl .Entsch. des OVG. vom 17. Februar 1877 und 15. September 1884, Bd. 2, S. 342, Bd. 12, S. 338.

[11]) Das OVG. unterscheidet beide Arten als Regel- oder Gattungsversicherung und Ausnahmeversicherung. Vgl. Entsch. vom 20. Mai 1880 und 15. September 1884, Bd. 6, S. 283, Bd. 12, S. 338.

summe hat die Gesellschaft oder der Agent der Ortspolizeibehörde davon Anzeige zu machen, und die Zahlung darf erst erfolgen, wenn die Behörde nicht binnen acht Tagen nach erhaltener Anzeige Einspruch erhoben hat. Verletzungen dieser Vorschriften sind mit Strafe bedroht.

Aehnliche, in den Einzelheiten vielfach von einander abweichende Vorschriften über die Feuerversicherung bestehen in den neuen Provinzen[12]).

II. Das Sparkassenwesen[13]). Die Einrichtung der Sparkassen in Preußen verdankt ihre Entstehung erst dem 19. Jahrhundert. Nachdem im Jahre 1818 die Stadt Berlin und demnächst zahlreiche andere preußische Städte Sparkassen begründet hatten, erfolgte eine allgemeine Regelung des Sparkassenwesens durch das Reglement vom 12. Dezember 1838[14]), welches hinsichtlich der Belegung der Sparkassenbestände durch die Allerhöchsten Kabinettsorders vom 25. Juli 1841 und 23. Februar 1857[15]) abgeändert wurde. Bestimmungen für das ganze gegenwärtige Staatsgebiet wurden dann getroffen durch die §§ 52, 53 des Zuständigkeitsgesetzes.

Die Errichtung von Sparkassen durch Kreise, Stadt- und Landgemeinden und andere, über den Umfang des Kreises nicht hinausgehende kommunale Verbände bedarf allgemein der staatlichen Genehmigung. Die Genehmigung wie die Bestätigung der Satzungen steht dem Oberpräsidenten zu, und darf nur unter Zustimmung des Provinzialrates versagt werden. Desgleichen bedarf es der Zustimmung des Provinzialrats zu Statutenänderungen und zur Auflösung von Sparkassen, soweit der Oberpräsident solche gegen den Willen der Kommunalverbände vorzunehmen berechtigt

[12]) Vgl. für Hannover: V. vom 24. Juni 1828 und 3. Juni 1839 — Hann. GS. 1828 Abt. I, S. 3; 1839, Abt. I, S. 149 —; für Kurhessen: St.M.Ausschr. vom 21. April 1830 — Kurh. GS. 1830, S. 119 —; für Nassau: Ed. vom 27. Mai 1834, V. vom 9. Juli 1851 — Nass. VBl. 1834, S. 37; 1851, S. 117 —; für Hohenzollern-Sigmaringen: Ges. vom 28. April 1849 — Sigm. GS. Bd. 8, S. 203 —, Ges. vom 14. Juli 1876 — GS. 1876, S. 293 —.

[13]) Vgl. Koch, Art. Sparkassen in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 712 ff.

[14]) GS. 1839, S. 5.

[15]) GS. 1841, S. 287. MBl. der inn. Verw. 1857, S. 71.

ist (§ 52 ZG.). Die Aufsicht über die Verwaltung dieser Sparkassen wird durch die Kommunalaufsichtsbehörden geführt. Wenn gesetzlich oder statutarisch für einzelne Verwaltungsmaßregeln eine ausdrückliche staatliche Genehmigung vorgeschrieben ist, erteilt sie der Regierungspräsident, in Berlin der Oberpräsident. Die Versagung der Genehmigung ist nur unter Zustimmung des Bezirksausschusses zulässig[16]) (§ 53 ZG.).

Eine weitere Ausbildung der Rechtsgrundsätze über die Sparkassen ist dagegen nur für die älteren Landesteile durch die bereits erwähnten Bestimmungen erfolgt. Die Errichtung kann nur beruhen auf einem Beschlusse der kommunalen Vertretung. Für jede Sparkasse muß die Kommunalbehörde ein Statut[17]) errichten. Die königliche Bestätigung ist dazu erforderlich, wenn es sich um Provinzialsparkassen handelt. Mit der Bestätigung der Statuten, sei es, daß sie durch den König, sei es, daß sie durch eine staatliche Behörde erfolgt, erhält die Sparkasse die Rechte einer besonderen juristischen Person, für deren Rechtsgeschäfte der Kommunalverband als Bürge haftet. Demgemäß ist auch das Sparkassenvermögen von dem Kommunalvermögen vollständig getrennt zu verwalten. Im übrigen muß das Statut einen teilweise gesetzlich vorgeschriebenen Inhalt haben. Die Verwaltung steht der Kommunalbehörde zu.

Im ganzen Staate haben nach dem Gesetze vom 23. Dezember 1912[18]) öffentliche Sparkassen bei Einlagen bis 5 Mill. Mark 15%, bis 10 Millionen 20%, falls sie ihre Ausleihungen auf den Stadt- oder Landkreis beschränken, sonst 25% in mündelsicheren Schuldverschreibungen auf den Inhaber anzulegen, davon $^3/_5$ in Schuldverschreibungen des Reichs und Preußens.

III. Die Centralgenossenschaftskasse bildet eine eigene Anstalt mit juristischer Persönlichkeit[19]). Sie steht aber unter Aufsicht und

---

[16]) Dies bezieht sich auch auf die Stadt Berlin, da § 43 LVG. nur Platz greift, wenn die Gesetze nichts andres vorschrieben, eine solche ausdrückliche Bestimmung aber in diesem Punkte durch § 53 ZG. gegeben ist. Andrer Ansicht v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, herausgeg. von Studt und Braunbehrens, Bd. 1 zu dem betr. Paragraphen.

[17]) Musterstatut im Cirk.Erl. vom 30. Okt. 1873 — MBl. d. inn. Verw. 1873, S. 295 —.

[18]) GS. 1913, S. 3.

[19]) Gesetze vom 31. Juli 1895, 8. Juni 1896, 20. April 1898, 13. Juli

Leitung des Staates, und ist von ihm mit einem Betriebskapitale von 75 Mill. Mark Mark ausgestattet. Sie soll den Personenkredit der kleineren Landwirte und Handwerker fördern. Zu diesem Zwecke überweist sie den Verbänden der Genossenschaften und den zur Förderung des Personenkredits bestimmten Sparkassen, landschaftlichen Darlehnskassen und Provinzialanstalten Betriebsmittel zu billigen Bedingungen. Andererseits nimmt sie von den Verbänden überschüssige Beträge an und legt sie an.

Kap. VI. Das Verkehrsrecht.

§ 197. Die Wege [1]).

I. Die preußische Wegegesetzgebung befindet sich zum Teile noch in einem höchst mangelhaften Zustande. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts waren für die einzelnen Provinzen des preußischen Staates provinzielle Wegeordnungen erlassen worden, welche sowohl die Wegeunterhaltungspflicht wie die Aufsicht über die Landstraßen regelten. Diese Wegeordnungen hatten durchweg die damalige Agrarverfassung des flachen Landes, insbesondere die privilegierte Stellung des Rittergutsbesitzes und die wirtschaftliche wie politische Abhängigkeit des bäuerlichen Besitzes zur Voraussetzung, und gaben diesen Rechtszuständen in den Vorschriften über die Wegeunterhaltungspflicht einen erneuten Ausdruck. Für die Unterhaltung der kleineren Wege hat jene Gesetzgebung auch anerkennenswertes geleistet. Dagegen erwies sie sich unzureichend für den

1909; GS. 1895, S. 310; 1896, S. 123; 1898, S. 67; 1909, S. 640. Vgl. Crüger, Die preußische Centralgenossenschaftskasse im Archiv für öffentliches Recht Bd. 14 (1898), S. 385 ff.; Die preußische Centralgenossenschaftskasse 1895—1905, Berlin 1906.

[1]) Vgl. v. Rönne, Wegepolizei und Wegerecht des preußischen Staates, Breslau 1857; Gneist, Art. Wegeordnungen in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 1295 ff. Eine gute Uebersicht des älteren Rechtszustandes gibt die Begründung des 1875 eingebrachten Entwurfs einer allgemeinen Wegeordnung in den Sten. Ber. des Abgeordnetenhauses, Anl. Bd. 1, Nr. 24; Bering, Wegerecht, Berlin 1894; A. Germershausen, Das Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preußen, 2 Bände, 3. Aufl., Berlin 1906/07.

Ausbau größerer Verkehrsstraßen, da die einzelnen Anlieger wie die Gemeinden hierzu nicht imstande waren, größere leistungsfähige Wegeverbände aber nicht gebildet wurden. Erst seit Ende des 18. Jahrhunderts nahm der Staat den Bau von Kunststraßen selbst in die Hand, und regelte die Verhältnisse zu den Untertanen beim Bau und bei der Benutzung der Chausseen durch mehrere provinzielle Gesetze. Zu diesen partikularen Rechtsquellen kamen als subsidiäres gemeines Recht die Bestimmungen des ALR. II, 7 §§ 37 ff. wegen der Gemeindewege und II, 15 §§ 1 ff. wegen der Land- und Heerstraßen. In den 1815 neu erworbenen Landesteilen war der Rechtszustand, da die fremdherrliche Gesetzgebung das Wegerecht im allgemeinen unberührt gelassen hatte, ebenfalls höchst mannigfaltig. Die Wegeordnungen der einzelnen Gebiete stammten ungefähr aus derselben Zeit wie die der älteren Landesteile. Der Unterschied der älteren und eines Teils der neueren Gebiete bestand nur darin, daß im Geltungsbereiche des gemeinen und französischen Rechts die im ALR. enthaltenen subsidiären Rechtsnormen nicht Platz griffen.

Die Grundlage des bestehenden Rechtszustandes bilden also in den alten Provinzen die partikularen Wegeordnungen. Die wichtigsten sind für die Kurmark das Edikt vom 18. April 1792[2]), welches durch Verordnung vom 15. Juni 1803 auch auf die Neumark ausgedehnt wurde, über die Verpflichtungen der Untertanen in Ansehung des Chausseebaues, für Altpommern mit Ausnahme der ehemals märkischen Teile das Wegereglement vom 25. Juli 1752[3]), für Neuvorpommern und Rügen das Reglement vom 21. Mai 1708 und die Verordnung vom 14. August 1777[4]), für Schlesien einschließlich der Grafschaft Glatz vom 11. Januar 1767[5]). Für die ehemals sächsischen Landesteile der Provinzen Brandenburg und Schlesien ist entgegen der früheren Praxis der Verwaltungsbehörden anzunehmen, daß das ältere Recht, insbesondere das Mandat vom 18. April 1781 als allgemeines Landesgesetz durch das ALR.

[2]) N. C. C. IX, 2 Nr. 36.

[3]) N. C. C. I, 2 Nr. 35.

[4]) Dähnert, Sammlung gemeiner usw. Landesurkunden, Gesetze usw. Bd. 3, S. 1056, Suppl.Bd. 2, S. 607.

[5]) Korn, Ediktensammlung Bd. 10, S. 3 ff. Vgl. Friedenthal, Wegerecht, Breslau 1906.

ersetzt ist[6]). Noch zersplitterter ist die Wegegesetzgebung in den westlichen Provinzen, die aus zahllosen kleinen Gebietssplittern zusammengewachsen sind. Es gelten in diesen Gebieten eine ganze Reihe von älteren Edikten aus dem 17. und 18. Jahrhundert, bisweilen in einem Gebiete über ein halbes Dutzend. Selbst ihre Aufzählung an dieser Stelle würde zu weit führen[7]), um so mehr, als es vielfach einer eingehenden Untersuchung bedarf, ob die Verordnungen nicht durch ältere derogatorische Gewohnheit abgeschafft sind, und einige kleinere Gebiete gewohnheitsrechtlich sich an den Rechtszustand des sie umschließenden größeren Gebietes angeschlossen haben.

Abgesehen von der außerordentlichen partikularen Zersplitterung des Rechtszustandes nach den alten geschichtlichen Gebieten ist diese Gesetzgebung vollkommen unzureichend in doppelter Hinsicht. Sie trägt einmal den modernen Verkehrsbedürfnissen keine Rechnung. Außerdem beruht sie aber auf wirtschaftlichen und sozialen Voraussetzungen, welche, wie namentlich die Gutsherrlichkeit und Abhängigkeit des Bauernstandes, längst nicht mehr zutreffen. Auf keinem anderen Verwaltungsgebiete hatte daher das Gewohnheitsrecht und eine durch künstliche Schlußfolgerungen sich über das geltende Recht hinwegsetzende Verwaltungspraxis eine so weite Stätte wie hier. Schon seit 1820 wurde der Erlaß einer allgemeinen Wegeordnung vorbereitet. Wiederholt im Anfange der sechziger Jahre und zuletzt im Jahre 1875 gingen dem Landtage Vorlagen zu. Es wurde jedoch damals seitens des Abgeordnetenhauses der Wunsch ausgedrückt, daß erst durch eine Landgemeindeordnung die Vorbedingungen für eine Reform des Wegerechts geschaffen würden.

Besser waren die Rechtszustände in den neuen Provinzen, da hier die Wegegesetzgebung zum größten Teile aus dem 19. Jahrhundert stammt, und deshalb den Bedürfnissen der Gegenwart gerecht wird. Es gelten in der Provinz Schleswig-Holstein die Wegeordnung vom 1. März 1842[8]), das Patent vom 27. Dezember

---

[6]) Uebereinstimmend Entsch. des Ob.Trib. vom 5. Juni 1841 — Entsch. des OVG. vom 26. Mai 1877, Bd. 2, S. 263.

[7]) Sie sind zum großen Teile abgedruckt bei v. Rönne a. a. O. S. 595 ff. Für die Rheinprovinz vgl. Eckert, Rheinisches Wegerecht, Berlin 1906.

[8]) Chronologische Sammlung S. 191.

1865[9]) und das Gesetz vom 26. Februar 1879[10]), in Lauenburg die Wegeordnung vom 7. Februar 1876[11]), in Hannover wegen der Chausseen das Gesetz vom 20. Juni 1851 und wegen der Landstraßen und Gemeindewege das Gesetz vom 28. Juli 1851 mit Novellen vom 12. März 1868, 5. März 1871, 26. Februar 1877, 24. März 1894 und §§ 2, 111 der hannöverschen Kreisordnung[12]), in Nassau wegen der Landeschausseen das Edikt vom 22. März 1848 und wegen der chaussierten Verbindungsstraßen die Verordnung vom 2. Oktober 1862[13]), in den ehemals großherzoglich hessischen Landesteilen die Gesetze vom 4. Juli 1812 und 6. November 1860[14]). Im ehemaligen Kurfürstentume Hessen und in den vormals bayrischen Landesteilen besteht ein einheitliches Wegerecht nicht, die verschiedenen partikularen Normen haben eine Ergänzung erfahren durch das Gesetz vom 25. August 1909[15]). Für die Hohenzollernschen Lande endlich ist am 5. Januar 1878 ein ein Gesetz betreffend die Teilnahme an den Kosten des Baus und der Unterhaltung der Landstraßen[16]) ergangen.

Für das ganze Staatsgebiet hatte sich endlich die neuere Gesetzgebung mit der Regelung der Zuständigkeitsverhältnisse in Wegeangelegenheiten beschäftigt. Das Zuständigkeitsgesetz vom 26. Juli 1876 enthielt solche Bestimmungen mit Rücksicht auf die damals in Aussicht genommene Wegeordnung noch nicht. Nachdem sie jedoch gescheitert war, wurden die notwendigen Zuständigkeitsvorschriften in Art. IV der Kreisordnungsnovelle vom 19. März 1881 für die östlichen Provinzen aufgenommen. An deren Stelle traten dann für das ganze Staatsgebiet die §§ 55—57 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883. Dazu kommen einzelne partikulare Bestimmungen in §§ 58—64 a. a. O. für die neuen Provinzen, im Anschlusse an die dortige Wegegesetzgebung.

Endlich hat man sich zur Ueberwindung der Schwierigkeiten entschlossen, besondere Wegeordnungen für die einzelnen Provinzen

[9]) Verordnungsblatt 1866, S. 1.

[10]) GS. 1879, S. 94.

[11]) Offizielles Wochenblatt 1876, S. 12.

[12]) Hann. GS. 1851, Abt. I, S. 119 ff., 141 ff.; GS. 1868, S. 225; 1871, S. 153; 1877, S. 18; 1894, S. 82.

[13]) Verordn.Bl. 1862, S. 176.

[14]) Reg.Bl. 1860, S. 333.

[15]) GS. 1909, S. 741.

[16]) GS. 1878, S. 5.

zu erlassen. Solche sind bisher ergangen für Sachsen, Westpreußen, Posen und Ostpreußen[17]). Diese neuen Wegeordnungen beziehen sich jedoch nicht auf Kunststraßen.

II. Bei dieser Zersplitterung der preußischen Wegegesetzgebung ist eine eingehende und erschöpfende Darstellung des Wegerechts innerhalb des Rahmens des preußischen Staates unmöglich. Vielmehr können hier nur die in allen Partikularrechten zur Geltung gelangten allgemeinen Grundsätze, sowie die auf gemeinrechtlichen Quellen beruhenden Normen behandelt werden.

Alle Verkehrsstraßen zerfallen zunächst in öffentliche und in Privatwege. Das unterscheidende Merkmal besteht nicht etwa in dem privatrechtlichen Eigentume an dem Wege oder in der Unterhaltungspflicht, so daß die dem Staate oder öffentlichen Gemeinschaften gehörigen und von diesen unterhaltenen Wege öffentliche, alle übrigen dagegen Privatwege wären. Es gibt vielmehr zahlreiche öffentliche Wege, die von Privatpersonen angelegt sind. Insbesondere hat man zeitweise den Bau von Kunststraßen durch Aktienvereine mittels Bewilligung von Prämien befördert[18]). Andererseits können sowohl der Staat wie öffentliche Korporationen Privatwege besitzen. Das unterscheidende Merkmal besteht vielmehr darin, ob der Weg für den öffentlichen Verkehr bestimmt ist oder nicht. Im ersteren Falle ist der Weg ein öffentlicher, im letzteren ein privater[19]).

Die Privatwege sind als der ausschließlichen Verfügung des Eigentümers unterworfenes Privateigentum überhaupt kein Gegenstand des öffentlichen Rechtes. Allerdings kann die Benutzung dieses wie jedes anderen Privateigentums von allgemeinen polizeilichen Gesichtspunkten aus beschränkt werden, doch die besondere wege-

[17]) Sachsen vom 11. Juli 1891 mit Ergänzung vom 8. Juni 1908 — GS. 1891, S. 316; 1908, S. 157 —; Westpreußen 27. September 1905 mit Ergänzung vom 8. Juni 1908 — GS. 1905, S. 357; 1908, S. 165; Komm. von Just, Berlin 1905; Posen vom 15. Juli 1907 — GS. 1907, S. 243 —, Berichtigungen GS. 1907, S. 300; 1908, S. 28 —; Komm. von Hecht, Berlin 1909; Ostpreußen vom 10. Juli 1911 — GS. 1911, S. 99 —.

[18]) Vgl. Cirk.Reskr. vom 19. Januar 1853 — MBl. der inn. Verw. 1853, S. 61.

[19]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 17. September 1879, 18. November 1882, 11. März 1885, Bd. 5, S. 229, Bd. 9, S. 186, Bd. 12, S. 268.

polizeiliche Kontrolle bezieht sich nur auf die öffentlichen Wege. Für das öffentliche Wegerecht kommen die Privatwege nur insoweit in Betracht, als sie in öffentliche verwandelt werden sollen, oder die rechtliche Natur des Weges bestritten ist. Wird ein Weg, der unstreitig Privatweg ist, für den öffentlichen Verkehr in Anspruch genommen, so liegt eine Entziehung des ausschließlichen Privateigentums im öffentlichen Interesse vor. Eine solche kann aber gegen den Willen des Eigentümers nur vor sich gehen in den Formen der Enteignung. Allein auf dem Wege des privatrechtlichen Vertrages oder der Enteignung ist die Verwandlung eines Privatweges in einen öffentlichen möglich[20]). Wird dagegen von der Wegepolizeibehörde behauptet, daß der Weg ein öffentlicher sei, während von anderer Seite seine private Eigenschaft zur Geltung gebracht wird, so findet über diesen Rechtsstreit ein besonderes Verwaltungsstreitverfahren statt, auf das später zurückzukommen sein wird.

Die öffentlichen Wege scheidet man allgemein in Land- und Heerstraßen und in Gemeindewege. Das ALR. II, 15 § 1 versteht unter ersteren Wege, die von einer Grenze des Landes zu einer anderen oder von einer Stadt, von einem Post- oder Zollamte entweder zu einem anderen oder zu Meeren und Hauptströmen führen, während alle übrigen Wege unter den Begriff der Gemeindewege fallen. Eine besondere Art der Land- und Heerstraßen bilden die Kunststraßen oder Chausseen. Sie unterscheiden sich grundsätzlich von den anderen Straßen nur durch die technische Ausführung. Nach verschiedenen Richtungen hin sind jedoch für die Kunststraßen auch besondere Rechtsnormen ergangen. Einen Bestandteil aller Wege bilden die zu ihnen gehörigen Brücken.

Die Wege sind entweder Eigentum des Staates oder kommunaler Verbände oder von Privatpersonen derart, daß in der Regel der Eigentümer auch der Wegeunterhaltungspflichtige ist. Insbesondere war bis in die neueste Zeit der größte Teil der Kunststraßen staatlich. Bei der durch die Eisenbahnen verminderten Bedeutung der Chausseen hat jedoch der preußische Staat durch das Dotationsgesetz vom 8. Juli 1875[21]) §§ 18 ff. das Eigentum, die Verwaltung und die Unterhaltung der Staatschausseen den

[20]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 17. Januar 1883, Bd. 9, S. 219.
[21]) GS. 1875, S. 497.

Provinzialverbänden, den Bezirksverbänden Kassel und Wiesbaden, den Stadtkreisen Berlin und Frankfurt a. M., sowie dem Landeskommunalverbände der Hohenzollernschen Lande übertragen. Dem Staate verblieben ist nur die Verwaltung und Unterhaltung derjenigen Staatschausseen, deren Kosten bisher aus berg- und forstfiskalischen Fonds bestritten sind. Den Provinzialverbänden ist anheimgestellt, die Verwaltung und Unterhaltung nach Maßgabe besonderer Vereinbarungen auf engere Kommunalverbände zu übertragen. Nach den neuesten Wegeordnungen spricht die Vermutung dafür, daß es sich um einen Gemeindeweg handelt. Die Eigenschaft als Kreis-, Provinzial-, Staats- usw. Weg bedarf besonderer Begründung.

Die Wegeunterhaltungspflicht liegt in der Regel dem Eigentümer des Weges ob. Namentlich trifft dies zu hinsichtlich der Kunststraßen, wobei jedoch nach verschiedenen provinziellen Gesetzen noch besondere Dienste der Anwohner verlangt werden können. Andererseits ist die Unterhaltungspflicht auch vielfach den Anliegern auferlegt worden, was natürlich nur bei unbedeutenderen Wegen durchführbar ist.

Durch die neuere Gesetzgebung, gegenwärtig einheitlich für den ganzen Staat nach dem Gesetze vom 18. August 1902[22]), ist die Möglichkeit gegeben, wenn ein öffentlicher Weg durch Anlegung von Fabriken, Bergwerken, Steinbrüchen, Ziegeleien usw. vorübergehend oder durch deren Betrieb dauernd in erheblichem Maße abgenutzt wird, den Unternehmer zu Vorzugsleistungen heranzuziehen. Es kann nämlich auf Antrag derjenigen, deren Unterhaltungslast durch solche Unternehmungen vermehrt wird, dem Unternehmer nach Verhältnis dieser Mehrbelastung, soweit sie nicht durch Erhebung von Chausseegeld und ähnlichen Gebühren gedeckt wird, ein angemessener Beitrag zur Wegeunterhaltung auferlegt werden. Der Staat ist zur Stellung solcher Anträge nur als Gutsherr befugt. Ueber die Anträge entscheidet in Ermangelung gütlicher Vereinbarung auf Klage des Wegebaupflichtigen bei Provinzial- und Kreiswegen, bei Wegen in Stadtkreisen, Städten mit mehr als 10000 Einwohnern, in Hannover allen selbständigen Städten der Bezirksausschuß, sonst der Kreisausschuß.

[22]) GS. 1902, S. 315; Komm. von Bossen, Düsseldorf 1903.

Die Regel, daß dem Wegeeigentümer die Wegeunterhaltung obliegt, greift namentlich auch Platz für die Straßen in Städten und ländlichen Ortschaften. Nur die Unterhaltung der sogenannten Bürgersteige liegt vielfach observanzmäßig den Anliegern ob[23]). Außerdem kann nach dem Straßen- und Baufluchtengesetze vom 2. Juli 1875 durch ein in den gehörigen Formen zustande gekommenes Ortsstatut[24]) festgesetzt werden, daß bei der Anlegung einer neuen zur Bebauung bestimmten Straße, sowie bei dem Anbau an schon vorhandenen, bisher unbebauten Straßen und Straßenteilen von dem Unternehmer der neuen Anlage oder von den Anliegern, von letzteren, sobald sie Gebäude an der neuen Straße errichten, die erste Einrichtung der Straße beschafft, und deren zeitweise, jedoch höchstens fünfjährige Unterhaltung oder ein entsprechender Kostenbeitrag geleistet werde. Bei schon bestehenden Straßen, sog. historischen Straßen, kann der Anliegerbeitrag nicht verlangt werden[25]). Ebenso ist es unzulässig, die Bauerlaubnis von der privatrechtlichen Sicherstellung des Beitrages, etwa durch Eintragung einer Kautionshypothek abhängig zu machen[26]).

Die Unterhaltung der Wege umfaßt nicht nur die Herstellung des im Verkehrsinteresse gebotenen Zustandes einschließlich der notwendigen Reinigung und der Beseitigung von Verkehrsstörungen, sondern auch die Neuanlegung von Wegen, welche der Verkehr erfordert. Die meisten Wegeordnungen sprechen dies ausdrücklich aus. Es wird jedoch anerkannt, daß, selbst wenn einige Wegeordnungen nur eine Unterhaltungspflicht kennen, damit eine entsprechende An-

[23]) Vgl. für Berlin Entsch. des OVG. vom 18. März 1880, Bd. 6, S. 212.

[24]) Vgl. § 174.

[25]) Entsch. des OVG. vom 25. April 1878, Bd. 3, S. 304; 6. November 1882, Bd. 9, S. 319; 18. Juni 1889, Bd. 18, S. 382. Das gilt natürlich nur von der Verpflichtung auf Grund des Baufluchtengesetzes für die einzelne Straße. Daß daneben noch eine allgemeine Beitragspflicht für alle Straßen, auch historische Straßen, nach dem Komm. Abg.-Ges. besteht, ist nicht ausgeschlossen. Entsch. des OVG. vom 3. November 1897, Bd. 32, S. 122, und für Straßenverbreiterungen Entsch. des OVG. vom 12. Juni 1900, Bd. 37, S. 24.

[26]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 1. Mai 1887, Bd. 15, S. 156; 2. Februar 1892, Bd. 23, S. 25; 3. Mai 1892, Bd. 23, S. 23. Es handelt sich dabei um einen Mißbrauch der Baupolizei im Interesse der Gemeinde.

wendung der betreffenden Vorschriften auf neue Anlagen nicht ausgeschlossen ist[27]).

Für die Benutzung der Wege werden verschiedentlich von dem Unterhaltungspflichtigen besondere Abgaben erhoben, welche zur Deckung der Unterhaltungskosten dienen. Nach den im ALR. II, 15 §§ 90 ff. aufgestellten Rechtsgrundsätzen darf niemand Brücken- und Wegegeld erheben, als dem das Recht dazu vom Staate verliehen oder aufgetragen ist. Die Erhebung darf ferner nur erfolgen auf Grund und nach Maßgabe eines vom Staate bestimmten Tarifs. Für die übrigen Landesteile sind ähnliche Normen in den partikularen Wegegesetzen enthalten. Die Abgaben für die Benutzung der Kunststraßen, die Chausseegelder, beruhen in den älteren Landesteilen auf dem Chausseegeldtarife vom 28. April 1828[28]), an dessen Stelle für die damaligen Staatschausseen der Tarif vom 29. Februar 1840[29]) getreten ist. Letzterer findet auch auf diejenigen Kunststraßen von Korporationen, Aktiengesellschaften und Privatpersonen Anwendung, welche ihn an Stelle ihres bisherigen Tarifs ausdrücklich annehmen. In der Provinz Hannover sind über die Wegegelder die Gesetze vom 4. Dezember 1834, 7. März 1848, 13. Juli 1856 und 12. August 1858[30]) ergangen. Wegen Erhebung der Kommunikationsabgaben auf den nicht chaussierten Wegen gilt für die älteren Landesteile die Verordnung vom 16. Juni 1838[31]). Durch das Gesetz vom 27. Mai 1874[32]) ist für die damaligen Staatschausseen die Erhebung des Chausseegeldes eingestellt worden.

Die Art und Weise der Benutzung der Wege ist im Interesse der Verkehrssicherheit und der Schonung der Wege verschiedenen polizeilichen Beschränkungen unterworfen. Insbesondere sind in dieser Beziehung für die älteren Landesteile hinsichtlich der Kunststraßen

---

[27]) Entsch. des OVG. vom 14. Februar 1877, Bd. 2, S. 226.

[28]) GS. 1828, S. 65.

[29]) GS. 1840, S. 94. Für Kraftwagen ergänzt durch A. E. vom 6. Juni 1904 — GS. 1904, S. 139 —.

[30]) Hann. GS. 1834, Abt. I, S. 61; 1848, Abt. I, S. 87; 1856, Abt. I, S. 199; 1858, Abt. I, S. 261.

[31]) GS. 1838, S. 353. Vgl. dazu Anw. des Fin.Min. von 18. März 1841 — MBl. der inn. Verw. 1841, S. 141 —.

[32]) GS. 1874, S. 221.

die Verordnung vom 17. März 1839 und die Kabinettsordre vom 12. März 1840[33]) ergangen.

Das Verfahren bei Chausseepolizei- und Chausseegeldübertretungen ist durch das Regulativ vom 7. Juni 1844[34]) geordnet. Es wird darin ein besonderes Submissionsverfahren, eine freiwillige Unterwerfung unter die durch die Uebertretung verwirkte Strafe, vorgesehen, in dessen Ermangelung erst das gerichtliche Verfahren Platz greift. Dieses Submissionsverfahren ist jedoch hinsichtlich der polizeilichen Uebertretungen durch die neuere Strafprozeßgesetzgebung für aufgehoben zu erachten, und findet nur noch bei Chausseegeldübertretungen statt.

Die Reinigung öffentlicher Wege ist durch Gesetz vom 1. Juli 1912[35]) geregelt. Danach liegt die Reinigungspflicht im Zweifel der Gemeinde, bei Brücken dem Unterhaltungspflichtigen ob. Das gilt aber nur, soweit der Weg überwiegend dem inneren Verkehre der Ortschaft dient. Aeltere Observanzen bleiben bestehen. Die Entstehung neuer Observanzen ist ausgeschlossen. Gemeinden können die anderen obliegende Reinigungspflicht übernehmen. Andererseits ist die Verpflichtung durch Ortsstatut mit polizeilicher Genehmigung auf Anlieger übertragbar.

III. Hinsichtlich der Organe der Wegeverwaltung ist zu unterscheiden zwischen den kommunalen und den polizeilichen Aufgaben.

Die Wegeunterhaltung im weitesten Sinne ist, soweit sie nicht ausnahmsweise dem Staate oder einzelnen Privatpersonen oder Privatvereinen obliegt, Gegenstand der Kommunalverwaltung der betreffenden Verbände. Hier greift also das System der Kommunalverwaltung Platz.

Die Wegepolizei, die Sorge für die Herstellung und Erhaltung des polizeimäßigen Zustandes der Wege, wird dagegen wie die Polizei nach preußischem Verwaltungsrechte überhaupt als allgemeine Landesverwaltung gehandhabt. Zuständig ist im allgemeinen die Ortspolizeibehörde. Eine Ausnahme machen nur die Kunststraßen. Die Wegepolizei für sie steht, soweit es sich um ihre

[33]) GS. 1839, S. 80; 1840, S. 95.

[34]) GS. 1844, S. 167.

[35]) GS. 1912, S. 187. Vgl. dazu Ausf.Anw. der Min. d. Inn. und der Finanzen vom 20. Juli 1912 — MBl. d. inn. Verw. 1912, — MBl. d. inn. Verw. 1912, S. 220 —.

Unterhaltung, also um die Chausseebaupolizei handelt, dem Regierungspräsidenten, soweit dagegen nur der polizeiliche Schutz der Kunststraßen und der mit ihnen verbundenen Zollerhebung dem Publikum gegenüber in Betracht kommt, nach dem Regulative vom 7. Juni 1844 dem Landrate und in den städtischen Polizeibezirken der Ortspolizeibehörde zu [36]). Diese wegepolizeiliche Zuständigkeit hinsichtlich der Chausseen ist durch den Uebergang der Chausseebaupflicht auf die Provinzen und größeren Kommunalverbände in ihrem rechtlichen Wesen nicht berührt worden[37]).

Das Zuständigkeitsgesetz § 55 ff. beläßt die Aufsicht über die öffentlichen Wege und deren Zubehörungen, sowie die Sorge dafür, daß den Bedürfnissen des öffentlichen Verkehrs in Bezug auf das Wegewesen Genüge geschieht, in dem bisherigen Umfange den für die Wahrnehmung der Wegepolizei zuständigen Behörden. Sind dazu Leistungen erforderlich, so hat die Wegepolizeibehörde den Pflichtigen zur Erfüllung seiner Verbindlichkeit binnen einer angemessenen Frist aufzufordern und, wenn die Verbindlichkeit nicht bestritten wird, erforderlichen Falls mit den gesetzlichen Zwangsmitteln anzuhalten. Auch ist die Wegepolizeibehörde befugt, das zur Erhaltung des gefährdeten oder zur Wiederherstellung des unterbrochenen Verkehrs Notwendige auch ohne vorgängige Aufforderung des Verpflichteten für dessen Rechnung in Ausführung bringen zu lassen, wenn dergestalt Gefahr im Verzuge ist, daß die Ausführung der vorzunehmenden Arbeit durch den Verpflichteten nicht abgewartet werden kann.

Gegen die wegepolizeilichen Verfügungen finden im allgemeinen dieselben Rechtsmittel statt wie gegen polizeiliche Verfügungen überhaupt. Ein besonderes Verfahren ist nur vorgeschrieben gegenüber den Anordnungen der Wegepolizeibehörde, welche den Bau und die Unterhaltung der öffentlichen Wege oder die Aufbringung und Verteilung der dazu erforderlichen Kosten oder die Inanspruchnahme von Wegen für den öffentlichen Verkehr[38]) betreffen. In diesen Fällen findet als Rechtsmittel der

[36]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 3. September 1884, Bd. 11, S. 205.

[37]) Vgl. MR. vom 8. Januar 1878 — MBl. der inn. Verw. 1878, S. 19 —.

[38]) Darunter ist nur ein Rechtsstreit über die öffentlichrechtliche Natur, nicht die Inanspruchnahme eines unstreitigen Privatwegs für den öffent-

Einspruch an die Wegepolizeibehörde innerhalb zwei Wochen statt. Wird der Einspruch dieser Vorschrift zuwider innerhalb der gesetzlichen Frist bei den zur Entscheidung in höherer Instanz berufenen Behörden angebracht, so gilt zwar die Frist als gewahrt, der Einspruch ist aber an die Wegepolizeibehörde zur Beschlußfassung abzugeben. Ueber den erhobenen Einspruch beschließt die Wegepolizeibehörde. Gegen den Beschluß findet die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt. Sie ist, soweit der in Anspruch Genommene zu der ihm angesonnenen Leistung aus Gründen des öffentlichen Rechts statt seiner einen anderen für verpflichtet erachtet, zugleich gegen diesen zu richten. Die Erhebung der Klage gegen die Polizeibehörde allein würde also nur dann von Wirkung sein, wenn der in Anspruch Genommene nicht nur leugnet, daß er der öffentlich-rechtlich Verpflichtete sei, sondern wenn er das Bestehen einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung überhaupt in Abrede stellt, weil z. B. der Weg ein Privatweg sei, oder wenn er behauptet, daß die Polizei ihre Zuständigkeit überschritten habe[39]). In dem Verwaltungsstreitverfahren ist entstehenden Falls auch darüber zu entscheiden, ob der Weg für einen öffentlichen zu erachten ist. Auch im übrigen unterliegen Streitigkeiten der Beteiligten darüber, wem von ihnen die öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Anlegung oder Unterhaltung eines öffentlichen Weges obliegt, der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren. Die Klage gegen die Wegepolizeibehörde ist zwar innerhalb der gewöhnlichen zweiwöchigen Frist anzubringen, doch kann die zuständige Behörde zur Vervollständigung der Klage eine angemessene Nachfrist gewähren. Die Erstattungsklage gegen einen aus Gründen des öffentlichen Rechts verpflichteten Dritten wird durch den Ablauf der Fristen nicht ausgeschlossen. Zuständig zur Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren erster Instanz ist der Kreisausschuß, in Stadtkreisen, in Städten mit mehr als 10000 Einwohnern und, sofern es sich um Chausseen handelt, oder ein Provinzialverband, Landes- oder Kreiskommunalverband als solcher oder ein hannöverscher Wegeverband beteiligt ist, oder wenn die Klage

lichen Verkehr zu verstehen. Vgl. N. 20 und Entsch. des OVG. vom Bd. 10, S. 209

[39]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 24. Januar und 21. März 1883, Bd. 9, S. 323, 236.

gegen Beschlüsse des Landrats erhoben wird, der Bezirksausschuß. Wird ein Weg im Verwaltungsstreitverfahren für einen öffentlichen erklärt, so bleibt dem, welcher privatrechtliche Ansprüche auf den Weg geltend macht, der Antrag auf Entschädigung gegen den Wegebauverpflichteten nach Maßgabe des Gesetzes vom 11. Mai 1842 § 4 vorbehalten (§ 56 ZG.).

Ueber Einziehung oder Verlegung öffentlicher Wege beschließt mit Ausnahme der Provinzen Schleswig-Holstein und Hannover die Wegepolizeibehörde, nachdem das Vorhaben mit der Aufforderung, Einsprüche binnen vier Wochen zur Vermeidung des Ausschlusses geltend zu machen, in ortsüblicher Weise, sowie durch das Kreisblatt und Amtsblatt bekannt gemacht ist. Gegen den Beschluß der Wegepolizeibehörde steht den mit dem Einspruche Zurückgewiesenen innerhalb zwei Wochen die Klage bei dem Kreisausschusse oder dem Bezirksausschusse nach Maßgabe der vorerwähnten Bestimmungen zu. Wird die beantragte Verlegung oder Einziehung eines öffentlichen Weges von der Wegepolizeibehörde von vorn herein oder nach dem Einspruchs- (Ausschließungs-) Verfahren abgelehnt, so ist dem Antragsteller nur das Anrufen der Aufsichtsbehörde gestattet (§ 57 ZG.). Besondere Bestimmungen sind für die neuen Provinzen im Anschlusse an die dort geltenden Wegeordnungen getroffen worden. Im allgemeinen steht hier die Beschlußfassung über Anlegung, Verlegung oder Einziehung öffentlicher Wege der Gemeinde vorbehaltlich der Bestätigung des Kreis- oder Bezirksausschusses zu (§§ 58—64 ZG.).

§ 198. Die Wasserstraßen.

Wie bei den Wegen ist auch bei den Wasserstraßen zu unterscheiden zwischen öffentlichen und privaten. In Uebereinstimmung mit der in Deutschland im Gegensatze zum römischen Rechte allgemein herrschend gebliebenen Rechtsanschauung rechnet das ALR. II, 15 §§ 38 ff. zu den öffentlichen Wasserstraßen die von Natur schiffbaren, während es die übrigen als Privatflüsse bezeichnet. Ebenso entnimmt das rheinisch-französische Recht das Unterscheidungsmerkmal aus der Schiffbarkeit der Wasserstraße[1]).

[1]) Vgl. Code civil art. 538; Zachariä, Franz. Civilrecht (6. Aufl.) Bd. 1, S. 438 ff.

Die öffentlichen Flüsse sind des Privateigentums nicht fähig, sie können nur im gemeinen Eigentume des Staates stehen, ihre Nutzungen haben daher den Charakter des Regals[2]). Der Gebrauch der öffentlichen Flüsse zum Schöpfen, Baden, Tränken und zur Schiffahrt steht bei Beobachtung der allgemeinen, vom Staate festgesetzten Normen einem jeden frei. Die Privatflüsse sind dagegen der ausschließlichen Verfügung der Grundeigentümer unterworfen. Nur um die Rechtsverhältnisse mehrerer Grundeigentümer zu einander zu regeln, sowie im Interesse der Landwirtschaft sind über die Benutzung der Privatflüsse besondere Normen ergangen[3]). Jedenfalls haben sie nicht den Charakter öffentlicher Wasserstraßen. Die Verwandlung eines Privatflusses in einen öffentlichen durch Schiffbarmachung kann seitens des Staates gegen den Willen der Eigentümer nur im Wege der Enteignung erfolgen. Dagegen würde ein Privatfluß nicht den Charakter des öffentlichen annehmen, wenn er etwa seitens der Privateigentümer künstlich schiffbar gemacht würde. Zu diesen natürlichen Wasserstraßen treten die künstlichen, die Kanäle, hinzu. Sie können entweder von dem Staate oder von öffentlichen Korporationen oder von Privatpersonen angelegt sein und unterliegen der allgemeinen Benutzung nur nach Maßgabe der von dem Unternehmer festgestellten Bedingungen.

Je nachdem ein öffentlicher Fluß nur einem einzigen Staate angehört oder das Gebiet verschiedener Staaten durchschneidet und gleichzeitig über seine Benutzung besondere Verträge zwischen den beteiligten Staaten abgeschlossen worden sind, spricht man von privativen und konventionellen Flüssen. Bereits die Wiener Kongreßakte Art. 108—117 hatte einige allgemeine Grundsätze über die mehreren Staaten gemeinsamen Flüsse aufgestellt. Danach sollte auf diesen Wasserstraßen die Schiffahrt vollständig frei sein, eine einheitliche Regelung der Flußpolizei und der Schiffahrtsabgaben erfolgen, neue Stapel- und Umschlagsrechte nicht errichtet und die bestehenden nur soweit erhalten werden, als sie für Handel und Schiffahrt vorteilhaft erschienen. Die Durchführung dieser Grundsätze im einzelnen blieb besonderen Verträgen

[2]) Vgl. über das Verhältnis des gemeinen Eigentums und des Regals nach preußischem Rechte die Ausführungen über die Regalien.

[3]) Vgl. § 183.

der beteiligten Staaten für jedes Stromgebiet überlassen. Es wurden demnächst abgeschlossen die Rheinschiffahrtsakte vom 31. März 1831, an deren Stelle gegenwärtig die revidierte Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868[4]) getreten ist, die Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821 mit der Additionalakte vom 13. April 1844[5]), die Weserschiffahrtsakte vom 22. November 1823 mit der Zusatzakte vom 3. September 1857 und Abänderungen durch die Schlußprotokolle vom 21. Dezember 1825, 16. August 1839 und 7. Oktober 1861[6]). Zur Ausführung der revidierten Rheinschiffahrtsakte erging das preußische Gesetz vom 17. März 1870[7]). Für den Rhein und die Weser ist durch die erwähnten Verträge, für die Elbe durch das Bundesgesetz vom 11. Juli 1870[8]) die Aufhebung der Flußzölle erfolgt. Die Verträge treffen außerdem Bestimmungen über die Handhabung der Strompolizei, über die Behörden, welche über Kontraventionen zu entscheiden haben und dergleichen mehr.

Nach Art. 4 Nr. 9 der Reichsverfassung unterliegt der Gesetzgebung des Reiches der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, sowie der Fluß- und sonstigen Wasserzölle. Die weitere Ausführung gibt dann Art. 54 a. a. O. Hiernach werden in den Seehäfen und auf allen natürlichen und künstlichen Wasserstraßen der einzelnen Bundesstaaten die Kauffahrteischiffe sämtlicher Bundesstaaten gleichmäßig zugelassen und behandelt. Die Abgaben, welche in den Seehäfen von den Seeschiffen oder deren Ladungen für die Benutzung der Schiffahrtsanstalten erhoben werden, durften die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung dieser Anstalten erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf allen natürlichen Wasserstraßen war die Erhebung von Abgaben nur für die Benutzung besonderer, zur Erleichterung des Verkehrs bestimmter Anstalten zulässig. Diese Abgaben, sowie

[4]) GS. 1831, S. 73; 1869, S. 798.

[5]) GS. 1822, S. 9; 1844, S. 518. Vgl. dazu Bekanntmachung vom 17. Oktober 1844 — GS. 1844, S. 457 —.

[6]) GS. 1824, S. 25, 39; 1858, S. 453.

[7]) GS. 1870, S. 187.

[8]) BGBl. 1870, S. 416. Dazu Staatsvertrag mit Oesterreich vom 22. Juni 1870 — a. a. O. S. 417 —.

die Abgaben für die Befahrung solcher künstlichen Wasserstraßen, welche Staatseigentum sind, durften die zur Unterhaltung und gewöhnlichen Herstellung der Anstalten und Anlagen erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als sie auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird. Außerdem steht die Befugnis, auf fremde Schiffe oder deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen, als von den Schiffen der Bundesstaaten oder deren Ladungen zu entrichten sind, keinem Einzelstaate, sondern nur dem Reiche zu.

Auf Grund dieser verfassungsmäßigen Bestimmungen ist das Gesetz vom 1. Juni 1870 über die Abgaben von der Flößerei[9]) ergangen, welches auf den nur flößbaren Strecken derjenigen natürlichen Wasserstraßen, welche mehreren Bundesstaaten gemeinschaftlich sind, die Erhebung von Abgaben von der Flößerei mit verbundenen Hölzern nur für die Benutzung besonderer zur Erleichterung des Verkehrs bestimmter Anstalten gestattet.

Dieser Rechtszustand erfährt eine vollständige Umwälzung durch das Gesetz vom 24. Dezember 1911 betreffend den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben[10]). Zunächst wird Art. 54 der Reichsverfassung dahin abgeändert, daß die Erhebung von Schiffahrtsabgaben wieder möglich ist. Weiter werden zur Aufbringung von Mitteln für die Verbesserung und Unterhaltung der gesetzlich bezeichneten natürlichen Wasserstraßen in den Stromgebieten des Rheins, der Weser und der Elbe die beteiligten Staaten zu Stromverbänden vereinigt. Diese Verbände erheben für ihre Zwecke, die gesetzlich im einzelnen näher bezeichnet sind, Befahrungsabgaben. Die Verwaltung des Verbandes führen Verwaltungsausschüsse der beteiligten Staaten. Den Verwaltungsausschüssen stehen Strombauräte zur Seite, welche von den Interessenten aus Handel, Gewerbe und Landwirtschaft gewählt werden. Den für Oesterreich, die Niederlande und die Schweiz aus Elb- und Rheinschiffahrtsakte sich ergebenden Rechten soll aber durch das Gesetz nicht vorgegriffen werden. Es bedarf also für Elbe und Rhein vorgängiger Verständigung mit den betreffenden auswärtigen Staaten. Im übrigen soll das Gesetz durch eine vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats zu er-

[9]) BGBl. 1870, S. 312.
[10]) RGBl. 1911, S. 1137.

lassende Verordnung in Kraft gesetzt werden, was auch zu einem für die einzelnen Stromgebiete verschiedenen Zeitpunkte geschehen kann. Vorläufig ist der neue Rechtszustand noch nicht in Kraft getreten.

Der Verkehr auf den Wasserstraßen unterliegt daher einer besonderen Besteuerung derzeit nicht, die etwa noch bestehenden Abgaben haben nur den Charakter von Gebühren für die Benutzung besonderer Anstalten oder Anlagen. Die Beschränkungen, denen der Verkehr auf den Wasserstraßen noch unterworfen ist, sind im wesentlichen nur verkehrspolizeilicher Natur. Diese verkehrspolizeilichen Vorschriften sind für die konventionellen Flüsse in den Schiffahrtsakten, für die übrigen Wasserstraßen in besonderen Regierungs- und Polizeiverordnungen enthalten. Das Verordnungsrecht der Polizeibehörden auf diesem Gebiete ist durch das LWG. abweichend von den sonst für das Polizeiverordnungsrecht maßgebenden Grundsätzen geregelt worden[11]).

Die Organe für diesen Zweig der Polizeiverwaltung sind nicht die Ortspolizeibehörden, sondern die Landespolizeibehörden, also gegenwärtig die Regierungspräsidenten.

Das neue Wassergesetz vom 7. April 1913[12]) bringt demgegenüber folgende Neuerungen:

Die bisherige Einteilung der Wasserläufe in öffentliche und nicht-öffentliche ist nicht übernommen. Das Gesetz unterscheidet nach der mehr oder weniger großen Bedeutung der Wasserläufe für die allgemeine Wasserwirtschaft drei Gruppen, die Schiffahrtsstraßen, diejenigen Wasserläufe, die für die Wasserwirtschaft von größerer Bedeutung sind, endlich alle übrigen Strecken von Wasserläufen. So ergeben sich Wasserläufe erster, zweiter, dritter Ordnung.

Die Zugehörigkeit der einzelnen Wasserläufe zu den verschiedenen Gruppen regelt sich durch die Aufstellung von Verzeichnissen. Das Verzeichnis der Wasserläufe erster Ordnung ist dem Gesetze selbst als Anlage beigefügt. Das Verzeichnis der Wasserläufe zweiter Ordnung ist in dem gesetzlich geordneten Verfahren alsbald nach Verkündung des Gesetzes zur Feststellung zu bringen (§§ 4 ff.). Alle nicht in diese Verzeichnisse eingetragenen natürlichen und künstlichen Wasserläufe bilden also die Gruppe der dritten Ordnung.

[11]) Vgl. § 167. [12]) Vgl. § 183 N. 6.

Die Wasserläufe werden in Zukunft dem Privateigentume unterworfen.

Das Gesetz hat an sämtlichen Wasserläufen grundsätzlich ein Privateigentum anerkannt. Es überweist das Eigentum an den Wasserläufen erster Ordnung dem Staate, an den übrigen Wasserläufen den Eigentümern der Ufergrundstücke (Anliegern). Dem Gesichtspunkte, daß die Wasserläufe ihrer natürlichen Zweckbestimmung nach nicht nur einem Einzelnen, sondern dem Wohle der Gesamtheit zu dienen bestimmt sind, ist in der weiteren Ausgestaltung des Gesetzes namentlich dadurch Rechnung getragen, daß zu Gunsten der Allgemeinheit dem Eigentümer weitgehende Beschränkungen auferlegt sind. Das Eigentum an den Wasserläufen ist ein privatrechtliches in vollem Umfange. Es beschränkt sich nicht auf das Flußbett, sondern umfaßt den Wasserlauf in seinem ganzen Umfange.

Der im Gesetze nicht bestimmte Begriff der „Benutzung" ist, wie sich aus dem Inhalt der Gesetzesbestimmungen ergibt, weiter gefaßt als im bestehenden Rechte. Letzteres begreift darunter nur die Benutzung des Wassers in ihren verschiedenen Richtungen, die Benutzung der Wasserläufe für den öffentlichen Verkehr und die Verwendung der Wasserkraft, während das Gesetz außerdem die Verwendung der Wasserläufe für die Ableitung von Wasser und anderen flüssigen Stoffen und für die Zuführung von Wasser als eine Benutzung der Gewässer behandelt (§§ 25, 40, 199 Abs. 2).

Für alle Arten der Benutzung sind in den §§ 19—23 gewisse Schranken polizeilicher Art gesetzt, wie zum Teil schon in dem bisherigen Rechte.

Das Gesetz hält zwar die bestehende Einrichtung der Strombauverwaltung aufrecht, gliedert aber sonst in allen Teilen die wasserwirtschaftliche Verwaltung an die Behörden und Bezirke der allgemeinen Landesverwaltung an, wenn es auch im einzelnen eine von dem bisherigen Zustande abweichende Verteilung der Geschäfte auf die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung vornimmt.

Die Angelegenheiten der Wasserläufe erster Ordnung sollen grundsätzlich von der Regierung erledigt werden, so daß der Regierungspräsident die Wasserpolizei und Strombauverwaltung hand-

habt (§ 342 Abs. 1 Nr. 1). Zugleich soll dem Regierungspräsidenten die Leitung der gesamten Wasserwirtschaft im Regierungsbezirke und die Beaufsichtigung der unteren Organe zustehen, ferner insbesondere die Deichaufsicht bei den Wasserläufen erster Ordnung (§ 302 Abs. 3) und die Aufsicht über gewisse Arten besonders wichtiger Wassergenossenschaften (§ 217 Abs. 3) sowie der Regel nach über die Talsperren (§ 108). Bei den Wasserläufen zweiter Ordnung und den nicht zu den Wasserläufen gehörenden Gewässern soll der Landrat, in Stadtkreisen die Ortspolizeibehörde Wasserpolizeibehörde sein (§ 342 Abs. 1 Nr. 2), ferner soll er als Aufsichtsorgan der Deichverbände bei den Wasserläufen zweiter und dritter Ordnung (§ 302 Abs. 3) und der meisten Wassergenossenschaften (§ 217 Abs. 3) zuständig sein. Die Wasserpolizei bei den Wasserläufen dritter Ordnung soll den Ortspolizeibehörden verbleiben (§ 342 Abs. 1 Nr. 3).

Eine eigene und neue behördliche Organisation ist nur in dem Landeswasseramte geschaffen. Das Landeswasseramt ist die zweite und letztinstanzliche Beschlußbehörde für eine Reihe wichtiger Entscheidungsfragen. Das Landeswasseramt soll als oberste Behörde für die ganze Monarchie unter Mitwirkung von Laien in zweiter und letzter Instanz alle das Verleihungsverfahren und die verwandten Angelegenheiten betreffenden tatsächlichen und rechtlichen Fragen im Beschlußverfahren entscheiden.

Was die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichts- und Verwaltungsbeschlußbehörden anlangt, so hat das Gesetz für das Verwaltungsstreitverfahren stets den Bezirksausschuß für zuständig erklärt. Im Beschlußverfahren ist grundsätzlich bei Wasserläufen erster Ordnung der Bezirksausschuß, bei Wasserläufen zweiter und dritter Ordnung im allgemeinen der Kreis- (Stadt-) Ausschuß zuständig, wenn nicht besondere Gründe auch bei letzteren Wasserläufen die Zuständigkeit des Bezirksausschusses angezeigt erscheinen lassen.

Neben der Mitwirkung der Kreis- (Stadt-) und Bezirksausschüsse treten Schauämter und Wasserbeiräte ein.

Die Schauämter sind für Wasserläufe zweiter und dritter Ordnung durch Polizeiverordnung (Schauordnung) zu bilden, die die Befugnisse und die Zusammensetzung des Schauamtes regelt.

Die gesetzlichen Bestimmungen (§§ 356—366) gehen dahin, daß die zu erlassenden Schauordnungen sich dem Zustande, der sich in einzelnen Gegenden, z. B. in Schleswig-Holstein, herausgebildet hat, anpassen können.

Während die Schauämter örtliche Aufgaben haben, ist der für jede Provinz einzurichtende Wasserbeirat (§§ 367—369) die begutachtende Stelle für Fragen allgemeinerer Bedeutung, wie z. B. für Regulierung des Hochwasserabflußgebietes, Schiffbarmachung von Wasserläufen, Talsperren usw. Auch die Verleihungsbehörden können von dem Wasserbeirate Gutachten einziehen. Die näheren Bestimmungen über die Wasserbeiräte werden durch königliche Verordnung getroffen (§ 369). Die Wasserbeiräte bestehen, unter einem ernannten Vorsitzenden und Stellvertreter, lediglich aus gewählten Mitgliedern.

Durch Gesetz vom 30. April[13]) ist auf dem Rhein-Weser-Kanale und dem Lippe-Kanale das Schleppmonopol des Staates für Fahrzeuge, die nicht von Menschen oder Tieren getreidelt werden oder nicht mit eigener Kraft fahren, eingeführt worden. Fahrzeuge mit eigener Kraft bedürfen zum Befahren besonderer Genehmigung.

§ 199. Die Eisenbahnen [1]).

Bei dem Verwaltungsrechte der Eisenbahnen ist zu unterscheiden zwischen dem Eisenbahnwesen als einem Zweige der

---

[13]) GS. 1913, S. 217.

[1]) Vgl. Beschorner, Das deutsche Eisenbahnrecht, Erlangen 1858; Koch, Deutschlands Eisenbahnen, Marburg 1858; Th. Förstemann, Das preuß. Eisenbahnrecht, Berlin 1869; Schrötter, Das preuß. Eisenbahnrecht, Berlin 1883; Bröse und Isenbeck, Handbuch für Staatseisenbahnbeamte, 4. Aufl., Hannover 1886; Endemann, Das Recht der Eisenbahnen, Leipzig 1886; Eger, Handbuch des preuß. Eisenbahnrechts, Breslau 1886 ff.; Meili, Das Recht der modernen Verkehrs- und Transportanstalten, Leipzig 1888; Koehne, Grundriß des Eisenbahnrechts, Berlin 1906; Eger, Eisenbahnrecht im Deutschen Reiche und in Preußen, Breslau 1910; Fritsch, Handbuch der Eisenbahngesetzgebung in Preußen und dem Deutschen Reiche, Berlin 1906; Arndt, Ueber die staatsrechtlichen Grundlagen des Rechtes der Eisenbahnen im Archiv für öffentliches Recht Bd. 11 (1896), S. 358 ff.; Schunl, Grundzüge des Bahnpolizeirechts in Preußen, Tübingen 1910.

inneren Verwaltung und zwischen den Eisenbahnen als einer staatlichen Einnahmequelle, also als einem Teile des Finanzrechtes. Diese Unterscheidung ergibt sich naturgemäß aus der geschichtlichen Entwickelung der deutschen, insbesondere der preußischen Eisenbahnen überhaupt. Der preußische Staat hat es aus politischen Gründen[2]) anfangs vermieden, selbst Eisenbahnen zu bauen und zu betreiben, geschweige denn ein ausschließliches Recht dazu in Anspruch zu nehmen. Er überließ den Eisenbahnbetrieb vielmehr dem Privatgewerbe und begnügte sich damit, diese neu entstandene Art des Frachtverkehrs vom gewerbepolizeilichen Standpunkte aus zu regeln. Neben dem gewerbepolizeilichen kam später noch der militärische Gesichtspunkt in Betracht. Der Eisenbahnbetrieb wurde aus beiden Gründen einer Reihe öffentlicher Beschränkungen unterworfen, und deren Inbegriff ist der Gegenstand des Eisenbahnrechtes als eines Zweiges der inneren Verwaltung.

Später hat allerdings der preußische Staat selbst Eisenbahnen gebaut und die meisten Privatbahnen angekauft, so daß gegenwärtig in Preußen das Staatsbahnsystem vorherrscht. Der Staat ist damit aber nur der Rechtsnachfolger der früheren Privatunternehmer geworden, er steht als Eisenbahnunternehmer den anderen Unternehmern grundsätzlich gleich, um so mehr als der Staat weder ein ausschließliches Betriebsrecht für sich in Anspruch nimmt, noch auch tatsächlich einziger Unternehmer ist. Es handelt sich also hier um einen im Finanzrechte zu erörternden staatlichen Gewerbebetrieb[3]).

Das hier in Betracht kommende Eisenbahnverwaltungsrecht beruht teils auf reichsrechtlichen teils auf landesrechtlichen Normen unter entschiedenem Vorwiegen der letzteren. Die reichsrechtlichen Vorschriften sind enthalten in Art. 4, 41—47 der Reichsverfassung. Sie geben aber weniger unmittelbar wirksame Bestimmungen als

[2]) Es kam in dieser Beziehung namentlich in Betracht, daß nach der Verordnung vom 17. Januar 1820 die Aufnahme von Anleihen, ohne welche ein staatlicher Eisenbahnbau nicht möglich war, nur unter Zuziehung und Mitgarantie der reichsständischen Versammlung erfolgen durfte, deren Bildung aber nicht stattfand.

[3]) Vgl. Entsch. des OVG. vom 16. Februar 1878, Bd. 4, S. 11, wo aus der geschichtlichen Entwicklung des Post- und Eisenbahnbetriebes gefolgert wird, daß der erstere stets einen öffentlichrechtlichen Charakter, der letztere den des Privatgewerbes gehabt habe und noch habe.

Abgrenzungen der Reichszuständigkeit und Ermächtigungen der Reichsgewalt, von denen bisher zum größten Teile noch kein Gebrauch gemacht ist. Im Verordnungswege sind jedoch durch das Reich erlassen die Eisenbahnverkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 23. Dezember 1908[4]), die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung vom 4. November 1904[5]), sowie die Signalordnung vom 24. Juni 1907[6]). Die Grundlage des Landesrechts bildet noch heute das Gesetz vom 3. November 1838 über die Eisenbahnunternehmungen[7]), welches durch Verordnung vom 19. August 1867[8]) auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt und durch das Gesetz vom 1. Mai 1865[9]) für Hohenzollern wenigstens inhaltlich wiedergegeben wurde. Einzelne Teile des Gesetzes, namentlich die rein privatrechtlichen über die Bildung der Eisenbahngesellschaften und die Haftpflicht, aber auch die über das Enteignungsrecht, das Verhältnis der Eisenbahnen zur Post u. a. sind allerdings durch die spätere Gesetzgebung beseitigt, das eigentliche Eisenbahnverwaltungsrecht ist jedoch noch jetzt vorwiegend in jenem Gesetze enthalten.

Der Eisenbahnbetrieb ist ein Gewerbebetrieb, ein Frachtgewerbe. Bei Behandlung des Eisenbahnrechtes ist daher wie bei jedem Gewerbebetriebe zu unterscheiden zwischen Beschränkungen in der Zulassung zum Gewerbebetriebe und zwischen Beschränkungen in seiner Ausübung. Der gewerbepolizeiliche Gesichtspunkt kann aber für die staatliche Gesetzgebung über das Eisenbahnwesen nicht allein entscheidend sein. Es kommt auch das Verhältnis der Eisenbahnen zu anderen Verwaltungszweigen, zum Militärwesen, zur Post u. a. in Betracht. Darnach ergeben sich drei Hauptteile des Eisenbahnrechtes, die Zulassung zum Betriebe, die Beschränkungen in der Ausübung des Betriebes und das besondere Verhältnis der Eisenbahnen zu einzelnen Zweigen der Staatsverwaltung.

I. Bei der Zulassung zum Eisenbahnbetriebe ist zu unterscheiden zwischen dem Staate als Unternehmer und zwischen Privatunternehmern.

[4]) RGBl. 1909, S. 93. [5]) RGBl. 1904, S. 387 ff.
[6]) RGBl. 1907, S. 377 ff.
[7]) GS. 1838, S. 505. Vgl. über die Entstehung des Gesetzes Gleim, Zum 3. November 1888, im Archiv für Eisenbahnwesen 1888, S. 797 ff.
[8]) GS. 1867, S. 1426. [9]) GS. 1865, S. 317.

Soweit der Staat in privatrechtlichen Verkehr tritt, fingiert er sich als Privatperson. Er unterwirft sich daher den allgemeinen Normen des Privatrechts und in den daraus entspringenden Rechtsstreitigkeiten mit seinen Angehörigen der Rechtsprechung seiner eigenen Gerichte. Die Fiktion beschränkt sich aber im allgemeinen nicht auf das Gebiet des Privatrechts, sondern greift auch in das öffentliche Recht über. Es wird daher anerkannt, daß, soweit der privatrechtliche Verkehr öffentlichrechtlichen Beschränkungen unterworfen ist, diese auch dem Staate gegenüber Platz greifen[10]). Wendet man dies auf den Eisenbahnbetrieb an, so würde der Staat für jede Eisenbahnunternehmung, die er beginnt, ebenso wie jeder Privatunternehmer der Genehmigung der zuständigen Behörde bedürfen. Dies ist jedoch nicht der Fall, vielmehr wird die fingierte Gleichstellung des Staates mit den Privatunternehmern auf die Zulassung zum Betriebe einer Eisenbahnunternehmung nicht ausgedehnt. Diese Verschiedenheit findet ihre Erklärung in dem Finanzrechte. Der Beginn eines Eisenbahnunternehmens durch den Staat hat stets eine bedeutende finanzielle Belastung für ihn zur Folge. Diese kann aber nur auf Grund eines Gesetzes stattfinden. Der Staat ist daher auch nur auf Grund eines Gesetzes imstande, eine Eisenbahn zu bauen oder zu übernehmen. In dem Gesetze hat der Staat selbst den Willen ausgesprochen, einen bestimmten Eisenbahnbetrieb zu beginnen. Dieser Staatswille ist für die Behörden unbedingt bindend, seine Durchführung kann deshalb von ihnen nicht dadurch in Frage gestellt werden, daß sie dem Staate die Genehmigung verweigern. Damit hat die Zulassung zum Eisenbahnbetriebe für den Staat und für den Privatunternehmer eine verschiedene Grundlage gewonnen, beim Staate ist sie das Sondergesetz, bei Privatunternehmern die Genehmigung.

Das Sondergesetz als Grundlage des staatlichen Eisenbahnbetriebes bietet zu besonderen Erörterungen keinen Anlaß. Wenn es sich um die Neuanlage einer Eisenbahn handelt, nimmt der Staat für das Unternehmen das Enteignungsrecht durch besondere königliche Verordnung in Anspruch. Dies ist jedoch nicht erforderlich, wenn das Sondergesetz, wie dies neuerdings in Preußen

---

[10]) Vgl. § 167.

vielfach geschieht, die unentgeltliche Abtretung des Grund und Bodens, durch die Anlieger und die unentgeltliche Gestattung der Mitbenutzung von Chausseen und öffentlichen Wegen zur Bedingung macht, unter der die Bahn allein gebaut werden darf.

Die Erteilung der Genehmigung, welche ihrem Wesen nach von anderen gewerblichen Genehmigungen nicht verschieden ist[11]), liegt im freien Ermessen des Staates, er ist gesetzlich dazu niemals verbunden. Der Unternehmer hat die Ausführbarkeit und Nützlichkeit des Unternehmens auf Grund allgemeiner Vorarbeiten, sowie seine Zahlungsfähigkeit nachzuweisen[12]). Die Erteilung der Genehmigung steht dem Könige zu und wird amtlich verkündet. Es muß ihr die Zeichnung des Aktienkapitals und der Zusammentritt der Gesellschaft vorhergehen. Ebenso bedarf das Statut der landesherrlichen Genehmigung. Eine reichsrechtliche Beschränkung besteht dabei insofern, als Art. 41 der Reichsverfassung die gesetzlichen Bestimmungen, welche bestehenden Eisenbahnunternehmungen ein Widerspruchsrecht gegen die Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen einräumen, wie dies z. B. früher in Preußen auf 30 Jahre nach Anlage der Bahn der Fall war, unbeschadet bereits erworbener Rechte[13]) für das ganze Reich aufgehoben, und die weitere Verleihung eines solchen Widerspruchsrechtes in den künftig zu erteilenden Genehmigungen untersagt hat. Desgleichen ist jede bestehende Eisenbahnverwaltung verpflichtet worden, sich den Anschluß neu angelegter Eisenbahnen auf Kosten der letzteren gefallen zu lassen. Zur Sicherstellung der rechtzeitigen Vollendung der Bahn kann von dem Unternehmer eine Kaution gefordert werden. Neben der Genehmigung zum Bau und Betriebe gibt es noch eine solche zum Mitbetriebe einer fremden Bahn, welche vom Minister der öffentlichen Arbeiten erteilt werden kann. Die Verleihung einer solchen Genehmigung ist jedoch bisher noch niemals

[11]) Unklar ist es, wenn die Genehmigung verschiedentlich z. B. von Endemann a. a. O. S. 281 als Privileg bezeichnet wird, da sich mit diesem Worte kein einheitlicher Rechtsbegriff verbindet. Vgl. Bd. 1, § 84.

[12]) Vgl. darüber die durch Kabinettsordre vom 11. März 1838 — v. Kamptz, Ann. Bd. 22, S. 210 — genehmigten Bestimmungen über die Prüfung der Anträge auf Genehmigung von Eisenbahnanlagen.

[13]) Darunter sind nicht bloß erworbene subjektive Rechte, sondern die aus dem früheren Rechte sich ergebende gesamte Rechtsstellung zu verstehen.

erfolgt. Gleichzeitig mit der Erteilung der Genehmigung wird dem Unternehmer durch besondere königliche Verordnung das Enteignungsrecht verliehen. Durch die Genehmigung, welche rein persönlich ist, erhält der Unternehmer das Recht zum Bau und Betriebe der Bahn, hat aber andererseits die Verpflichtung, die Bahn der Genehmigung entsprechend auszuführen, widrigenfalls die Anlage nach einer letzten Fristbestimmung von sechs Monaten für Rechnung des Unternehmers öffentlich versteigert werden kann unter der Bedingung der Ausführung durch den Erwerber. Vor der wirklichen Eröffnung des Betriebes ist noch eine besondere staatliche Genehmigung der Eröffnung erforderlich. Die Genehmigung erlischt, abgesehen von der Nichtausführung der Bahn: 1. wenn die Genehmigungsbedingungen nicht eingehalten werden, 2. wenn die Genehmigung nur für eine bestimmte Zeit erteilt war, mit deren Ablauf und 3. durch Ankauf der Bahn seitens des Staates. Ein solches Ankaufsrecht steht dem Staate gesetzlich zu dreißig Jahre nach Eröffnung des Betriebes.

Neben dem Anlage- und Genehmigungsrechte des Staates geht das des Reiches parallel. Nach Art. 41 der Reichsverfassung können Eisenbahnen, welche im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder des gemeinsamen Verkehrs für notwendig erachtet werden, kraft eines Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahn durchschneidet, unbeschadet der Landeshoheitsrechte für Rechnung des Reiches angelegt oder an Privatunternehmer zur Ausführung genehmigt und mit dem Enteignungsrechte ausgestattet werden.

II. Die Ausübung des Eisenbahnbetriebes unterliegt zwiefachen Beschränkungen, einmal im Interesse der Sicherheit und Ordnung des Eisenbahnbetriebes und ferner im Interesse des Verkehrs überhaupt. Im ersteren Falle kommen die polizeilichen Gesichtspunkte zur Geltung, man bezeichnet diesen Zweig zutreffend als Eisenbahnpolizei, bei Beschränkungen der letzteren Art handelt es sich um eine staatliche Pflege. In beiden Fällen nimmt das Reich die oberste Aufsicht für sich in Anspruch, ohne damit diejenige der Einzelstaaten auszuschließen.

Zur Handhabung der Aufsicht des Reiches ist durch das Gesetz vom 27. Juni 1873[14]) eine dem Reichskanzler untergeordnete Be-

[14]) RGBl. 1873, S. 164.

hörde, das Reichseisenbahnamt zu Berlin, errichtet worden, dessen Aufgaben in der Aufsichtsführung, der Ausführung der reichsrechtlichen Vorschriften und der Abstellung der hervortretenden Mängel und Mißstände auf dem Gebiete des Eisenbahnwesens innerhalb der Zuständigkeit des Reiches bestehen. Das Reichseisenbahnamt kann über alle Einrichtungen und Maßregeln Auskunft fordern oder sich durch persönliche Kenntnisnahme unterrichten, gegenüber den Privatbahnen zur Durchführung seiner Verfügungen dieselben Befugnisse ausüben, welche den Aufsichtsbehörden der betreffenden Bundesstaaten zustehen. Doch kann es nicht selbst Zwangsmaßregeln anordnen, sondern nur die Behörden des Bundesstaates darum ersuchen. Staatsbahnen können nur auf dem durch die Reichsverfassung vorgeschriebenen Wege zur Durchführung der an sie gerichteten Verfügungen angehalten werden. Wird die Rechtswidrigkeit einer Verfügung des Reichseisenbahnamtes behauptet, so kann der Betroffene Berufung an das durch richterliche Beamte zu verstärkende Reichseisenbahnamt einlegen, welches jedoch noch niemals zusammengetreten ist.

Die staatliche Aufsicht über die Staatseisenbahnen fällt mit ihrer Verwaltung zusammen, die Aufsicht über die Privatbahnen wird von dem Ministerium der öffentlichen Arbeiten geführt[15]).

Ebenso gehen die Rechtsnormen zum Teil vom Reiche, zum Teil von den Einzelstaaten aus. Nach Art. 42 der Reichsverfassung, der allerdings die Sprachweise des Gesetzgebers vollständig verläßt und die des völkerrechtlichen Vertrages annimmt, haben sich die Bundesregierungen verpflichtet, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und zu diesem Behufe auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen. Es sollten demgemäß in tunlichster Beschleunigung übereinstimmende Betriebseinrichtungen getroffen, insbesondere gleiche Bahnpolizeireglements eingeführt werden. Dem Reiche liegt die Sorge dafür ob, daß die Eisenbahnverwaltungen die Bahnen jederzeit in einem die nötige Sicherheit gewährenden baulichen Zustande erhalten und sie mit Betriebsmaterial so ausrüsten, wie das Verkehrsbedürfnis es erheischt (Art. 43 RV.).

---

[15]) Vgl. Bd. 2, § 134.

Die Eisenbahnpolizei beruht denn auch gegenwärtig vorwiegend auf reichsrechtlichen Normen. Von dem Bundesrate, der nach Art. 7 Nr. 2 der Reichsverfassung über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu beschließen hat, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist, sind die im Eingange erwähnten bahnpolizeilichen Vorschriften erlassen. Soweit das Reich keine Vorschriften erlassen hat, sind die zuständigen Landesbehörden zum Erlasse polizeilicher Anordnungen berechtigt. In Preußen ist nach § 136 LVG. der Minister der öffentlichen Arbeiten für den ganzen Umfang der Monarchie oder für einzelne Teile derselben zum Erlasse polizeilicher Vorschriften unter Androhung von Geldstrafen bis zum Betrage von 100 M. wegen der Uebertretungen der Vorschriften der Bahnpolizeiordnungen befugt.

Die Organe der Eisenbahnpolizeiverwaltung sind die Beamten der einzelnen Eisenbahnverwaltungen ohne Rücksicht darauf, ob die Verwaltung eine staatliche oder private ist. Bestimmten Klassen von Beamten ist die Eigenschaft von Bahnpolizeibeamten beigelegt. Die persönlichen Erfordernisse dieser Beamten sind vom Bundesrate nach der Bekanntmachung vom 8. März 1906 mit Ergänzung vom 3. April 1908[16]) allgemein aufgestellt. Ihre Befugnisse im einzelnen richten sich nach allgemeinen Anweisungen. Die Beamten müssen als solche äußerlich kenntlich sein oder sich dem Publikum gegenüber ausweisen.

Das Verhältnis der Eisenbahnverwaltung zu den Personen, welche die Eisenbahnen zur Beförderung von Frachten oder Personen benutzen, ist rein privatrechtlicher Natur. Die Eisenbahnverwaltungen sind jedoch dabei nach dreifacher Richtung in ihrer Handlungsfreiheit beschränkt.

Nach Art. 44 der Reichsverfassung sind zunächst die Eisenbahnverwaltungen zu einer bestimmten Art ihres Geschäftsbetriebes verpflichtet. Sie müssen die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung in einander greifender Fahrpläne nötigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit, desgleichen die zur Bewältigung des Güterverkehrs nötigen Güterzüge einführen, auch unmittelbare Abfertigung im Personen- und Güterverkehr unter

[16]) RGBl. 1906, S. 391; 1908, S. 134.

Gestattung des Ueberganges der Verkehrsmittel von einer Bahn auf die andere gegen die übliche Vergütung einrichten. Die deutschen Staatsbahnverwaltungen haben eine Güterwagengemeinschaft vereinbart, nach der die Güterwagen gegenseitig ohne Rücksicht auf das Eigentum benutzt werden können.

Während in Art. 44 die Gesamtheit des Betriebes zum Gegenstande der gesetzlichen Regelung gemacht wird, beziehen sich die beiden anderen Beschränkungen auf das Verhältnis der Eisenbahnverwaltung zu den einzelnen Benutzern der Eisenbahn. Das Rechtsverhältnis zwischen beiden beruht auf einem privatrechtlichen Frachtvertrage, der die wechselseitigen Rechte und Pflichten der Vertragschließenden und insbesondere den Preis für die Benutzung feststellen muß.

Bei der großen Anzahl der Frachtgeschäfte, welche die Eisenbahn täglich abschließt, ist aber eine besondere Vereinbarung für jeden einzelnen Fall unmöglich. Schon von Anfang an stellten daher die Eisenbahnverwaltungen die Bedingungen, unter denen sie Frachtgeschäfte abschließen wollten, in Form allgemeiner Reglements auf. Jeder Privatmann unterwarf sich, indem er die Eisenbahn benutzte, den Vorschriften des Reglements als Bestandteilen des Vertrages. Mit der Verdichtung des Eisenbahnnetzes ergab sich das Bedürfnis nach einer einheitlichen Gestaltung der verschiedenen Reglements. Es wurde zunächst durch Vereinbarungen der Eisenbahnverwaltungen unter einander, durch Eisenbahnverbände, befriedigt. Nach Art. 45 Nr. 1 der Reichsverfassung soll das Reich dahin wirken, daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt werden. Zweifellos wäre das Reich berechtigt gewesen, im Wege der Reichsgesetzgebung ein Betriebsreglement zu erlassen, dem alle deutschen Eisenbahnen unterworfen waren. Dies ist aber nicht geschehen. Vielmehr erließ der Bundesrat zunächst am 10. Juni 1870 für Norddeutschland ein später auch auf Süddeutschland ausgedehntes Betriebsreglement, an dessen Stelle später das vom 11. Mai 1874 und schließlich die Eisenbahnverkehrsordnung vom 23. Dezember 1908 getreten ist. Da der Bundesrat nicht berechtigt war, die Rechtsverhältnisse aus dem Frachtgeschäfte zwischen den Eisenbahnverwaltungen und dem Publikum zu regeln, so hat die Verkehrsordnung für das Publikum weder die Bedeutung

eines Gesetzes noch die einer Rechtsverordnung[17]). Sie ist den Bahnverwaltungen gegenüber eine Verwaltungsvorschrift, unter welchen Bedingungen sie mit dem Publikum Frachtgeschäfte abschließen dürfen. Im Verhältnisse von Bahnverwaltung und Publikum bildet sie einen Bestandteil jedes Frachtvertrages, also Vertragsrecht. Daher sind die Bestimmungen der Verkehrsordnung unwirksam, soweit sie zwingenden Rechtsnormen widersprechen. Dagegen setzen sie dispositives Recht außer Kraft.

Was den Preis anbetrifft, den die Eisenbahnverwaltungen als Entgelt für die Uebernahme eines Frachtgeschäftes erheben dürfen, so steht nach Art. 45, 46 der Reichsverfassung dem Reiche auch die Kontrolle des Tarifwesens zu. Das Reich soll insbesondere dahin wirken, daß die möglichste Gleichmäßigkeit und Herabsetzung der Tarife erzielt, daß bei größeren Entfernungen für die Beförderung von Kohlen, Koks, Holz, Erzen, Steinen, Salz, Roheisen, Düngungsmitteln und ähnlichen Gegenständen ein dem Bedürfnisse der Landwirtschaft und Industrie entsprechender ermäßigter Tarif und zwar zunächst tunlichst der Einpfennigtarif eingeführt werde. Außerdem sind bei eintretenden Notständen, namentlich bei ungewöhnlicher Teuerung der Lebensmittel die Eisenbahnverwaltungen verpflichtet, für die Beförderung besonders von Getreide, Mehl, Hülsenfrüchten und Kartoffeln zeitweise einen dem Bedürfnisse entsprechenden, vom Kaiser auf Vorschlag des betreffenden Bundesratsausschusses festzustellenden niedrigen Sondertarif einzuführen. Er darf jedoch nicht unter den niedrigsten, auf der betreffenden Bahn für Roherzeugnisse geltenden Satz herabgehen.

Wenn das Reich auch in einzelnen Fällen durch die Tätigkeit seiner Behörden eine Einwirkung auf die Gestaltung des Tarifwesens ausgeübt hat, so sind doch allgemeine Vorschriften von Reichs wegen noch nicht ergangen. Das geltende Tarifrecht beruht vielmehr ausschließlich auf Vorschriften der Einzelstaaten. In Preußen ist durch das Eisenbahngesetz von 1838 der nach Ablauf

---

[17]) Vgl. Entsch. des Reichsoberhandelsgerichts vom 30. November 1875, Entsch. Bd. 19, S. 184, Entsch. des Reichsgerichts vom 6. März 1886, Entsch. in Civilsachen Bd. 15, S. 152.

der drei ersten Betriebsjahre eintretende Tarif an eine gesetzliche Höchstgrenze von 10 vom Hundert des Reinertrages von dem in dem Unternehmen angelegten Kapital gebunden. Jede Erhöhung des Tarifs, der innerhalb dieser Grenze festgesetzt ist, bedarf der ministeriellen Genehmigung. Nach den meisten Statuten ist jedoch darüber hinaus für sämtliche Eisenbahntarife die staatliche Genehmigung vorbehalten. Die Tarife sind öffentlich bekannt zu machen, Tariferhöhungen mindestens sechs Wochen vor ihrem Inkrafttreten. Sämtliche Interessenten sind bei Anwendung der Tarife gleichmäßig zu behandeln, jede unmittelbare oder mittelbare Bevorzugung des einen vor dem anderen ist untersagt. Rechtsstreitigkeiten zwischen der Eisenbahnverwaltung und dem Publikum sind an sich, da es sich um Ansprüche aus einem Frachtgeschäfte handelt, rein privatrechtlicher Natur. Gleichwohl hatte § 35 des preußischen Eisenbahngesetzes von 1838 ihre Entscheidung der Bezirksregierung überwiesen. Dieser juristische Widerspruch, welcher auch durch das praktische Bedürfnis nicht gerechtfertigt wird, ist jedoch nunmehr beseitigt, indem § 159 Abs. 2 des Zuständigkeitsgesetzes die Entscheidung von Streitsachen zwischen Eisenbahngesellschaften und Privatpersonen wegen Anwendung des Bahngeld- und Frachttarifs dem ordentlichen Richter zuweist.

III. Die Grundlage des Verhältnisses der Eisenbahnen zur Militärverwaltung ist verfassungsmäßig bestimmt. Nach Art. 47 der Reichsverfassung haben sämtliche Eisenbahnverwaltungen den Anforderungen der Behörden des Reiches inbetreff der Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Verteidigung Deutschlands unweigerlich Folge zu leisten. Insbesondere ist das Militär und alles Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen zu befördern. Die weitere Ausführung dieses Grundsatzes ist erfolgt durch das Reichsgesetz vom 13. Juni 1873 über die Kriegsleistungen[18]) §§ 29—31 und durch das Reichsgesetz vom 13. Februar 1875 über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden[19]) § 15. Die Eisenbahnen sind hiernach in Krieg und Frieden verpflichtet, die Beförderung der bewaffneten Macht und des Materials des Landheeres und der Marine gegen eine vom Bundesrate tarif-

[18]) RGBl. 1873, S. 129. Vgl. dazu die Ausführungsverordnung des Bundesrats vom 1. April 1876 — a. a. O. 1876, S. 137 — Abschnitt VI.

[19]) RGBl. 1875, S. 52.

mäßig festzustellende Vergütung zu übernehmen und die für Beförderung von Mannschaften und Pferden erforderlichen Ausrüstungsgegenstände ihrer Eisenbahnwagen vorrätig zu halten. Vom Tage der Mobilmachung an bis zu dem vom Kaiser festzustellenden Zeitpunkte des Wiedereintritts des Friedenszustandes müssen sie ihr Personal stellen und gegen Vergütung ihr zur Herstellung und zum Betriebe dienliches Material hergeben. Endlich sind sie verpflichtet, in dem vom Kaiser zu bestimmenden Rayon des Kriegsschauplatzes allen Anordnungen der Militärbehörden hinsichtlich der Einrichtung, Fortführung, Einstellung und Wiederaufnahme des Bahnbetriebes Folge zu leisten. Die näheren Bestimmungen über diese Verpflichtungen sind dann getroffen worden in der Militärtransportordnung vom 18. Januar 1899[20]).

Die besonderen Verpflichtungen der Eisenbahnen gegenüber der Post- und Telegraphenverwaltung und gegenüber der Zollverwaltung stehen im engsten Zusammenhange mit der Gesetzgebung über diese Verwaltungszweige und entziehen sich daher hier einer weiteren Erörterung.

IV. Für die Bahnen untergeordneter Bedeutung, welche den Verkehr innerhalb einer Ortschaft oder von Ort zu Ort vermitteln, waren die Bestimmungen des Eisenbahngesetzes vom 3. November 1838 nicht wohl anwendbar, weil sie bedeutendere Eisenbahnunternehmungen zur Voraussetzung haben. Die Verhältnisse dieser sog. Kleinbahnen wurden daher durch ein besonderes Gesetz vom 28. Juli 1892[21]) geregelt. An der Genehmigungspflicht ist auch für diese Eisenbahnunternehmungen festgehalten. Die Genehmigung ist, wenn es sich um eine Bahn mit Maschinenbetrieb handelt, von dem Regierungspräsidenten, im übrigen je nach der Ausdehnung der Eisenbahnanlage von der Ortspolizeibehörde, dem Landrate oder dem Regierungspräsidenten zu erteilen. Die Gewährung oder Versagung der Genehmigung steht in dem freien Ermessen der zuständigen Behörden. Der Kleinbahnbetrieb unterliegt allen denjenigen Beschränkungen, welche im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung notwendig erscheinen.

[20]) RGBl. 1899, S. 15.

[21]) GS. 1892, S. 225, Komm. von Gleim, 4. Aufl., Berlin 1907; Eger, 2. Aufl., Berlin 1904; Müller, Grundzüge des Kleinbahnwesens, Berlin 1895; Wächter, Die Kleinbahnen in Preußen, Berlin 1902.

Fünfter Abschnitt. Das Gebiet der Finanzen*).

Kap. I. Das Staatsvermögen und die Staatseinnahmen.

§ 200. Geschichtliche Entwicklung des Finanzwesens [1]).

Das Finanzwesen des ständischen Patrimonialstaates, aus dem die deutsche Monarchie erwachsen ist, wird beherrscht durch den Charakter jener Staatsbildung überhaupt. Die Landeshoheit entstand dadurch, daß die Reichsämter der Grafengewalten mit dem Grundbesitze ihres Inhabers zu einer untrennbaren Einheit verwuchsen, so daß die obrigkeitlichen Befugnisse zum Zubehör des Großgrundbesitzes wurden. Der Landesherr vereinigte alle obrigkeitlichen Rechte über sein Gebiet in seiner Hand, jedoch in Abhängigkeit vom Reiche und unter dessen Aufsicht. Die erforderlichen finanziellen Mittel hierzu boten ihm einerseits die Einkünfte aus seinem ausgedehnten Grundbesitze, andererseits gewisse vom Reiche verliehene Finanzrechte, wie die Einkünfte aus Münzen, Zöllen, Gerichten, Bergbaubetrieb und Juden, die man meist unter der Bezeichnung Regalien zusammenfaßt. Der ursprüngliche Unterschied zwischen Domänen und Regalien ist früh verwischt. Beide sind vom Reiche verliehen, da auch der Domänenbesitz kein freies Eigentum, sondern dem Reiche lehnbar ist, beide gehören zur Landes-

---

*) Vgl. Klüber §§ 393 ff.; Zachariä §§ 201 ff.; Zöpfl §§ 273, 398—401, 482—490; Gerber §§ 50—52; Grotefend §§ 273 ff., 617 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 574 ff.; G. Meyer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 2, §§ 237 ff.; v. Rönne-Zorn, Pr. StR. Bd. 2, S. 381 ff., 489 ff.; v. Rönne, Band 4, S. 737 ff.; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 169 ff. und in Marquardsens Handbuch Bd. 2, Abt. 2, S. 97 ff.; v. Stengel, Pr. StR. S. 239 ff. Bearbeitungen des gesamten deutschen und preußischen Finanzrechts gibt es nicht. Die finanzwissenschaftliche Literatur behandelt die Staatsfinanzen nur vom nationalökonomischen oder politischen Standpunkte und erwähnt die juristische Seite entweder gar nicht oder nur beiläufig. Eine Uebersicht gibt H. Schulze in seinem Pr. StR. a. a. O.

[1]) Vgl. Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte S. 153 ff., 359 ff., 403 ff. und die dort angegebene weitere Literatur, insbesondere A. F. Riedel, Der brandenburgisch-preußische Staatshaushalt in den beiden letzten Jahrhunderten, Berlin 1866.

hoheit und bilden die finanzielle Grundlage für die Betätigung der landesherrlichen Rechte. Wie aber die Landeshoheit selbst mit dem Grundbesitze verwachsen ist und dadurch einen privatrechtlichen Charakter angenommen hat, so sind auch die Staatseinnahmen nicht rein öffentlichrechtlicher Natur. Nicht allein den Inhabern der Landeshoheit, sondern auch jeder anderen physischen oder juristischen Person können vom Reiche oder den Landesherren ein größerer Grundbesitz oder Regalien verliehen werden. Es handelt sich also nicht um Einnahmequellen, die allein den Inhabern der Landeshoheit zuständen. Weiterhin werden die Einnahmen der Landesherren nicht nur für öffentliche Zwecke verwendet. Landesverwaltung und Hofverwaltung sind noch nicht getrennt, die Landesherren regieren ihr Land mit Hilfe der am Hofe befindlichen Personen. Naturgemäß fließen unter diesen Umständen auch Landeshaushalt und Hofhaushalt noch zusammen. Die Einnahmen der Landesherren dienen sowohl für die Verwaltung des Landes wie für ihren und ihrer Familie Unterhalt und Hofhaltung. Die gesamte Finanzwirtschaft des Gebietes hat also einen durchaus privatrechtlichen Charakter. Weder beruhen die Einnahmen auf ausschließlich oder auch nur vorwiegend öffentlichrechtlichen Grundlagen, noch werden die Ausgaben allein zu öffentlichrechtlichen Zwecken verwendet.

Bei größeren finanziellen Bedürfnissen reichten jedoch diese Einnahmen nicht aus. Die Landesherren selbst taten das ihrige, um diese Entwicklung zu beschleunigen, indem sie fortgesetzt ihre Gebiete unter mehrere Söhne teilten und dadurch den Unterhalt verschiedener Hofhaltungen notwendig machten. Nachdem durch umfangreiche Veräußerungen landesherrlicher Finanzrechte zwar der augenblicklichen Geldnot abgeholfen, das Uebel selbst aber nur schlimmer geworden war[2]), mußte man ein anderes Auskunftsmittel finden. Ein Besteuerungsrecht gegenüber den Untertanen lag in der Landeshoheit nicht. Wollten sich die Landesherren von ihren Untertanen einer Beihilfe versichern, so konnte dies nur im Wege einer freiwilligen Uebereinkunft geschehen. So wurden denn den Landesherren in außerordentlichen Bedarfsfällen bittweise Aushilfen, sogenannte Beden, von ihren Untertanen gewährt. Sehr bald erschienen diese Beden als etwas gewöhnliches, und es mußte

[2]) Vgl. § 2.

nunmehr eine sichere Feststellung des Rechtszustandes wünschenswert sein. Diese erfolgte für Brandenburg durch die großen Bedeverträge von 1280 bis 1282. Einerseits wurde die Höhe der ordentlichen, stets zu erhebenden Bede bestimmt, andererseits die Fälle, in denen künftig die Landesherren eine außerordentliche Bede zu verlangen berechtigt sein sollten. Die ordentliche Bede, die nunmehr einer ständischen Bewilligung nicht mehr bedurfte, nahm sehr bald den Charakter eines gewöhnlichen Grundzinses an, wurde vielfach an Grundherren und Städte veräußert und fällt daher, soweit sie dem Landesherren noch verblieb, unter dessen Domäneneinkünfte. Es erhält sich daher die Rechtsanschauung, daß die ordentliche Einnahme des Landesherren allein in den Domänen- und Regalienerträgen besteht, die Bede nur den Charakter einer außerordentlichen, in Notfällen von den Ständen zu bewilligenden Aushilfe hat. Für solche außerordentliche Bedarfsfälle, die in den Bedeverträgen einzeln aufgezählt werden, bleibt den Ständen die Verpflichtung zur Steuerbewilligung. Gegenstand der Bewilligung ist bei diesen notwendigen Steuern nicht, ob überhaupt eine Steuer erhoben werden soll, sondern nur der Betrag der Steuer.

Die ordentlichen Einnahmen erwiesen sich aber, als nach einer beinahe hundertjährigen Zwischenzeit mit der Belehnung der fränkischen Hohenzollern wieder geordnete Zustände in der Mark hergestellt waren, für die Dauer als durchaus unzureichend. Es zeigten sich wiederum größere Bewilligungen als notwendig, die in Form einer Grundsteuer, Schoß genannt, auf eine Reihe von Jahren erfolgte. Dieser Schoß wurde als Matrikularbeitrag auf die einzelnen Städte und patrimonialen Herrschaften umgelegt und von diesen weiter auf ihre Untertanen verteilt. Das Bestreben der brandenburgischen Fürsten, namentlich des Kurfürsten Albrecht Achill, ging nun dahin, diese direkte Besteuerung durch eine indirekte zu ersetzen, da bei einer solchen die Bewilligung weder in einer bestimmten Summe erfolgte, noch die Stände bei Einziehung und Verwaltung beteiligt waren. Infolge des entschiedenen ständischen Widerstrebens gelang es jedoch erst im Jahre 1488 dem Kurfürsten Johann, die Stände zur Bewilligung einer Bierziese zu bewegen. Von jeder Tonne Bier, die in einer Stadt gebraut wurde, sollten 12 Pfennige zur Hebung gelangen, und hiervon zwei Drittel an den Kurfürsten, ein Drittel an die Stadt fallen.

Die Einziehung und Verwaltung des Biergeldes erfolgte durch landesherrliche Behörden. Zwar wurde die Bierziese anfangs nur auf sieben Jahre bewilligt, nach Ablauf dieser Zeit erfolgte jedoch die ständische Zustimmung immer von neuem, und endlich die Bewilligung im Jahre 1513 für die Lebenszeit des Kurfürsten Joachim und seines Bruders Albrecht. Es wiederholt sich hier die Tatsache, daß eine Einnahme steuerartiger Natur, welche die laufenden Staatsbedürfnisse zu decken bestimmt ist, den Charakter der ordentlichen Einnahme annimmt und sich demgemäß der periodischen ständischen Bewilligung entzieht. Nur für außerordentliche, aus den laufenden Einnahmen nicht zu deckende Staatsbedürfnisse bleibt als Hilfsmittel eine von den Ständen mit Rücksicht auf dieses besondere Bedürfnis und deshalb nur für kurze Zeit zu bewilligende Steuer bestehen. Die Finanzen der einzelnen Gebiete festigten sich noch mehr dadurch, daß durch die Reformation der reiche Besitz der Bistümer und Klöster fast vollständig an den Landesherren zurückfällt und den kurfürstlichen Domänen einverleibt wird.

Die notwendigen finanziellen Voraussetzungen für die Beseitigung des ständischen Patrimonialstaates waren jetzt gegeben. Durch die Gesundung seiner Finanzen hatte der Landesherr auf diesem Gebiete Unabhängigkeit von den Ständen erlangt. Da die Wehrhaftigkeit nicht mehr auf die Lehnsmilizen und die städtischen Bürgerschaften beschränkt war, sondern ihr Schwergewicht bereits in dem geworbenen Fußvolke fand, so konnte nunmehr der Landesherr ein stehendes Heer anwerben und dadurch seine Landeshoheit zu einer absoluten und allumfassenden Staatsgewalt ausbilden. Diese Entwicklung wird jedoch unterbrochen durch die große Preisrevolution, hervorgerufen durch die infolge der Entdeckung Amerikas herbeigeführte Entwertung der Edelmetalle. Infolge des Sinkens des Geldwertes sehen sich die Landesherren von neuem gezwungen, sich wegen Bewilligung neuer Geldmittel an die Stände zu wenden. Diesen stand jedoch die Gefahr vor Augen, in der sie sich eben noch gegenüber der Gesundung der landesherrlichen Finanzen befunden hatten. Sie können sich zwar der Einsicht nicht entziehen, daß für die laufenden Verwaltungskosten neue Einnahmequellen notwendig sind, wollen aber auf der anderen Seite diese neuen Einnahmen auch nicht dem Landesherren zu freier Verfügung überlassen. Aus diesen politischen Rücksichten entsteht seit der Mitte des 16. Jahr-

hunderts ein eigentümliches Finanzsystem, welches sich als das gerade Gegenteil einer geordneten Finanzwirtschaft darstellt. Die Stände bewilligen wieder zwei neue Steuern, eine direkte Grundsteuer, den Hufen- und Giebelschoß, und eine indirekte Abgabe, das sogenannte Neue Biergeld. Beide Steuern werden jedoch ausschließlich unter ständische Verwaltung genommen. Die Stände haben die Steuer nicht nur zu bewilligen, zu verteilen und einzuziehen, es wird auch für die oberste Verwaltung ein besonderer ständischer Ausschuß gebildet. Von diesem werden aber weiterhin die vereinnahmten Summen nicht unmittelbar an die landesherrlichen Behörden zur Deckung der laufenden Verwaltungskosten abgeführt. Es bleibt vielmehr dem Landesherren überlassen, zu diesem Zwecke Schulden zu machen, die dann von den Ständen unter den drückendsten Bedingungen auf ihr Kreditwerk übernommen werden. Insbesondere lassen sich die brandenburgischen Stände, um den Kurfürsten in dauernder finanziellen Abhängigkeit von sich zu erhalten, 1543 zusichern, daß eine Veräußerung oder Verpfändung der Domänen nur mit ihrer Zustimmung stattfinden solle.

So stellt sich denn allerdings seit der Mitte des 16. Jahrhunderts eine Doppelbildung zwischen landesherrlicher und ständischer Finanzverwaltung heraus. Die Einnahmen beider sind für den Staat dauernd notwendig. Gleichwohl werden die neuen Steuern aus politischen Gründen nicht zu einem Bestandteile der ordentlichen Einnahme des Landesherren. Dieser Zwiespalt zwischen landesherrlicher und ständischer Finanzverwaltung ist weit davon entfernt, aus dem Wesen des ständischen Patrimonialstaates zu folgen oder dessen notwendige Eigentümlichkeit zu bilden. Im Gegenteile waren bis in Mitte des 16. Jahrhunderts alle zur Deckung der laufenden Staatsbedürfnisse notwendigen Einnahmen von periodischen ständischen Bewilligungen unabhängig, sobald ihre dauernde Notwendigkeit erkannt wurde. Nur die in Notfällen erforderlichen außerordentlichen Beihilfen unterlagen der ständischen Bewilligung, aber auch hier fand kein freies Bewilligungs- und Versagungsrecht der Stände statt, sondern nur die Höhe der Abgabe, zu deren Bewilligung die Stände rechtlich verpflichtet waren, bildete den Gegenstand einer besonderen Vereinbarung zwischen dem Landesherren und den Ständen. In den außerordentlichen Beihilfen kann man aber ebensowenig eine gewöhnliche staat-

liche Einnahmequelle sehen als etwa unter heutigen Verhältnissen in staatlichen Anleihen. Die Doppelbildung des Finanzwesens und ein freies ständisches Bewilligungsrecht für notwendige Einnahmen des Staates gehört nicht dem ständischen Patrimonialstaate überhaupt, sondern seiner letzten Entartung an. Sie ist allein hervorgegangen aus der Ueberzeugung, daß die bestehenden staatlichen Zustände unhaltbar waren und deshalb dieser künstlichen Stütze bedurften.

Mit dem dreißigjährigen Kriege fiel jedoch der Grund, der zu der ständischen Finanzverwaltung geführt hatte, die Furcht vor Anwerbung eines stehenden Heeres fort. Ein solches war unumgänglich notwendig zum Schutze der Gebiete. Das stehende Heer war vorhanden, und für seinen Unterhalt konnte die bisherige Finanzwirtschaft nicht mehr aufrecht erhalten werden. Die Stände mußten sich entschließen, dem Landesherren wieder dauernde Einnahmequellen zu eigener Verwaltung zu gewähren, um so mehr, als ihnen der Jüngste Reichsabschied von 1654 ausdrücklich eine dahin gehende Verpflichtung auferlegt und damit die Kriegssteuern zu notwendigen Steuern erklärt hatte. Die Stände der verschiedenen Gebiete, namentlich die brandenburgischen, bewilligen daher unter dem großen Kurfürsten die Mittel für das Heer dauernd. Andere wie die kleve-märkischen bleiben bei den periodischen Bewilligungen stehen, diese werden aber schließlich zur reinen Formsache, so daß die Stände, um nur ihr Recht zu retten, nach Ablauf einer Periode sich aus freien Stücken zu neuen Bewilligungen erbieten mußten.

Diese neuen dauernden Steuern, welche dem Landesherren für den Unterhalt der Truppen bewilligt und zur eigenen Verfügung überlassen werden, bestanden vorzugsweise in einer Grundsteuer von den städtischen und bäuerlichen Grundstücken, der Kontribution, und Zuschlägen zu ihr unter verschiedenen Bezeichnungen. Die Rittergüter blieben steuerfrei, da ihre Besitzer nur zum persönlichen Lehnskriegsdienste verpflichtet waren. Die Kontribution war als Gesamtsumme bewilligt, sie wurde dann nach einem bestimmten Verteilungsmaßstabe auf die einzelnen Städte und Patrimonialherrschaften als Matrikularbeitrag verteilt, von den Ortsobrigkeiten eingezogen und an die landesherrlichen Kassen abgeführt. Das Bestreben des großen Kurfürsten ging nun dahin, diese ständischen Matrikularbeiträge durch eine reine Staatssteuer zu ersetzen. Eine

solche konnte aber am leichtesten gewonnen werden durch eine allgemeine Verbrauchsabgabe nach niederländischem Vorbilde, die Accise. Noch hatte der Kurfürst kein absolutes Besteuerungsrecht gewonnen, es war daher zu dieser Umwandlung die ständische Zustimmung notwendig. Bei dem Widerstreben der Stände gelang jedoch 1667 die Einführung der Accise nur für die brandenburgischen Städte, während auf dem flachen Lande die Kontribution bestehen blieb. Während der nächsten Jahrzehnte wurde die Accise auch in den Städten der übrigen östlichen Provinzen eingeführt. In den kleve-märkischen Städten bestand sie schon seit längerer Zeit, aber nicht als Staatssteuer, sondern als städtische Abgabe, aus deren Erträgen die Städte die auf sie entfallenden Matrikularbeiträge deckten.

In den letzten Jahrzehnten des 17. Jahrhunderts verliert sich die Mitwirkung der Stände bei Einführung neuer oder Veränderung bestehender Steuern vollständig, und der Landesherr kommt damit in den Besitz eines völlig unbeschränkten Besteuerungsrechtes. Die Steuern beruhen nicht mehr auf dauernden oder periodischen Bewilligungen der Stände, sondern auf vom Landesherren erlassenen Rechtsnormen, die gleich allen anderen landesherrlichen Verordnungen, bis zu ihrer etwaigen Abänderung in Kraft bleiben. Damit ist das allein dem Wesen des Staates entsprechende Verhältnis zurückgekehrt, daß die zu dauernden Bedürfnissen des Staates notwendigen Einnahmen den Charakter der Ständigkeit haben und daher weder als eine außerordentliche Beihilfe betrachtet werden noch einer zeitlichen Bewilligung unterliegen können. Aber auch in außerordentlichen Bedarfsfällen findet eine Mitwirkung der Stände nicht mehr statt. Für diese Zwecke wird ein Staatsschatz gebildet, und seit Ende des 18. Jahrhunderts wird auch die Aufnahme von Staatsanleihen üblich.

Auf diesen verfassungsrechtlichen Grundlagen vollziehen sich nun die großen Finanzreformen Friedrich Wilhelms I., welche beinahe ein Jahrhundert lang den Charakter des preußischen Finanzwesens bestimmt haben.

Gleich bei seiner Thronbesteigung gewährleistete er durch das Hausgesetz vom 13. August 1713 die Unveräußerlichkeit der Domänen und legte ihnen dadurch die Eigenschaft des Staatseigentums bei. Die letzten Spuren des Patrimonialstaates, die Ver-

mengung öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Gesichtspunkte, waren dadurch von dem preußischen Domänenrechte abgestreift.

Außerdem erfolgte eine Reform des Steuerwesens nach dreifacher Richtung hin. Durch die seit 1717 in den einzelnen Provinzen durchgeführten Lehnsallodifikationen wurde die Lehnsherrlichkeit des Königs über die Rittergüter und damit die Verpflichtung ihrer Besitzer zu Lehnskriegsdiensten aufgehoben. Dagegen mußten sich die Rittergutsbesitzer zur Entrichtung einer Grundsteuer, der sogenannten Lehnpferdegelder, verstehen, die allerdings bedeutend niedriger war als die Kontribution von den bäuerlichen Besitzungen. Für die bäuerlichen Hufen blieb die Kontribution zwar erhalten und wurde nicht, wie der große Kurfürst beabsichtigt hatte, durch die Accise ersetzt. Dagegen erfolgte in den einzelnen Provinzen eine Nachprüfung der bestehenden Kontributionsverfassung in dem Sinne, daß die bisherigen Matrikularbeiträge der einzelnen obrigkeitlichen Bezirke durch ein- für allemal gesetzlich fest bestimmte Staatssteuern ersetzt wurden. Endlich wurde die staatliche Accise auch auf die westlichen Provinzen ausgedehnt. Es stellt sich somit eine den drei Ständen entsprechende dreigliedrige Steuerverfassung heraus und zwar derart, daß der grundbesitzende Adel von seinen Ritterhufen nur eine geringe Grundsteuer, die Lehnpferdegelder, die städtische Bevölkerung eine indirekte Abgabe, die Accise, und endlich die bäuerliche Bevölkerung eine ziemlich hohe Grundsteuer, die Kontribution, entrichtete. Der höchste Stand zahlte am wenigsten, der niedrigste am meisten, zumal die Accise zum Teil auch noch auf die ländlichen Abnehmer städtischer Waren abgewälzt wurde.

Dieses unter Friedrich Wilhelm I. zum Abschlusse gebrachte preußische Finanzrecht ist bis zum Ende des 18. Jahrhunderts in seinen Grundlagen unverändert geblieben. Nur in untergeordneten Punkten fanden Ergänzungen statt, so namentlich nach dem siebenjährigen Kriege durch Einführung zahlreicher Monopole, durch Abänderung der Steuersätze und dergleichen mehr.

Erst die finanziellen Verpflichtungen Preußens gegen Frankreich infolge des Tilsiter Friedens nötigten zu einer umfassenden Finanzreform, die im Jahre 1810 unter Leitung Hardenbergs stattfand. Von der sich an die ständische Rechtsordnung anschließenden dreigliedrigen Steuerverfassung konnte man nunmehr abgehen,

nachdem jene ständische Rechtsordnung selbst durch das Edikt vom 9. Oktober 1807 beseitigt war. Der leitende Grundsatz war gleiche Steuerpflicht für alle Untertanen, für Stadt und Land, für Adelige, Bürger und Bauern. In der Ausführung schloß sich diese Hardenbergsche Finanzreform auf das engste an die neue französisch-westfälische Steuergesetzgebung an. Nachdem das Edikt vom 27. Oktober 1810[3]) einen allgemeinen Reformplan aufgestellt hatte, wurden drei neue Steuern eingeführt, durch Edikt vom 28. Oktober 1810[4]) eine Konsumtions- und Luxussteuer für das ganze Land, wogegen die bisherige städtische Accise fortfiel, durch Edikt vom 2. November 1810[5]) eine Gewerbesteuer und endlich am 20. November 1810[6]) eine Stempelsteuer. Eine Reform der Grundsteuer unter Beseitigung der Grundsteuervorrechte der Rittergüter war zwar in Aussicht genommen, blieb aber vorläufig aufgeschoben.

Abgesehen davon, daß diese Steuerreform nicht zum Abschlusse gelangt war, ergab sich nach der Wiederherstellung des Staates die Notwendigkeit einer Nachprüfung dieser Gesetzgebung schon mit Rücksicht auf ihre beabsichtigte Einführung in den neu und wieder erworbenen Landesteilen. Diese Umgestaltung erfolgte durch die Steuergesetzgebung von 1818 bis 1822, welche in ihren Grundlagen über siebzig Jahre lang unberührt geblieben ist. Auch hier wurde wieder ein allgemeiner Plan aufgestellt durch das Gesetz vom 30. Mai 1820 über die Einrichtung des Abgabewesens[7]). Danach sollte es künftig folgende Steuern geben: a) Die Zölle und Verbrauchssteuern; b) die Abgabe vom Salz; c) die Stempelsteuer; d) die Gewerbesteuer; e) die Grundsteuer; f) die Steuer vom inländischen Branntwein, Braumalz, Weinmost und Tabaksblättern; g) die Klassensteuer und, wo diese nicht erhoben wurde, h) die Schlacht- und Mahlsteuer. Zur Ausführung dieses Planes waren teils schon in den beiden vorhergehenden Jahren besondere Gesetze erlassen, teils ergingen solche im Jahre 1820. Nur die Grundsteuerreform blieb auch diesmal aufgeschoben und erfolgte erst im Jahre 1861. Im wesentlichen gab der in dem Gesetze vom 30. Mai 1820 enthaltene Plan auch noch eine Uebersicht über das

[3]) GS. 1810, S. 25.
[4]) A. a. O. S. 33.
[5]) A. a. O. S. 79.
[6]) GS. 1810, S. 121.
[7]) GS. 1820, S. 134.

Steuerwesen bis Ende des 19. Jahrhunderts. Allein die Schlacht- und Mahlsteuer wurde seit dem 1. Januar 1875 überhaupt nicht mehr erhoben, und an ihre Stelle trat allgemein die Klassensteuer. Einzelne später eingeführte Steuern fügten sich durchaus in das bisherige Steuersystem ein. So war die klassifizierte Einkommensteuer eine Ergänzung der Klassensteuer, die Erbschaftssteuer ein Ersatz des früheren Erbschaftsstempels, die Eisenbahn- und die Bergwerkssteuer haben, wenn auch auf besonderen Gesetzen beruhend, den Charakter einer Gewerbesteuer.

Erst die Miquelsche Steuerreform von 1891/93 brach mit den bisherigen Grundlagen. Sie begann mit einer neuen Gestaltung der Einkommen- und der Gewerbesteuer, überwies dann 1893, da der Staat aus den Mehrerträgen der Einkommensteuer keinen Gewinn ziehen wollte, die Real- oder Ertragsteuern (Grund- und Gebäude- und Gewerbesteuer vom stehenden Gewerbe) den Gemeinden unter neuer Regelung des Kommunalsteuerrechtes überhaupt, und führte zur Deckung der trotzdem für den Staat entstehenden Ausfälle eine Ergänzungs- oder Vermögenssteuer ein.

§ 201. Das Domänenrecht [1]).

Das Allgemeine Landrecht kennt zwei Arten des staatlichen Vermögens, das besondere und das gemeine Eigentum des Staates.

---

[1]) Vgl. Christoph Friese, Jus domaniale ex celeberrimorum jurisconsultorum praes. Germaniae tractatibus, disputationibus, quaestionibus, decisionibus et consiliis, nec non summorum principum constitutionibus particularibus repraesentatum, in sex partes divisum, Francof. ad Moen. 1701; J. J. Moser, Von der Reichsstände Landen Bd. 1, S. 205 ff., und Von der Landeshoheit in Kameralsachen, Kap. I und II; C. D. Hüllmann, Geschichte der Domänen-Benutzung in Deutschland, Frankfurt 1807; Luther, Ueber die rechtliche Natur der Domänen, Meiningen 1857; H. A. Zachariä, Ueber das rechtliche Verhältnis des fürstlichen Kammergutes, insbesondere im Herzogtum Sachsen-Meiningen, Göttingen 1863; A. L. Reyscher, Die Rechte des Staates an den Domänen und Kammergütern nach dem deutschen Staatsrechte und den Landesgesetzen, insbesondere der sächsischen Lande, Leipzig 1863; H. von Treitschke, Art. Domänen in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 3, S. 162 ff.; C. F. Koch, Das Recht und Hypothekenwesen der preußischen Domänen mit Berücksichtigung der Dogmen- und Domänen-Verwaltungs-Geschichte dargestellt, Breslau 1838; Kletke, Die preußischen Domänen in staatsrechtlicher, juridischer und administrativer Beziehung, Berlin 1848;

Auf das letztere wird später in einem anderen Zusammenhange zurückzukommen sein[2]). Es scheidet also hier zunächst aus. Was dagegen das besondere Eigentum des Staates anbetrifft, so wird ein solches dem Staate und damit dessen Oberhaupte die ausschließende Benutzung in dem ALR. II, 14 § 11 zugeschrieben an einzelnen Grundstücken Gefällen und Rechten, die man unter Bezeichnung Domänen oder Kammergüter zusammenfaßt. Da der Staat als Eigentümer der Domänen sich grundsätzlich den allgemeinen Normen des Privatrechts unterwirft, und jedem anderem Grundeigentümer rechtlich gleichsteht, so ergibt sich hieraus, daß das besondere Eigentum nichts anderes ist als das gewöhnliche Privateigentum. Zu den Domänen im weiteren Sinne gehört also alles vom Staate ausschließlich genutzte Grundvermögen des Staates ohne Rücksicht auf die Art der Nutzung. Demgemäß fallen hierunter nicht nur größere, zum landwirtschaftlichen Betriebe gebrauchte Güter, sondern auch Forsten, Bäder und einzelne Gebäude, welche zum Sitze von Behörden dienen oder sonst Staatseigentum sind.

Ueber das Eigentumsrecht an den Domänen ist hiernach ein Zweifel nicht möglich. Denn das ALR. bestimmt ja eben den Begriff der Domänen dahin, daß dazu das im besonderen Eigentume des Staates stehende und von ihm ausschließlich genutzte Grundvermögen gehören soll. Fraglich könnte nur erscheinen, welche Grundstücke denn den staatlichen Domänenbesitz ausmachen. Bis in das 17. Jahrhundert hinein war wie in den anderen deutschen Gebieten so auch in Brandenburg-Preußen die staatsrechtliche und die privatrechtliche Persönlichkeit des Landesherrn nicht voneinander getrennt. Aller landesherrliche Grundbesitz gehörte daher zu den Domänen. Schon der große Kurfürst schied jedoch gewisse Domänen, die sogenannten Chatullgüter, aus, deren Erträge ausschließlich für den kurfürstlichen Hofhalt dienen sollten, während die übrigen Domänenerträge ebenso ausschließlich für Staatszwecke verwendet

v. Rönne, Das Domänen-, Forst- und Jagdwesen des preußischen Staates, Berlin 1854; Delrichs, Domänenverwaltung des preußischen Staates, 4. Aufl., bearb. von Günther, Breslau 1904; Weil, Die staats- und verwaltungsrechtliche Stellung der Domänen, Berlin 1909.

[2]) Vgl. § 208.

wurden. Der hieraus notwendig entstehende Zweifel, ob denn beide Arten von Domänen noch rechtlich derselben Natur seien, wurde beseitigt durch das Edikt Friedrich Wilhelms I. vom 13. August 1713, welches unter Aufhebung der Unterscheidung zwischen Domänen- und Chatullgütern beiden die Natur und Eigenschaft rechter Domanial-, Kammer- und Tafelgüter samt der ihnen in den Rechten anklebenden Inalienabilität beilegte. In Uebereinstimmung damit schreibt das ALR. II, 14 § 12 vor, daß auch diejenigen Güter, deren Einkünfte zum Unterhalte der landesherrlichen Familie gewidmet werden, als Domänengüter anzusehen sind.

Dieser ursprüngliche Domänenbesitz ist einer Erweiterung auf drei Arten fähig, durch Erwerbungen des Landesherrn als Privatperson oder seiner Familienangehörigen, durch staatliche Hoheitsakte und durch Privatrechtsgeschäfte des Staates.

Die Erwerbungen des Landesherren oder seiner Familienangehörigen an Grundvermögen aus eigenen Ersparnissen oder auf eine andere auch bei Privatpersonen stattfindende Erwerbungsart, wie z. B. durch Schenkung, gelten als Privateigentum des Erwerbers, so lange dieser oder seine Erben keine ausdrückliche Einverleibung in die Staatsdomänen vornehmen, und soweit darüber durch Familienverträge und Hausverfassungen nicht ein anderes bestimmt ist. Die Ausdrücklichkeit der Erklärung wird nicht erfordert, es greift vielmehr die Einverleibung kraft einer Praesumtio iuris et de iure von Rechts wegen Platz, wenn der Landesherr der erste Erwerber war, und über unbewegliche, von ihm auf dergleichen Art erworbene Sachen weder unter Lebendigen noch von Todes wegen verfügt hat[3]). Ob die Grundstücke innerhalb oder außerhalb des preußischen Staatsgebietes liegen, ist dabei gleichgültig.

Der Staat kann ferner neue Domänen erwerben durch staatliche Hoheitsakte. Diese können staatsrechtlich sein. Durch solche vermag er bisheriges Privateigentum in Staatseigentum zu verwandeln. Insbesondere ist dies geschehen durch das Edikt vom 30. Oktober 1810[4]), welches für das damalige Staatsgebiet die Säkularisation der geistlichen Güter anordnete und alle Klöster-

[3]) ALR. II, 14 §§ 13—15. Die Bestimmung geht auf die Achillea von 1473 zurück.

[4]) GS. 1810, S. 32.

Dom- und andere Stifter, Balleyen und Kommenden, katholische wie evangelische, für Staatsgüter erklärte. Diese geistlichen Güter sollten nach und nach eingezogen werden unter Entschädigung der Nutznießer oder sonst an ihnen berechtigten Personen. Vereinzelt erfolgt auch jetzt noch die Verwandlung von Privateigentum in Staatseigentum, nämlich unter den Voraussetzungen und in den Formen der Enteignung. Der Erwerb kann aber auch auf völkerrechtlicher Grundlage erfolgen. Eine Erwerbung fremden Staatseigentums durch völkerrechtliche Staatsakte hat in neuerer Zeit besonders stattgefunden durch Vereinigung bisher selbständiger Staaten mit der preußischen Monarchie, wodurch auch deren Staatseigentum in das des preußischen Staates überging.

Der Erwerb von Grundeigentum für den Staat auf privatrechtlichem Wege bietet juristisch keine Besonderheiten dar. Welche Behörden hierbei in jedem Falle zur Vertretung des Fiskus befugt sind, richtet sich nach den Organisationsgesetzen.

Die Veräußerung der Domänen war durch das Edikt vom 13. August 1713 unbedingt untersagt. In Uebereinstimmung hiermit befindet sich im wesentlichen noch das ALR. II, 14 §§ 16 bis 20. Hiernach können Domänengüter nur insoweit an einen Privatbesitzer gültig gelangen, als der Staat dagegen auf andere Art schadlos gehalten worden. Damit ist jedoch nicht gemeint, daß Domänen einfach durch Kaufgeschäfte veräußert werden könnten. Nur Geschäfte, wie Tausch gegen andere Güter, Austun in Erbpacht oder Verteilung an Untertanen zum erblichen Besitze gegen fortwährende Zinsen werden gestattet. Bei einem derartigen Rechtsgeschäfte gilt die Vermutung, daß die Schadloshaltung verhältnismäßig gewesen sei. Wer wissentlich den Besitz eines Domänengutes ohne dergleichen Schadloshaltung an sich gebracht hat, soll als unredlicher Besitzer angesehen werden.

Die landrechtlichen Bestimmungen über die Veräußerung der Domänen erfuhren verschiedene Veränderungen durch das Hausgesetz vom 17. Dezember 1808 nebst Edikt vom 6. November 1809[5]), worin das noch gegenwärtig geltende Recht enthalten ist. Dieses mit Zustimmung der Agnaten und der Stände der einzelnen Provinzen ergangene Gesetz stellte folgende Grundsätze auf:

---

[5]) N. C. C. XII, 2 Nr. 93.

1. Was die Domänen anbetrifft, deren Ertrag zu den öffentlichen Ausgaben bestimmt war, so sollten jederzeit nur die Bedürfnisse des Staates und die Anwendung einer vernünftigen Staatswirtschaft darüber entscheiden, ob ihre Veräußerung sei es durch Verkauf an Privateigentümer oder durch Vererbpachtung oder mittels eines anderen Titels für das gemeinsame Wohl und das Interesse des königlichen Hauses notwendig oder vorteilhaft sei.

2. Die Vorschriften des ALR. II, 14 §§ 16 ff., nach welchen Domänen nur insoweit an einen Privatbesitzer gelangen konnten, als der Staat dagegen auf andere Art schadlos gehalten wurde, werden dahin erklärt, daß

a) eine Verschenkung von Domänen unzulässig ist, vielmehr jederzeit von dem Geschenkgeber selbst wie von seinem Nachfolger widerrufen werden kann;

b) der jedesmalige Souverän befugt ist, die zu den Domänen gehörigen Bauerngüter, Mühlen, Krüge und anderen Pertinenzen entgeltlich zu veräußern, wenn er dies den Grundsätzen der staatswirtschaftlichen Verwaltung gemäß finde, sowie das volle Eigentum an bäuerlichen Besitzungen ohne Bezahlung eines Kaufgeldes zu übertragen;

c) daß er schließlich hinsichtlich der übrigen Domänengrundstücke zur Vererbpachtung unbeschränkt, zum Verkaufe, zur Verpfändung oder sonstigen dinglichen Belastung nur dann befugt ist, wenn das wahre Bedürfnis des Staates eintrete, und mit dem Kaufgelde oder dem erliehenen Kapitale Schulden des Staates bezahlt werden müßten, die in dessen Erhaltung entstanden seien. Hierbei sollte der Kronprinz und der älteste Prinz des Hauses zugezogen werden. Bei Minderjährigkeit des Kronprinzen ist für diesen Fall der älteste Prinz des Hauses sein Vormund, und das Justizministerium erteilt die obervormundschaftliche Genehmigung[6]).

3. Der Erwerber der hiernach rechtmäßig veräußerten Domänengrundstücke war gegen jeden fiskalischen Anspruch geschützt, der auf Vernichtung des über die Veräußerung oder Verpfändung geschlossenen Vertrages unter dem Vorwande der Unveräußerlichkeit der Domänen gehen würde.

---

[6]) Vgl. Bornhak, Die Mitwirkung des Kronprinzen und des ältesten Prinzen des kgl. Hauses bei Domänenveräußerungen in Preußen im Verwaltungsarchive Bd. 13, S. 303 ff.

Diese Bestimmungen bezogen sich nach der Deklaration vom 6. Juni 1812[7]) nicht auf die säkularisierten geistlichen Güter, deren Veräußerung und Verpfändung vielmehr allein vom Willen des Königs abhängig blieb.

Diese Vorschriften über die rechtliche Natur, den Erwerb und die Veräußerung der Domänen galten jedoch nur in den Gebietsteilen, welche von 1807 bis 1814 den preußischen Staat ausmachten. Hinsichtlich der 1815 neu und wieder erworbenen Gebiete traf die Verordnung vom 9. März 1819[8]) ohne Rücksicht darauf, ob in ihnen sonst das Allgemeine Landrecht eingeführt war oder nicht, folgende Bestimmungen:

1. Die rechtliche Natur und die Veräußerlichkeit der Domänen ist nach den Bestimmungen des ALR. II, 14 zu beurteilen. Die Veräußerung der Domänen wie die Ablösung von Domanialrenten, Erbpachtsgeldern und anderen Grundabgaben, Zinsen, Zehnten und Diensten ist daher nur gegen genügende Schadloshaltung des Staates gestattet.

2. Mit dem Verkaufe der Domänen und mit Ablösung der Domanialgefälle und Rechte kann in den gedachten Provinzen mit staatswirtschaftlicher Rücksicht auf bleibende Vorteile für den Staat verfahren werden, es müssen jedoch die dadurch erzielten Gelder ausschließlich zum Abtrag gekündigter Domänenpassivkapitalien und zur Bezahlung allgemeiner, zur Erhaltung und zum wahren Bedürfnisse des Staates gemachter Staatsschulden verwendet werden.

3. Verschenkungen von Domänen sind unstatthaft, ausnahmsweise werden die Dotationen bestätigt, welche in Beziehung auf die Ereignisse der Jahre 1813, 1814 und 1815 in den erwähnten Provinzen gemacht sind, wogegen vorbehalten wird, heimfallende Lehen statt jener Dotationsgüter dem staatlichen Domanialvermögen einzuverleiben.

Eine Mitwirkung der Agnaten des königlichen Hauses ist für die 1815 neu und wieder erworbenen Gebiete nicht vorgeschrieben.

Endlich hat inbetreff der 1866 mit der preußischen Monarchie vereinigten Gebietsteile die Verordnung vom 5. Juli 1867[9]) be-

---

[7]) GS. 1812, S. 108.
[8]) GS. 1819, S. 73.
[9]) GS. 1867, S. 1182.

stimmt, daß in Ansehung der rechtlichen Eigenschaft und der Veräußerlichkeit der zu den Domänen gehörigen Gegenstände in diesen Landesteilen keine anderen Grundsätze gelten sollen als diejenigen, welche die sonstigen allgemeinen staatsrechtlichen Bestimmungen, wie solche im ALR. II, 14 §§ 16—20 enthalten sind, mit sich bringen, und daß demgemäß in Absicht der Zulässigkeit der Veräußerung, insbesondere des Verkaufs dieses wie anderen Staatseigentums und der Ablösung von Domanialrenten, Erbpachtgeldern und anderen Grundabgaben, Zinsen, Zehnten und Diensten alles darauf beruht, daß sie nicht anders geschehen als unter genügender Schadloshaltung des Staates.

Ein übereinstimmender Rechtszustand ist hiernach für das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme der Hohenzollernschen Lande, des Kreises Herzogtum Lauenburg und der Insel Helgoland hergestellt hinsichtlich der rechtlichen Natur und des Erwerbes der Domänen. In dieser Beziehung gelten die Vorschriften des ALR. II, 14. Desgleichen wird für dieses ganze Gebiet der dort ausgesprochene Rechtsgrundsatz anerkannt, daß eine Veräußerung der Domänen nicht unentgeltlich, sondern nur gegen genügende Schadloshaltung erfolgen darf. Diese Vorschrift erklären die in den einzelnen Landesteilen geltenden Verordnungen übereinstimmend dahin, daß die Veräußerung der Domänen durch jedes entgeltliche Rechtsgeschäft, also auch durch Domänenverkäufe stattfinden darf. Nur in einem Punkte gehen die einzelnen Verordnungen auseinander, unter welchen Voraussetzungen eine solche entgeltliche Veräußerung zulässig ist. Hier entscheiden also die partikularen Rechtsnormen.

Es fehlen somit besondere Bestimmungen über das Domänenrecht hinsichtlich der Hohenzollernschen Lande, des Kreises Herzogtum Lauenburg und der Insel Helgoland. Solche erschienen beim Erwerbe dieser Landesteile überflüssig, da in den Hohenzollernschen Landen die eigentlichen Domänen einschließlich der Forsten fürstliches Privateigentum blieben, in Lauenburg aber der bisher staatliche Domänenbesitz mit der Einverleibung in Preußen Eigentum des Kommunalverbandes wurde. In diesen Landesteilen besitzt daher der Staat nur einzelne, für öffentliche Zwecke benutzte Grundstücke. Auf solche bezieht sich das Domänenrecht aber ebenfalls. Da in dieser Beziehung für beide Gebiete besondere Rechtsvor-

schriften nicht getroffen sind, so greifen eben die allgemeinen Rechtsnormen des Privatrechts Platz unter Fortfall der in den anderen Landesteilen bestehenden Beschränkungen hinsichtlich der Domänenveräußerungen.

Es könnte sich nur fragen, ob dieser im allgemeinen vor Erlaß der Verfassungsurkunde festgestellte Rechtszustand durch den Uebergang Preußens zur konstitutionellen Staatsform eine Veränderung erfahren hat, ob insbesondere jetzt der entgeltliche Erwerb neuer Domänen aus Staatsmitteln oder die Veräußerung von Staatsdomänen an die Zustimmung des Landtages geknüpft ist. Eine ausdrückliche allgemeine Bestimmung, welche eine solche Mitwirkung erforderte, gibt es nicht. Nur für Verträge mit auswärtigen Regierungen ist unter gewissen Voraussetzungen die Zustimmung der Volksvertretung notwendig. Die Regierung hat dem Abgeordnetenhause gegenüber die Rechtsauffassung ausgesprochen, daß sie zur entgeltlichen Veräußerung von Staatseigentum allgemein befugt sei, da ihr kein Gesetz eine solche verbiete, oder eine Mitwirkung des Landtages gebiete. Dem gegenüber wurde von seiten des Abgeordnetenhauses geltend gemacht, es sei zur Domänenveräußerung schon die Zustimmung der alten Stände notwendig gewesen als deren Rechtsnachfolger der Landtag zu betrachten sei. Weiterhin erfordere Art. 103 der Verfassungsurkunde die Zustimmung der Volksvertretung zur Aufnahme von Staatsanleihen, sowie zur Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates, eine Domänenveräußerung sei aber demgegenüber ein Mehr, da sie die Aufnahme von Anleihen und die Uebernahme von Garantien überflüssig mache. Daß zu einer solchen Veräußerung die Zustimmung der Volksvertretung notwendig sei, hätte man bei Abfassung der Verfassungsurkunde für so selbstverständlich gehalten, daß man die Aufnahme einer dahin gehenden Bestimmung für überflüssig erachtet hätte. Endlich ergebe sich aber aus jeder Domänenveräußerung eine Einnahme für den Staat, alle Staatseinnahmen müßten aber auf den Staatshaushalt gebracht und vom Landtage genehmigt werden[10]). Irgend ein rechtlicher Zusammenhang zwischen

---

[10]) Die Frage kam zur Erörterung, als 1865 die Regierung ihr Ankaufsrecht an der Köln-Mindener Eisenbahn gegen eine bestimmte Abfindungssumme aufgab. Vgl. besonders den Bericht der 11. Komm. vom 14. Februar 1866 in den Sten.Ber. des Hauses der Abg. 1866, Bd. 2,

den alten Ständen und der Volksvertretung des konstitutionellen Staates besteht jedoch nicht[11]). Aus der Notwendigkeit der Mitwirkung der Volksvertretung zur Aufnahme von Anleihen und zur Uebernahme von Garantien folgt weiterhin noch keineswegs ihr Mitwirkungsrecht zu Domänenveräußerungen. Daß durch letztere die Aufnahme von Anleihen und damit die Zuziehung der Volksvertretung überflüssig gemacht werden kann, ist eine ebenso unbestreitbare Wahrheit wie die, daß Sparsamkeit in der Verwaltung und die Vermeidung unnötiger Ausgaben die Aufnahme von Staatsanleihen erübrigt. Die Vermeidung unnötiger Ausgaben von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig machen zu wollen, ist aber noch niemandem eingefallen. Selbst wenn die Redaktoren der Verfassungsurkunde dieses Zustimmungsrecht für selbstverständlich gehalten haben sollten, so folgt daraus noch keineswegs, daß es dies wirklich ist. Was endlich die Einstellung der Einnahmen aus Domänenveräußerungen in das Budget betrifft, so ist eine solche allerdings notwendig. Wie sich aber aus den Erörterungen über das Budgetrecht ergeben wird, ist das Budget nicht die rechtliche Grundlage der Staatseinnahmen, es hat vielmehr hinsichtlich der Einnahmen keinerlei staatsrechtliche, sondern nur eine wirtschaftliche Bedeutung. Die Einstellung einer Einnahme in das Budget hat also nicht zur Folge, daß der Landtag diese zu genehmigen hätte. Bei Beurteilung der Streitfrage muß vielmehr der allgemeine Grundsatz des preußischen Staatsrechts zur Geltung kommen, daß die freie monarchische Regierungstätigkeit nur soweit beschränkt ist, als verfassungs- oder gesetzmäßig eine

S. 162 ff., sowie die Ausführungen der Abgeordneten Vincke, Lasker, Simson, Hammacher und Twesten a. a. O. 1866/67, Bd. 2, S. 610 ff., Bd. 3, S. 1773 ff., 1801 ff. In Uebereinstimmung mit jenen Ausführungen v. Rönne a. a. O.; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 270 ff., Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 605 ff.; G. Meyer, Verwaltungsrecht Bd. 2, a. a. O.; E. Meier, Abschluß von Staatsverträgen S. 55 ff. Dagegen Arndt, Das preußische und das Reichsbudgetrecht im Archiv für öffentliches Recht Bd. 3, S. 549. Vgl. auch die Erklärung des Finanzministers v. d. Heydt in der Komm. des Abgeordnetenhauses, Anl. zu den Sten. Ber. des Abg.-Hauses 1866/67, Bd. 1, S. 142.

[11]) Vgl. über das Verhältnis der heutigen Volksvertretung zu den früheren Ständen und über die Frage des rechtlichen Zusammenhanges die Ausführungen Bd. 1 § 58.

solche Beschränkung aufgestellt ist. Es gibt aber keine gesetzliche Bestimmung, welche die Veräußerung der Domänen von der Zustimmung des Landtages abhängig machte. Die Gründe, welche man dafür angeführt hat, sind nicht stichhaltig. Folglich ist die Regierung bei Domänenveräußerungen ebenso unbeschränkt wie vor Erlaß der Verfassungsurkunde.

Um solche einseitig von der Regierung vorgenommene Veräußerungen zu verhindern, schreiben nun allerdings verschiedene, über den Erwerb von Eisenbahnen seitens des Staates ergangene Gesetze, zuerst das vom 9. März 1867, vor, daß zur Rechtsgültigkeit der Veräußerung dieser Eisenbahnen die Zustimmung des Landtages erforderlich sei. Hier handelt es sich um besondere Bestimmungen, welche das gemeine Recht durchbrechen. Es wäre gar nicht abzusehen, weshalb man diese Vorschriften aufgenommen haben sollte, wenn sie schon an und für sich Rechtens wären. Etwas Selbstverständliches braucht doch der Gesetzgeber nicht zu bestimmen. Daß die Frage bestritten war, hätte vielleicht zu einer authentischen Auslegung der Vorschriften über die Domänenveräußerung, aber keineswegs zu jenen Sonderbestimmungen der Eisenbahnerwerbsgesetze führen können. Soweit also nicht besondere Gesetze etwas anderes bestimmen, ist die Regierung zur Veräußerung von Staatseigentum ohne Zustimmung des Landtages berechtigt. Dagegen ist ihre Befugnis zu neuen Erwerbungen bedingt durch das Vorhandensein der etatsmäßigen Mittel.

Nach der Verordnung vom 17. Januar 1820[12]) ist von den Domäneneinkünften für den Unterhalt der königlichen Familie, des königlichen und sämtlicher prinzlichen Hofstaaten eine jährliche Rente von 2 500 000 Talern zum Kronfideikommiß abzuführen, so daß als Domäneneinnahme nur die diese Summe übersteigenden Erträge im Etat erscheinen. Im übrigen soll nach dieser Verordnung für die sämtlichen, damals vorhandenen und in dem gleichzeitig verkündeten Etat angegebenen Staatsschulden und deren Sicherheit mit dem gesamten Vermögen und Eigentume des Staates, insbesondere mit den sämtlichen Domänen, Forsten und säkularisierten Gütern im ganzen Umfange der Monarchie ausschließlich derer, welche zur Aufbringung des Kronfideikomißfonds erforderlich

[12]) GS. 1820, S. 9.

sind, Garantie geleistet werden. Diese Garantie ist mit Abtragung der alten Staatsschulden im Jahre 1900 erloschen.

Der Staat als Eigentümer seiner Domänen unterwirft sich durchaus den Regeln des Privatrechts. Das ALR. II, 14 § 76 spricht in Uebereinstimmung mit dem durch das Einführungsgesetz § 4 zur Zivilprozeßordnung reichsrechtlich zur Anerkennung gelangten deutschen Rechtsanschauung den Grundsatz aus, daß dem Staate bei dem Gebrauche, der Benutzung und Verwaltung der Domänen und Regalien der Regel nach nur eben die Rechte zustehen wie einem jeden Privateigentümer. Es ist daher auch über die Rechte und Pflichten des Fiskus als Eigentümer seiner Domänen der gewöhnliche Zivilprozeß zulässig.

Was die Nutzung des Domanialvermögens anbetrifft, so findet eine Verschiedenheit statt zwischen den landwirtschaftlich zu nutzenden Grundstücken, d. h. den Domänen im engeren Sinne, weiter den Forsten und endlich dem sonstigen staatlichen Grundvermögen.

Die Benutzungsart der Domänen im engeren Sinne hat mannigfach geschwankt. Bis zur Zeit der großen Kurfürsten war wenigstens im Osten die eigene Verwaltung und Nutzung durch staatliche Beamte üblich. Erst seit 1651 bürgerte sich nach niederländischem Vorbilde, welches schon in Kleve-Mark Eingang gefunden hatte, die Verpachtung an Stelle der eigenen Verwaltung ein, jedoch unter mannigfachen Schwankungen in der Art und Weise der Verpachtung. Auch gegenwärtig ist keine Art rein durchgeführt. Die Regel bildet die Zeitpacht der Domänen, bei welcher alle der Kultur schädlichen Pachtperioden möglichst zu vermeiden sind. Eine Verwaltung darf nur im äußersten Notfalle und auf möglichst kurze Zeit mit Genehmigung des Finanzministeriums dann stattfinden, wenn unvermeidliche Entsetzung der Pächter eine einstweilige Verwaltung nötig macht. Außer diesem Falle bedarf es zur Bewirtschaftung auf Rechnung des Staates der besonderen Genehmigung des Königs[18]). Die Zeitpacht besteht entweder in einer

[18]) Vgl. Domänenveräußerungsinstruktion vom 25. Oktober 1810 bei Koch, Domänenrecht, S. 273 ff. und § 31 der Instruktion für die Ober-Rechnungs-Kammer vom 18. Dezember 1824 — v. Kamptz, Ann. Bd. 9, S. 2 ff. —.

Generalpacht ganzer Aemter an einen Pächter oder in einer Einzelverpachtung der zu dem Amte gehörigen Güter.

Dagegen hat sich für die staatlichen Forsten stets die eigene Bewirtschaftung durch den Staat erhalten. Ueber die Art und Weise des Betriebes sind besondere, meist nicht verkündbare Bestimmungen ergangen, die im wesentlichen nur ein forstwissenschaftliches und kein juristisches Interesse haben. Die Jagden werden teils verwaltet, teils verpachtet und zwar geschieht letzteres vorzugsweise bei Feldjagden und Jagden in vereinzelt gelegenen Forstparzellen[14]). Die Verordnung vom 4. Juli 1867 betreffend die Forstverwaltung in den neu erworbenen Gebietsteilen[15]) ermächtigt die Fachminister, für die gedachten Landesteile über die Verwaltung und Nutzbarmachung der dem Staate gehörigen Forsten und Jagden in demselben Maße Anordnungen zu treffen, wie ihnen solches in den älteren Provinzen der Monarchie zusteht und setzt zugleich die in den gedachten Landesteilen geltenden Gesetze und Verordnungen insoweit außer Kraft, als sie mit den hiernach zu treffenden Anordnungen im Widerspruche stehen.

Hinsichtlich der Nutzung der weder zu den eigentlichen Domänen noch zu den Forsten gehörigen Grundstücke des Staates gibt es keine allgemeinen Vorschriften. Vielmehr entscheiden lediglich Gesichtspunkte der Verwaltungspolitik darüber, in welcher Weise die Nutzung stattfinden soll.

Man bezeichnet diejenigen staatlichen Grundstücke, welche dem Staate keine Einnahmen gewähren, sondern lediglich zur Benutzung für öffentliche Zwecke bestimmt sind, gewöhnlich als Verwaltungsvermögen im Gegensatze zu dem sogenannten Finanzvermögen, d. h. den Domänen im engeren Sinne und den Forsten[16]).

---

[14]) Vgl. Geschäftsanweisung für die Regierungen vom 31. Dezember 1825 und hinsichtlich der Bedingungen der Verpachtung Verf. vom 23. Mai 1906 — Landw. MBl. 1906, S. 247 — und Verf. vom 7. April 1909 — a. a. O. 1909, S. 185.

[15]) GS. 1867, S. 1129.

[16]) L. v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft Bd. 1, S. 249 ff.; Laband in Hirths Ann. 1873, S. 412 ff.; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 174 u. a. Gegen die staatsrechtliche Bedeutung des Unterschieds Zorn, Bd. 2, S. 223.

So bedeutungsvoll diese Unterscheidung auch vom volkswirtschaftlichen Standpunkte sein mag, so ist sie doch staatsrechtlich von sehr geringem Werte. Alle Rechtsnormen über das Domänenrecht greifen wenigstens nach preußischem Staatsrechte auch für das sogenannte Verwaltungsvermögen Platz. Die Verschiedenheit besteht bloß in der Art der Nutzung, wobei man nicht einmal behaupten kann, daß für öffentliche Zwecke bestimmte Gebäude nicht auch Einnahmen gewähren könnten, z. B. durch teilweise Vermietung, und in der Art der Verwaltung, welche der Behörde des betreffenden Verwaltungszweiges zusteht.

§ 202. Staatliche Gewerbebetriebe.

Staatliche Gewerbebetriebe sind im wesentlichen zu drei verschiedenen Zeitaltern entstanden. Die ältesten stammen aus den Regalien, an sich nutzbaren Rechten des Staates, die aber kraft staatlicher Verleihung auch an andere Personen übergehen konnten. Das Regal ist später beseitigt und zu einem gesetzlich geregelten Aneignungsrechte geworden. Aber was der Staat auf Grund des Regales selbst besaß, hat er behalten, zum Teil erweitert. Das ist die Grundlage des staatlichen Bergbaues. Eine zweite Quelle sind Monopole. Sie sind gewissen Perioden des Absolutismus eigentümlich, weil durch Monopole auch die privilegierten Stände getroffen werden können, was bei Steuern nicht der Fall war. Das Monopol ist später gefallen, aber einige auf Grund der Monopole entstandene Gewerbebetriebe sind geblieben. Das ist der Ursprung von Lotterie, Seehandlung und Porzellanmanufaktur. Endlich hat der Staat auf dem Boden des modernen Wirtschaftslebens große Unternehmungen verstaatlicht, weil der Staat diese Unternehmungen besser betreiben konnte als ein Privatmann. So entstand der große Betrieb der Staatsbahnen. Ueberall ist aber der Staat als gewerbetreibender Fiskus der Privatrechtsordnung und der Rechtsprechung im Zivilprozesse unterworfen wie jeder private Gewerbetreibende.

1. Berg- und Hüttenwerke. Die im ALR. II, 16 §§ 69 ff. enthaltene Kodifikation des Bergrechtes steht noch auf dem Standpunkte der Regalität. Hiernach hatte nur der Staat

oder, wen der Staat damit belieh, das Recht zum Bergbaubetriebe. Der Betrieb war also Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechtes. Erst das Allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865 hat diesen Standpunkt verlassen. Der Bergbau wurde zu einem privatrechtlichen Aneignungsrechte und zum Gewerbebetriebe, wenn auch im allgemeinen die Gewerbeordnung auf ihn keine Anwendung findet. Soweit der Staat selbst Berg-, Hüttenwerke und Salinen besaß, nahm er keine Ausnahmestellung gegenüber anderen Bergbauunternehmern mehr ein, sondern betrieb wie sie das Gewerbe des Bergbaus nach den für alle Unternehmer gleichmäßig geltenden privatrechtlichen und gewerbepolizeilichen Normen.

Erst die neuere Entwicklung wendet sich wieder von der Bergbaufreiheit ab und zeigt eine starke Neigung, zur Regalität zurückzukehren. Denn der staatliche Bergbau wird nicht nur tatsächlich erweitert, sondern auch rechtlich bevorzugt. Zunächst wurde durch die sogenannte Lex Gamp vom 5. Juli 1905 die Bergbaufreiheit auf Steinkohle und Steinsalz nebst beibrechenden (Kali-) Salzen auf die Dauer von zwei Jahren mit gewissen Ausnahmen gesperrt. Das Gesetz vom 8. Juni 1907[1]) hob die Bergbaufreiheit für die genannten Mineralien auf. Danach steht die Aufsuchung und Gewinnung der Steinkohle mit Ausnahme von Ostpreußen, Pommern, Brandenburg und Schleswig-Holstein, sowie die des Steinsalzes, der Kali-, Magnesia- und Borsalze nur dem Staate zu. Der Staat kann das Recht zur Gewinnung der Salze dritten, in der Regel gegen Entgelt, übertragen. Zur Aufsuchung und Gewinnung der Steinkohle kann er sich außer den ihm schon jetzt gehörenden 250 Maximalfelder vorbehalten. Die weitere Ausführung hinsichtlich der Steinkohle ist einem Gesetze vorbehalten.

Der alte Regalitätsstandpunkt ist zwar nicht formell wieder aufgenommen, aber im praktischen Ergebnisse handelt es sich für die wichtigsten bergbaulichen Mineralien um dasselbe. Grundsätzlich besteht die Bergbaufreiheit fort, wonach der staatliche Bergbau privater Gewerbebetrieb ist, aber die Regel ist für die Zukunft soweit durch Ausnahmen durchbrochen, daß der staatliche Bergbau eine Zwittergestalt annimmt.

---

[1]) GS. 1807, S. 119.

2. Die Staatslotterie[2]). Eine Staatslotterie wurde in Preußen zuerst im Jahre 1763 errichtet. Sie gehörte zu denjenigen Finanzversuchen, vermittels deren Friedrich der Große nach dem siebenjährigen Kriege der Not der Staatsfinanzen abzuhelfen versuchte. Die Lotterie stand anfangs unter Staatsverwaltung und wurde später verpachtet. Zur Sicherung des finanziellen Erfolges erfolgte ein Verbot aller Privatlotterien und des Spielens in auswärtigen Lotterien. Erst zufolge des Edikts vom 20. Juni 1794[3]) wurde die Lotterieverwaltung wieder auf den Staat übernommen. Das Lotterieedikt vom 28. Mai 1810[4]) ersetzte das bisherige Zahlenlotto durch eine sogenannte Quinenlotterie, neben der sich die bisherige Klassenlotterie unter gewissen Veränderungen erhielt. Die Quinenlotterie ist jedoch später wieder eingegangen, so daß gegenwärtig nur noch die Klassenlotterie besteht.

Jährlich werden zwei Lotterien gespielt, regelmäßig jede in vier Ziehungen, Klassen genannt. Die gleiche Losnummer spielt in allen Klassen derselben Lotterie mit. Der Abnehmer ist zwar nur zur Abnahme eines Loses für eine Ziehung und zur Entrichtung des Preises hierfür verbunden. Gegen weitere Prämien hat er aber innerhalb bestimmter Fristen das Recht auf ein Erneuerungslos über dieselbe Nummer für die folgenden Klassen. In jeder folgenden Klasse sind mehr Gewinne als in der vorhergehenden ausgesetzt, so daß jeder Spieler geneigt sein muß, sich sein Los für die folgende Ziehung erneuern zu lassen.

Nach dem Lotterieedikte vom 28. Mai 1910 sind die durch den Druck bekannt gemachten Pläne, Instruktionen für die Einnehmer und Publikanda die Gesetze, nach welchen die Rechte und Pflichten der General-Lotteriedirektion und der unter ihrer Autorität und von ihr angenommenen Einnehmer zu beurteilen sind. Ergänzend sollen die Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts, jetzt also

---

[2]) Vgl. J. H. Bender, Das Lotterierecht, 2. Aufl., Gießen 1851; Odebrecht, Geschichte der preußischen Lotterieeinrichtungen von 1763 bis 1815 in der Ztschr. für preuß. Geschichte 1864, S. 33 ff.; Fr. Endemann, Beiträge zur Geschichte der Lotterie und zum heutigen Lotterierechte, Bonn 1882; Marcinowski, Das Lotteriewesen in Preußen, Berlin 1892, Erg.-Heft 1894.

[3]) N. C. C. IX, S. 2335.

[4]) GS. 1810, Anh. S. 712.

die des BGB. §§ 762 ff., entscheiden[5]). Wenn die Veröffentlichungen der General-Lotteriedirektion für die Beurteilung ihrer Rechte und Pflichten maßgebende Gesetze sein sollen, so sind damit offenbar nicht Gesetze im objektiven Sinne gemeint, sondern nur eine Lex contractus. Es bildet also eine solche Veröffentlichung den Bestandteil jedes von einer Privatperson mit dem Staate abgeschlossenen Lotterievertrages. Hieraus ergibt sich, daß die Veröffentlichung nur den dispositiven, nicht aber den zwingenden Rechtsnormen des Privatrechtes widersprechen darf. Das Rechtsverhältnis ist nun in erster Linie nach dem Vertrage, demnächst aber nach den privatrechtlichen Bestimmungen über das Lotteriespiel zu beurteilen. Der Staat als Lotterieunternehmer steht mit den Spielern in privatrechtlichen Vertragsverhältnissen und ist den Vorschriften des Privatrechts unterworfen.

Hiermit steht es auch nicht im Widerspruche, daß der Staat die Veranstaltung von Privatlotterien ohne seine Erlaubnis, sowie das Spielen in auswärtigen Lotterien verbietet. Dieses Verbot steht in keinerlei rechtlichem Zusammenhange mit der staatlichen Lotterie. Die Sicherung der Lotterieeinnahmen war allerdings ein finanzpolitischer Beweggrund des Gesetzgebers für den Erlaß dieser Verbotsgesetze[6]). Dieser Grund ist aber einerseits für den rechtlichen Charakter der Verbote gleichgültig, andererseits ist es aber nicht einmal der einzige, es kommen dabei ebensowohl sittenpolizeiliche Gesichtspunkte in Betracht. Soviel steht jedenfalls fest, daß ein Lotteriemonopol in Preußen nicht besteht, d. h. es gibt keinen Rechtssatz, der dem Staate das ausschließliche Recht zur Veranstaltung einer Lotterie beilegte und alle nicht vom Staate ausgehenden Lotterien verböte. Vielmehr ist nur jede Veranstal-

---

[5]) § 10 des Edikts vom 28. Mai 1810 gab unter Abänderung des § 558 I, 11 ALR. den Lotterieeinnehmern ein Klagerecht rücksichtlich gestundeter Einsatzgelder. Diese Bestimmung ist indes durch die Kabinettsorder vom 24. Juli 1841 Nr. 1 — GS. 1841, S. 131 — wieder aufgehoben worden.

[6]) Das Verbot der Veranstaltung öffentlicher Lotterien ohne obrigkeitliche Erlaubnis ist enthalten in § 286 StrGB. Wegen des Spielens in außerpreußischen Lotterien und der Veröffentlichung der Gewinnergebnisse von dergleichen Lotterien durch die in Preußen erscheinenden Zeitungen vgl. die Strafverbote des Gesetzes vom 29. August 1904 — GS. 1904, S. 255 —.

tung einer Lotterie im Inlande abhängig gemacht von einer staatlichen Erlaubnis. Die erlaubten Privatlotterien und die Staatslotterie sind aber bei ihrem Geschäftsbetriebe denselben Bestimmungen privatrechtlicher Natur unterworfen. Der Staat als Lotterieunternehmer handelt daher nicht in Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechtes, sondern als Gewerbetreibender.

Durch Staatsverträge ist die preußische Staatslotterie gegen Zahlung einer entsprechenden Rente ausgedehnt auf das Gebiet anderer Bundesstaaten und Elsaß-Lothringens, so daß nur noch das Königreich Sachsen und Hamburg eigene Staatslotterien besitzen.[7]). Nachdem durch den Staatsvertrag vom 29. Juli 1911 sich Bayern, Württemberg und Baden angeschlossen hatten, heißt sie „Preußisch-Süddeutsche Klassenlotterie". Die drei süddeutschen Staaten entsenden ein gemeinsames Mitglied in die preußische General-Lotterie-Direktion zu Berlin.

3. Die Seehandlung[8]). Durch Patent vom 14. Oktober 1772[9]) wurde von Friedrich dem Großen die Errichtung einer Handelsgesellschaft unter der Bezeichnung „Seehandlungsgesellschaft" angeordnet, und ihr gleichzeitig ein Monopol für die Einführung des Seesalzes aus fremden Gebieten nach Preußen erteilt. Die Gesellschaft war eine Aktiengesellschaft mit einem Betriebskapitale von 1 200 000 Talern, bestehend aus 2400 Aktien zu je 500 Talern, von denen der König 2100 Aktien übernahm. Später erhielt sie noch andere Monopole, so für den Vertrieb des inländischen Wachses nach Spanien, der schlesischen Leinwand nach Nordamerika. Die für den inländischen Vertrieb des eingeführten Seesalzes gleichzeitig mit der Seehandlung gebildete Compagnie de Prusse wurde bereits am 24. Mai 1775 mit jener vereinigt.

---

[7]) Verträge mit Meckl.-Schwerin Vtr. 28. Nov., Meckl.-Strelitz Vtr. 3. Dez., Lübeck Vtr. 7. Dez. 1904, Ratifikation Bek. 2. Mai 1905 — GS. 199, 207, 212, 216, 243 —, ferner mit Oldenburg Vtr. 9. Dez., Hessen u. den sächs.-thür. Staaten Vtr. 30. Mai u. 17. Juni 1905, Ratifikation Bek. 21. April 1906 — GS. 145, 129, 134, 153 —, mit Braunschweig u. Bremen Vtr. 18. Mai u. Bek. 18. Nov. 1906 — GS. 415, 424 u. 434 — u. mit Waldeck Vtr. 22. April u. Bek. 19. Dez. 1907 — GS. 1908, S. 1 ff. —; Elsaß-Lothringen 28. April 1910 — GS. S. 801 —; Bayern Württemberg, Baden 29. Juli 1911 — GS. 1912, S. 117 —.

[8]) Vgl. Schraber, Geschichte der kgl. Seehandlung, Berlin 1911.

[9]) N. C. C. V, 2 Nr. 55.

Durch Patent vom 4. März 1794[10]) erfolgte eine Verlängerung des Oktrois der Seehandlung bis zum 1. Januar 1808 jedoch unter Beschränkung ihres Monopols auf den Seehandel. Im Jahre 1806 wurde die Seehandlung zahlungsunfähig, eine Erneuerung ihrer Privilegien fand daher im Jahre 1807 nicht statt, sondern die Anstalt begnügte sich mit der Abwicklung der schwebenden Geschäfte. Eine Ordnung der Verhältnisse brachte erst das Edikt vom 27. Oktober 1810[11]) dahin, daß die Obligationen wie die Seehandlungsaktien vom Staate übernommen und in Staatspapiere umgeschrieben wurden. Die Seehandlung war somit eine reine Staatsanstalt ohne jede Beteiligung von Privatpersonen, sie behielt jedoch ihren alten Namen bei und diente dem Staate als kaufmännisches Hilfsorgan bei seinen Geldgeschäften.

Die Kabinettsordre vom 17. Januar 1820[12]) ordnete demnächst die Verhältnisse der Seehandlung endgültig, indem sie sie für eine für sich bestehende, von dem Ministerium des Schatzes unabhängige Geld- und Handelsanstalt des Staates erklärte, deren Chef die gesamte Leitung mit unumschränkter Vollmacht, aber unter persönlicher Verantwortlichkeit führen sollte. Als Geschäfte der Seehandlung wurden bezeichnet der Ankauf des Salzes aus England, Frankreich, Portugal und dessen Abgabe an die Salzdebitspartie, die Einziehung der Salzdebitsüberschüsse in Ost- und Westpreußen, Litauen und Schlesien und die Besorgung aller für Rechnung des Staates im Auslande vorfallenden Geldgeschäfte. Der Staat übernahm die Bürgschaft für die Geschäfte und Verpflichtungen der Seehandlung, stellte sie aber unter seine Oberaufsicht, zu deren Führung ein aus drei Staatsbeamten bestehendes Kuratorium angeordnet wurde. Die Kabinettsordre vom 3. Mai 1821[13]) traf weiterhin die Bestimmung, daß der Gewinn der Seehandlung fortan nicht an die Staatskassen abgeführt, sondern dem Kapitalvermögen der Seehandlung zugefügt werden solle, um sie in den Stand zu setzen, nicht nur die zu den gewöhnlichen Zahlungen erforderlichen Bestände in Bereitschaft zu halten, sondern auch einen Fond sammeln zu können, der in außerordentlichen Fällen

---

[10]) N. C. C. IX, 4 Nr. 21. [11]) GS. 1810, S. 25 ff.

[12]) GS. 1820, S. 25.

[13]) Nicht publiziert. S. dieselbe in Gräfs und v. Rönnes Ergänzungen der preuß. Rechtsbücher (3. Ausg.), Bd. 4, S. 279.

außer den Grenzen des abgeschlossenen Staatshaushaltsetats zur Verfügung des Königs vorhanden sei. Mit diesen Mitteln legte die Seehandlung gewerbliche Anstalten der verschiedensten Art an, deren Erträge ebenfalls ihrem Kapitalvermögen zugeschlagen wurden. Nach der nicht verkündeten Kabinettsordre vom 25. Juni 1841 sollte indes die Anstalt von ihrem Gewinne und ohne Schmälerung seines Kapitalvermögens jährlich 100 000 Taler zu einem Fond für außerordentliche Staatsbauten abführen. Der Allerhöchste Erlaß vom 17. April 1848 Nr. II unter 2[14]) ordnete die Seehandlung dem Finanzminister unter, so daß das auf die Kabinettsordre vom 17. Januar 1820 beruhende besondere Kuratorium fortfiel. Die Beteiligung der Seehandlung am Salzhandel hörte mit der Aufhebung des Salmonopols von selbst auf. Aber auch ihr sonstiger Geschäftsbetrieb wurde auf Wunsch der Volksvertretung seit 1850 bedeutend eingeschränkt, und es erfolgte die Einstellung größerer Beträge des Reingewinnes in den Staatshaushaltsetat. Da die Seehandlung als besondere juristische Persönlichkeit schon seit 1820 aufgehört hat zu bestehen, ist sie gegenwärtig nur ein Bank- und Industrieunternehmen des Staates und führt als solches die Nebenbezeichnung „Preußische Staatsbank". Durch Gesetz vom 4. August 1904[15]) wurde das Kapital der Seehandlung um 65 Millionen Mark erhöht, so daß es jetzt 100 Millionen beträgt. Der volle Jahresgewinn fließt in die Staatskasse.

Unter der Verwaltung der Seehandlung steht das durch die Kabinettsordre vom 25. Februar 1834[16]) begründete königliche Leihamt zu Berlin[17]).

4. Die Porzellanmanufaktur. Sie beruht auf einem ausschließlichen Privilegium, welches Friedrich der Große im Jahre 1762 dem Kaufmann Gotzkowsky in Berlin für die Porzellanfabrikation erteilt hatte. Schon im folgenden Jahre mußte jedoch der König den Betrieb auf eigene Rechnung übernehmen, wodurch

[14]) GS. 1848, S. 110.

[15]) GS. 1904, S. 238.

[16]) GS. 1834, S. 23.

[17]) Vgl. Reglement vom 8. Februar 1834 — a. a. O. S. 23 ff. —. Die Ueberschüsse des Leihamtes fließen dem durch die Kabinettsordre vom 19. Juli 1840 und das Statut vom 19. Mai 1840 — a. a. O. 1840, S. 187 ff. — begründeten Rotherstift zu Berlin zur Unterstützung unverheirateter Beamtentöchter zu.

die Porzellanfabrikation Staatsmonopol wurde. Das Monopol fiel im 19. Jahrhundert fort. Dagegen ist die königliche Porzellanmanufaktur selbst als Musteranstalt des Staates bestehen geblieben. Ihrem rechtlichen Charakter nach unterscheidet sie sich nicht mehr von anderen Gewerbebetrieben.

5. Die Staatseisenbahnen. Die Eisenbahnen kommen hier nicht als Gegenstand des öffentlichen Verkehrsrechtes, sondern nur als Einnahmequelle in Betracht[18]). Da seit 1820 der Schuldenetat des Staates dauernd geschlossen war, und neue Schulden nur unter Zustimmung und Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung aufgenommen werden konnten, andererseits aber Eisenbahnen ohne Anleihen nicht gebaut werden konnten, stand die Eisenbahnfrage im engsten Zusammenhange mit der Verfassungsfrage. Da letztere versumpft war, mußte der Staat Bau und Betrieb der Eisenbahnen privaten Unternehmern überlassen. Auf dieser Politik beruht das Eisenbahngesetz vom 3. November 1838[19]). Seit 1847 war aber der Staat genötigt, den Bau wenig einträglicher Linien, an die das Privatkapital sich nicht heranwagte, selbst in die Hand zu nehmen. So bot die Ostbahnangelegenheit den äußeren Anlaß zur Berufung des Vereinigten Landtages. Auch nach 1848 blieben die Privatbahnen vorherrschend, nur einige Linien mit geringem Ertrage betrieb der Staat. Nachdem Bismarcks Plan, alle Eisenbahnen Deutschlands für das Reich zu verstaatlichen, am Widerspruche der Mittelstaaten gescheitert war, erfolgte seit 1880 der Ankauf aller wichtigeren Linien in Preußen und den benachbarten Kleinstaaten durch den Staat. Die hessischen Bahnen wurden durch Preußen und Hessen gemeinschaftlich verstaatlicht unter Zusicherung entsprechender Verteilung des Reingewinnes[20]). Dieser preußisch-hessischen Eisenbahngemeinschaft hat sich Baden für die Main-Neckar-Bahn angeschlossen[21]). Die Erträge der preußischen Eisenbahnen in den Kleinstaaten bezieht Preußen allein.

---

[18]) In ersterer Hinsicht ist auf § 199 zu verweisen.

[19]) GS. 1838, S. 505.

[20]) Vertrag vom 23. Juni, Gesetz vom 16. Dezember 1896 — GS. 1896, S. 215 —.

[21]) Vertrag vom 14. Dezember 1901, Gesetz vom 7. Juli 1902 — GS. 1902, S. 297 —.

Da der Staat nur der Rechtsnachfolger der früheren Privatunternehmer ist, bildet auch der Eisenbahnbetrieb des Staates einen gewöhnlichen privaten Gewerbebetrieb. Der Personen- und Gepäcktarif ist vom 1. Mai 1907 ab von den Bundesstaaten einheitlich geregelt worden.

Die Eisenbahnüberschüsse dienen zunächst zur Verzinsung der Eisenbahnschuld, dann bis zu 2 200 000 M. zur Ausgleichung eines etwaigen Fehlbetrages im Staatshaushalt, weiter zur Tilgung der Eisenbahnschuld im Wege der Abschreibung bis zu 3/4 vom Hundert dieser Schuld und endlich mit dem Reste als allgemeine Einnahmequelle des Staates[22]).

§ 203. Die Steuern überhaupt[1]).

Der ursprüngliche Charakter der Steuern als einer freiwilligen Gabe der Unterthanen für den Landesherren zu öffentlichen Zwecken war in Preußen schon seit Anfang des 18. Jahrhunderts fast spurlos verschwunden[2]). Von irgend welcher Freiwilligkeit konnte nicht mehr die Rede sein, seit der Landesherr allein ohne jede ständische Mitwirkung über die Steuern Bestimmung traf. Das ALR. II, 13 § 15 bringt daher nur den seit Anfang des Jahrhunderts bereits bestehenden Rechtszustand zum Ausdrucke, indem es sagt: „Das Recht, zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse das Privatvermögen, die Personen, ihre Gewerbe, Produkte oder Konsumtion, mit Abgaben zu belegen, ist ein Majestätsrecht".

Hiermit ist das Wesen der Steuern klar zum Ausdrucke gelangt. Es sind Abgaben kraft öffentlichen Rechtes von der Privatwirtschaft zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse, nicht für eine bestimmte Gegenleistung des Staates, sondern um der allgemeinen

[22]) Gesetz vom 27. März 1882 — GS. 1882, S. 214 —.

[1]) Vgl. außer der volkswirtschaftlichen Literatur C. W. Schmidt, Uebersicht der gesamten direkten und indirekten Besteuerung in den preuß. Staaten, 2 Bände, Berlin 1825; v. Klewiz, Allgemeine Steuerverfassung in der preuß. Monarchie und besondere Grundsteuerverfassungen in der preuß. Provinz Sachsen, Magdeburg 1828; J. G. Hoffmann, Die Lehre von den Steuern als Anleitung zu gründlichen Urteilen über das Steuerwesen mit besonderer Beziehung auf den preuß. Staat, Berlin 1840. Vgl. im übrigen die Literatur über das Finanzwesen des preuß. Staates im Kgl. Preuß. Staatsanzeiger, Jahrgang 1867, Beiheft für November S. 29 ff.

[2]) Vgl. § 200.

Vorteile willen entrichtet, deren sich der Steuerpflichtige durch den Schutz des Staates zu erfreuen hat. Je nachdem diese Abgaben an den Staat unmittelbar oder an Kommunalverbände zu entrichten sind, handelt es sich um Staats- oder Kommunalsteuern. Das ALR. bestimmt aber weiterhin die Form, in der die Steuern auferlegt werden dürfen. Das Recht hierzu steht allein dem Könige zu, es ist ein Majestätsrecht.

Mit dem Erlasse der Verfassungsurkunde hat das Wesen der Steuern selbst keinerlei Veränderung erfahren, sie sind öffentliche Abgaben von der Privatwirtschaft für die Bestreitung der Staatsbedürfnisse ohne bestimmte einzelne Gegenleistung des Staates geblieben. Ebensowenig haben die Steuern wieder den Charakter einer freiwilligen, von der Zustimmung der Abgabepflichtigen abhängigen Gabe angenommen. Nach wie vor bestimmt allein der Staat, welche Steuern und in welcher Höhe die Steuern gezahlt werden sollen. Das Besteuerungsrecht ist also, um den landrechtlichen Sprachgebrauch anzuwenden, ein Majestätsrecht geblieben. Nur die Ausübung des Besteuerungsrechtes ist an die Zustimmung des Landtages geknüpft, d. h. die Erhebung von Steuern darf nur auf Grund von Gesetzen erfolgen. Art. 100 der Verfassungsurkunde drückt dies dahin aus, daß Steuern und Abgaben für die Staatskasse nur erhoben werden dürfen, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind. Da auch der Staatshaushaltsetat nach Art. 99 der Verfassungsurkunde jährlich durch ein Gesetz festgestellt wird, so ist das Ergebnis, daß jede Steuerforderung des Staates einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Diese Rechtsgrundlage ist eine dauernde ohne zeitliche Begrenzung. Den Bestrebungen, in Verbindung mit dem Etat eine periodische Feststellung der Steuer zu erreichen, tritt die Verfassungsurkunde noch ausdrücklich entgegen. Zu diesem Zwecke erschien eine Uebergangsvorschrift erforderlich, welche bei der Revision der Verfassungsurkunde als Art. 109 unter den allgemeinen Bestimmungen aufgenommen wurde. Hiernach sollen die bestehenden Steuern und Abgaben bis zu ihrer Abänderung durch Gesetz forterhoben werden. Der Umstand, daß eine Steuer oder Abgabe nicht in den Etat aufgenommen, oder daß überhaupt kein Etat zustande gekommen ist, steht also der Forterhebung der Steuer nicht entgegen.

Außerdem trifft Art. 101 der Verfassungsurkunde die Vorschrift, daß in Betreff der Steuern Bevorzugungen nicht eingeführt werden können und verheißt eine Revision der bestehenden Steuergesetzgebung, bei welcher jede Bevorzugung abgeschafft werden soll. Von der Verheißung einer künftigen Gesetzgebung kann als rechtlich vollkommen bedeutungslos billigerweise abgesehen werden. Von Wichtigkeit sind jedoch die Bestimmungen über die Steuerbevorzugungen. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen älteren Steuergesetzen einerseits und den nach Erlaß der Verfassungsurkunde ergangenen andererseits. Die älteren Steuerrechtsnormen sind in Kraft geblieben und haben den Charakter von Gesetzen erlangt und zwar bezieht sich dies auch auf solche Bestimmungen der älteren Gesetze, welche Steuerbevorzugungen enthalten. Es wird in dieser Hinsicht nur eine jede Bevorzugung abschaffende Revision der bestehenden Steuergesetzgebung in Aussicht gestellt. Dagegen kann durch neue, nach Erlaß der Verfassungsurkunde ergehende Steuergesetze keine Bevorzugung eingeführt werden. Ein Steuergesetz, welches dies gleichwohl täte, würde nur in den Formen der Verfassungsänderung zustandekommen können und anderenfalls verfassungswidrig sein.

Bis zu diesem Punkte ist das Rechtsverhältnis völlig klar und zweifellos. Nun fragt es sich aber, was mit dem durchaus unbestimmten Worte „Bevorzugung" gemeint sei. Es ist ein Ausdruck von der größten Unklarheit. Die Bestimmung stammt aus der belgischen Verfassung[8]). Im Auge hatte man zweifellos beim Erlasse der Verfassungsurkunde die Beseitigung der aus der ständischen Rechtsordnung überkommenen Grundsteuervorrechte der Rittergutsbesitzer. In diesem Sinne kann auch die Verfassungsbestimmung nur gemeint sein. Es soll keiner einzigen Klasse als solcher ein Vorrecht bei der Besteuerung eingeräumt, und dadurch eine ständische Gliederung der Gesellschaft wiederhergestellt werden. Dagegen ist nicht ausgeschlossen, daß einige Besitzarten weniger als andere oder wohl gar nicht beizusteuern haben.

[8]) Vgl. Constitution belge art. 112: „Il ne peut être établi de privilège en matière d'impôts. — Nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi". Der zweite Satz, durch den die Schwierigkeiten wenigstens einigermaßen beseitigt werden, ist in der preußischen VU. leider weggelassen.

Beispielsweise bewegt sich die ganze neuere Steuergesetzgebung in der Richtung, die unteren Bevölkerungsklassen möglichst zu entlasten und dagegen die wohlhabenderen in höherem Maße heranzuziehen. Niemals ist hierin eine mit den Bestimmungen der Verfassungsurkunde im Widerspruche stehende Bevorzugung gesehen worden. Eine solche würde erst dann vorliegen, wenn etwa die Handarbeiter als solche ohne Rücksicht auf ihr Einkommen von der Steuerzahlung befreit würden. Nicht jede Ungleichmäßigkeit in der Besteuerung, eine solche wird sich niemals ganz vermeiden lassen, sondern nur die Bevorzugung einer bestimmten Gesellschaftsklasse vor der anderen ist also verfassungswidrig. Dabei ist jedoch anzuerkennen, daß die Grenze zwischen der Bevorzugung einer Gesellschaftsklasse und der einer bestimmten Besitzart sich keineswegs scharf ziehen läßt, daß beides häufig zusammenfallen wird. Diese Schwierigkeiten sind jedoch unvermeidlich, solange der innerlich unklare Art. 101 der Verfassungsurkunde und die Möglichkeit verfassungswidriger Gesetze überhaupt noch bestehen.

Man teilt die Steuern gewöhnlich ein in direkte und indirekte Steuern und versteht unter der ersteren die von dem Einkommen oder dem Vermögen oder einzelnen Zweigen des Einkommens oder Vermögens in periodischen Zeiträumen zu entrichtenden Abgaben, unter letzteren die Abgaben, welche jedesmal bei Vornahme gewisser Handlungen oder bei gewissen Ereignissen zu zahlen sind. Diese Einteilung ziemlich unklaren und unbestimmten Charakters gehört im wesentlichen der Volkswirtschaftslehre an. Sie greift aber auch in das Rechtsleben über. Denn die Gesetzgebung hat sich dieser Unterscheidung wenigstens in der Form bemächtigt, daß sie einige Steuern, nämlich Grund- und Gebäudesteuer, Einkommensteuer und Gewerbesteuer unter der Bezeichnung direkte, die Zölle, Verbrauchssteuern und Stempel unter der Bezeichnung indirekte zusammenfaßt[4]). Der Charakter der Erbschaftssteuer bleibt bei der Unbestimmtheit des Einteilungsgrundes bestritten. Sofern man nur einzelne Steuern unter einem gemeinschaftlichen Namen bezeichnen will, ist gegen den Sprachgebrauch nichts einzuwenden, wobei allerdings immer gesagt werden muß, welche Steuern in dieser Weise zusammengefaßt werden sollen, da auch die finanzwissenschaftliche Literatur hierüber keineswegs einer Ansicht ist.

[4]) Vgl. z. B. Bd. 2, § 107.

Die Steuergesetzgebung ist nun aber den Einzelstaaten nicht in vollem Umfange verblieben.

Allgemeine reichsrechtliche Normen auf dem Gebiete des Steuerwesens sind enthalten in dem gegenwärtig für das ganze Reichsgebiet geltenden Gesetze vom 13. Mai 1870 mit Novelle vom 22. März 1909 wegen Beseitigung der Doppelbesteuerung [5]). Hiernach darf ein Deutscher zu den direkten Staatssteuern nur in demjenigen Bundesstaate herangezogen werden, in welchem er seinen Wohnsitz und in Ermangelung eines Wohnsitzes seinen Aufenthalt hat. Bei einem mehrfachen Wohnsitze entscheidet der des Heimatstaates, bei Reichs- und Staatsbeamten der dienstliche Wohnsitz. Die Doppelbesteuerung ist hierdurch nicht ausgeschlossen, wenn ein Deutscher, der nicht Beamter ist, einen mehrfachen Wohnsitz, aber keinen Wohnsitz in seinem Heimatsstaate hat. Das Besteuerungsrecht der Einzelstaaten wird weiter noch insofern beschränkt, als Grundbesitz und Gewerbebetrieb und das aus diesen Quellen fließende Einkommen nur von dem Bundesstaate, in welchem der Grundbesitz liegt, oder das Gewerbe betrieben wird, besteuert werden können. Damit ist zwar nicht die Doppelbesteuerung überhaupt, insbesondere nicht eine mehrfache Kommunalbesteuerung, wohl aber eine mehrfache Heranziehung Reichsangehöriger zu den direkten Staatssteuern mehrerer Bundesstaaten, von dem eben erwähnten vereinzelten Falle abgesehen, reichsrechtlich unmöglich gemacht. Beschwerden sind innerhalb eines Jahres nach endgiltiger Feststellung der Doppelbesteuerung anzubringen.

Viel weiter geht die reichsrechtliche Regelung auf dem Gebiete der indirekten Steuern. Hier nimmt nach Art. 35 der Reichsverfassung das Reich ausschließlich für sich in Anspruch die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben und anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Syrups, über den gegenseitigen Schutz der in den einzelnen Bundesstaaten erhobenen Verbrauchsabgaben gegen Hinterziehungen, sowie über Maßregeln, welche in den Zollausschlüssen zur Sicherung der gemeinsamen

[5]) BGBl. 1870, S. 119; RGBl. 1909, S. 329. Beseitigt ist durch die Novelle das ausschließliche Besteuerungsrecht des zahlenden Staates für Diensteinkommen usw.

Zollgrenze erforderlich sind. Jedem Bundesstaate ist die Erhebung und Verwaltung dieser Steuern in dem bisherigen Umfange unter Aufsicht des Reichs verblieben, doch fließt der Reinertrag nach Abzug der Erhebungs- und Verwaltungskosten in die Reichskasse (Art. 36, 38 R.V.). Dazu kommen die sonstigen, durch besondere Gesetze eingeführten Reichssteuern. Die Einzelstaaten haben auf diesem Gebiete keinerlei Gesetzgebungsbefugnisse mehr, sondern nur die Steuerverwaltung als Organe des Reiches nach Maßgabe der von diesem erlassenen Gesetze und Ausführungsverordnungen und unter Aufsicht der vom Reiche bestellten Aufsichtsorgane. Die Steuern fließen allerdings zunächst in die Landeskassen, da nur der Reinertrag an das Reich abzuliefern ist. Es ist also der Landesfiskus, welcher den Steuerpflichtigen gegenüber als forderungsberechtigt erscheint. Nur verbleiben abgesehen von den Verwaltungskosten die Steuererträge nicht dem Landesfiskus, sondern sind von ihm an den Reichsfiskus abzuliefern, der dann seinerseits wieder gewisse Ueberschüsse an die Einzelstaaten verteilt.

Die Steuergesetze enthalten nun aber bloß allgemeine Rechtsnormen darüber, welche Steuern erhoben werden sollen. Es ist Aufgabe der Verwaltung, durch Unterordnung des einzelnen Falles unter die allgemeine Rechtsnorm die Steuergesetze auszuführen, d. h. die Einschätzung der Steuerpflichtigen vorzunehmen. Die Einschätzung selbst, welche ihrem ganzen Charakter nach sich als eine der Rechtsprechung ähnliche Behördentätigkeit darstellt, ist für die einzelnen Steuern verschieden geregelt und muß daher bei diesen besonders behandelt werden. Der Steuerpflichtige kann jedoch die Berechtigung der staatlichen Steuerforderung ganz oder teilweise bestreiten. Dann entsteht ein förmlicher Rechtsstreit zwischen dem Steuerpflichtigen und der Verwaltung, und die Behörde, welche diesen Rechtsstreit zu entscheiden berufen ist, übt durch diese ihre Entscheidung eine Aufsicht über das einschätzende Organ aus. Der Natur dieser Streitigkeiten würde eine Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren am meisten entsprechen. Während nun dieses für die kommunalen Abgaben allgemein zugelassen ist, wird es für die staatlichen Abgaben in den einzelnen Steuergesetzen besonders geregelt. Nur soweit eine solche besondere Regelung nicht besteht, sind zwei andere Wege eröffnet, einmal das Reklamationsverfahren, ein gewöhnlicher Verwaltungsbeschwerdeweg

vor den übergeordneten Verwaltungsbehörden ohne prozessualische Formen, und wahlweise damit in gewissen Fällen der ordentliche Rechtsweg.

Das Reklamationsverfahren beruht auf dem Gesetze vom 18. Juni 1840 über die Verjährungsfristen bei öffentlichen Abgaben[6]), welches in den neuen Provinzen gleichzeitig mit den betreffenden Steuergesetzen eingeführt wurde. Reklamationen gegen direkte Steuern, namentlich gegen die Grundsteuer und Gewerbesteuer, sowie auf einem besonderen Erhebungstitel beruhende Abgaben müssen ohne Unterschied, ob sie auf Ermäßigung oder auf gänzliche Befreiung gerichtet sind, binnen drei Monaten vom Tage der Bekanntmachung der Heberolle und, wenn die Steuer im Laufe des Jahres auferlegt worden, binnen drei Monaten nach erfolgter Benachrichtigung von deren Betrage oder endlich, im Falle eine periodische Veranlagung und Anfertigung von Heberollen nicht stattfindet, binnen der ersten drei Monate jedes Jahres bei der Behörde angebracht werden. Bei Fristversäumnis erlischt der Anspruch auf Steuerermäßigung oder Befreiung, sowie auf Rückerstattung für das laufende Kalenderjahr. Ist die Reklamation fristzeitig angebracht und wird begründet befunden, so erfolgt die Ermäßigung oder gänzliche Befreiung für das laufende Jahr. Für frühere Jahre wird dagegen keine Rückvergütung gewährt. Tritt eine Veränderung ein, wodurch die bisherige Steuerverpflichtung aufgehoben wird, so ist davon der Behörde Anzeige zu machen. Die Entrichtung der Steuer kann bis zu Ende des Monats gefordert werden, in dem diese Anzeige erfolgt. Auf Zurückzahlung der Wege-, Brücken-, Fähr-, Wege- und Krahngelder, der Kanal-, Schleusen-, Schiffahrts- und Hafenabgaben findet ein Anspruch nur statt, wenn er binnen Jahresfrist, vom Tage der Besteuerung gerechnet, angemeldet und begründet wird.

Wird die erhobene Reklamation ganz oder teilweise zurückgewiesen, so ist dagegen der Rekurs an die vorgesetzte Behörde binnen einer Ausschlußfrist von sechs Wochen, vom Tage der Bekanntmachung des Bescheides an gerechnet, zulässig. Wendet sich der Beschwerdeführer an eine unzuständige Behörde, so hat diese das Rekursgesuch an die zuständige Behörde abzugeben, ohne das dem Beschwerdeführer die Zwischenzeit auf die Frist anzurechnen ist.

[6]) GS. 1840, S. 140.

In den Fällen, in denen der Rechtsweg über die Steuerverpflichtung zugelassen ist, kann die Steuer nur von dem Anfange desjenigen Kalenderjahres an zurückgefordert werden, worin die Klage erhoben oder vor der Klage eine Reklamation bei der Verwaltungsbehörde eingereicht ist.

Im ordentlichen Rechtswege erfolgt die Entscheidung über die Steuerverpflichtung entweder unmittelbar durch den Zivilprozeß, soweit er zugelassen ist, oder mittelbar durch den Strafprozeß, indem alle Steuergesetze ihre Befolgung durch Strafklauseln erzwingen und der ordentliche Richter darüber zu entscheiden hat, ob eine strafbare Zuwiderhandlung vorliegt. Im einzelnen ist jedoch diese Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte in Steuerangelegenheiten bereits an einer anderen Stelle behandelt worden[7]). An die Stelle des strafrichterlichen Urteils kann jedoch der Strafbescheid der Verwaltungsbehörde nach Maßgabe der Bestimmungen der §§ 459 ff. Str.Pr.O. vorbehaltlich des Antrages auf den ordentlichen Rechtsweg treten. Das Begnadigungsrecht wegen Steuerhinterziehungen und Steuerübertretungen ist teilweise dem Finanzminister übertragen. Ihm steht nämlich nach dem Strafedikte vom 26. März 1787 § 37 und der Kabinettsordre vom 4. September 1798 die Befugnis zu, die wegen Steuervergehen erkannten Strafen aus erheblichen Ursachen ganz oder teilweise zu erlassen. Dies bezieht sich aber nicht auf die wegen Gewerbesteuerübertretungen oder wegen Uebertretungen gegen andere direkte Steuern erkannten Strafen[8]).

Die Steuer ist zu dem Zeitpunkte ihrer gesetzlichen Fälligkeit zu entrichten. Ist die Steuer nicht zu jener Zeit verlangt worden, so ist nach dem Gesetze vom 18. Juni 1840 unter gewissen Voraussetzungen ihre nachträgliche Einforderung zulässig. Die Nachforderung von persönlichen, auf besonderen Titeln beruhenden Steuern kann im Falle gänzlicher Uebergehung nach diesen Regeln ebenfalls erfolgen. Im Falle eines zu geringen Ansatzes fällt dagegen bei diesen Steuern jede Nachforderung fort. Bei den oben erwähnten indirekten Landessteuern kann der Betrag dessen, was zu wenig oder gar nicht erhoben ist, nur binnen Jahresfrist, vom

---

[7]) Vgl. Bd. 2, § 143.

[8]) Vgl. Reskr. des Justizministers vom 8. April und 8. Juni 1834 — v. Kamptz, Jahrb. Bd. 53, S. 647 ff. —.

Tage des Eintritts der Zahlungsverpflichtung an gerechnet, nachgefordert werden.

Außer durch Zahlung hört die Steuerpflicht für den einzelnen Fall auf, wenn die Steuerforderung verjährt ist. Die Steuerverjährung ist in dem Gesetze vom 18. Juni 1840 in Verbindung mit Art. 9 des preußischen A.G. zum B.G.B. der zivilrechtlichen Verjährung nachgebildet worden. Zur Hebung gestellte direkte oder indirekte Steuern, welche im Rückstande verblieben oder gestundet sind, verjähren in vier Jahren, von dem Ablaufe des Jahres an gerechnet, in welche ihr Zahlungstermin fällt. Die Verjährung wird unterbrochen durch eine an den Zahlungspflichtigen erlassene Zahlungsaufforderung, durch Anordnung der Zwangsvollstreckung und durch bewilligte Stundung. Nach Ablauf des Jahres, in welchem eine solche Unterbrechung stattgefunden hat, beginnt eine neue vierjährige Verjährungsfrist. Ist in der unterlassenen Entrichtung der ganzen Steuer oder eines Teils von ihr zugleich eine Steuerübertretung enthalten, so verjährt die Strafforderung nur gleichzeitig mit der gesetzlichen Strafe. Die Verjährungsfristen laufen auch gegen Minderjährige und bevormundete Personen, sowie gegen juristische Personen, denen gesetzlich die Rechte der Minderjährigen zustehen, unter Ausschluß der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand, jedoch vorbehaltlich des Rückgriffes gegen die Vormünder und Verwalter. Durch den Ablauf der Verjährungsfrist wird der Steuerpflichtige von jedem ferneren Anspruche befreit. Für einzelne Steuern bestehen besondere Verjährungsfristen, auf welche bei Behandlung dieser Steuern zurückzukommen sein wird.

Die zwangsweise Beitreibung der Steuern erfolgt auf Verfügung der zuständigen Behörde im Verwaltungszwangsverfahren[9]).

§ 204. Die Einkommensteuer[1]).

Das bereits in der Thronrede vom 14. Januar 1889 angekündigte neue Einkommensteuergesetz wurde nach erfolgtem

[9]) Vgl. darüber § 167.

[1]) Eine systematische Behandlung befindet sich im wesentlichen nur in der volkswirtschaftlichen Literatur. Komm. zum Einkommensteuergesetze v. Wilmowski, 2. Aufl., Berlin 1907; Fuisting, 7. Aufl., Berlin 1907; Fernow, 7. Aufl., Berlin 1908 mit Erg. 1909; Fuisting und Strutz, 4. Aufl., Berlin 1909.

Ministerwechsel erst in der folgenden Sitzungsperiode des Landtages eingebracht. Der Hauptunterschied von früheren Reformbestrebungen bestand darin, daß nicht die Einkommensteuer allein neu geregelt, sondern eine umfassende Reform der direkten Staats- und Kommunalsteuern vorgenommen werden sollte, in deren Rahmen naturgemäß vorzugsweise die Einkommensteuerreform ins Gewicht fiel. Die Vorlage wurde vom Landtage mit wichtigen Aenderungen namentlich in den Steuersätzen angenommen und unter dem 24. Juni 1891 als Gesetz verkündet, und gilt jetzt in der neuen, gemäß Novelle vom 19. Juni 1906 verkündeten Fassung[2]). Die erheblichsten Abweichungen vom bisherigen Rechte bestehen in der Verschmelzung der bisherigen Klassensteuer und klassifizierten Einkommensteuer zu einer einheitlichen Einkommensteuer, einer Abänderung der Steuersätze im Interesse der Entlastung der unteren und mittleren Klassen, einer neuen Organisation der Einschätzungsbehörden und des Veranlagungsverfahrens. Das Gesetz gilt nach dem Gesetze vom 2. Juli 1900[3]) auch den Hohenzollernschen Landen, dagegen nicht in Helgoland.

Das Einkommensteuerrecht gestaltet sich nun folgendermaßen.

Der Besteuerung unterworfen ist das jährliche Einkommen. Das Gesetz enthält sich dabei einer Bestimmung, was es unter Einkommen versteht. Der von der Volkswirtschaftslehre aufgestellte Begriff des Einkommens ist abgesehen davon, daß er nicht aus dem geltenden Rechte entnommen, also kein Rechtsbegriff ist, auch um deswillen nicht ohne weiteres zugrunde zu legen, weil die verschiedenen wissenschaftlichen Richtungen der Volkswirtschaftslehre sich über den Einkommensbegriff noch keineswegs verständigt haben. Es fragt sich daher, ob sich aus den gesetzlichen Bestimmungen ein Rechtsbegriff des Einkommens unabhängig von dem volkswirtschaftlichen Begriffe entwickeln läßt. Das Gesetz zählt einzeln auf, was als Einkommen zu gelten hat, nämlich die gesamten Jahreseinkünfte, welche dem Steuerpflichtigen in Geld oder Geldeswert zufließen aus Kapitalvermögen, Grundvermögen, Handel, Gewerbe, Pachtungen und Rechten aus periodischen Hebungen oder aus Vor-

---

[2]) GS. 1906, S. 241. Novelle vom 26. Mai 1909 — GS. 1909, S. 349 —. Vgl. dazu Anweisung des Finanzministers zur Ausführung des Einkommensteuergesetzes vom 25. Juli 1906.

[3]) GS. 1900, S. 252.

teilen irgendwelcher Art oder aus gewinnbringender Beschäftigung (§ 6). Dagegen gelten außerordentliche Einnahmen aus Erbschaften, Schenkungen, Lebensversicherungen, aus dem nicht gewerbsmäßig oder zu Spekulationszwecken unternommenen Verkaufe von Grundstücken und ähnliche Erwerbungen nicht als steuerpflichtiges Einkommen, sondern als Vermehrung des Stammvermögens (§ 7). Hiervon sollen jedoch als nicht steuerpflichtig gewisse Abzüge gemacht werden dürfen, insbesondere die auf Erwerbung, Sicherung und Erhaltung des Einkommens verwendeten Ausgaben, die von dem Steuerpflichtigen zu zahlenden Schuldenzinsen und Renten, die auf besonderen Rechtstiteln beruhenden dauernden Lasten, die direkten Ertragssteuern und solche indirekte Abgaben, welche zu den Geschäftsunkosten zu rechnen sind, regelmäßige Abnützungen, Beiträge zu Kranken-, Unfall-, Alters- und Invalidenversicherungs-, Witwen-, Waisen- und Pensionskassen und endlich Lebensversicherungsprämien im Höchstbetrage von 600 M. jährlich (§ 8). Es folgt daraus zunächst, daß nicht jeder Besitz als Einkommen zu betrachten ist, sondern nur derjenige, der geldwerte Einnahmen gewährt. Die Beispiele von Einkommen, welche das Gesetz anführt, sind ferner solche, bei denen es sich um periodisch wiederkehrende Einnahmen handelt. Die nur ausnahmsweise eintretenden, wie Lotteriegewinne, Erbschaften usw. werden ausdrücklich ausgeschlossen. Daß die Einnahme alljährlich in derselben Höhe wiederkehrt, wird in den seltensten Fällen zutreffen. Aber die betreffende Einkommensart muß eine periodische sein. So würden z. B. die Honorare eines Berufsschriftstellers dessen Einkommen ausmachen, die Honorare einer Person, die einen andern Beruf hat, und nur gelegentlich ein Buch schreibt, würden nicht zum Einkommen gehören. Von den somit festgestellten Einnahmen sollen in Abzug gebracht werden die zur Erhaltung des Vermögens notwendigen Ausgaben und dauernde Lasten. Es ergibt sich somit als steuerrechtlicher Begriff des Einkommens, daß darunter zu verstehen ist der Inbegriff der Vorteile in Geld oder Geldeswert, welche einer Person periodisch aus Grundbesitz, Kapital oder Arbeit oder aus deren Verbindung zufließen, nach Abzug der Kosten ohne deren Aufwendung das Einkommen nicht erlangt werden kann, und der dauernden Lasten.

In subjektiver Hinsicht erklärt die preußische Gesetzgebung so-

wohl physische als juristische Personen für steuerpflichtig. Von ersteren unterliegen der Steuerpflicht 1. alle preußischen Staatsangehörigen mit Ausnahme derjenigen, welche a) ohne Wohnsitz in Preußen zu haben, in einem anderen deutschen Bundesstaate oder einem deutschen Schutzgebiete wohnen oder sich aufhalten, b) neben einem Wohnsitze in Preußen in einem anderen Bundesstaate oder einem Schutzgebiete ihren dienstlichen Wohnsitz haben, c) ohne Wohnsitz in Preußen sich seit mehr als zwei Jahren im Auslande dauernd aufhalten; 2. die Angehörigen anderer Bundesstaaten, welche a) ohne Wohnsitz in ihrem Heimatsstaate in Preußen wohnen oder ohne Wohnsitz im Deutschen Reiche in Preußen sich aufhalten, b) in Preußen ihren dienstlichen Wohnsitz haben; 3. die Ausländer, welche in Preußen einen Wohnsitz haben oder sich des Erwerbes wegen länger als ein Jahr aufhalten. Von juristischen Personen werden der Steuerpflicht unterworfen Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien und Berggewerkschaften, welche in Preußen einen Sitz haben, die eingetragenen Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht, Konsumvereine und Gesellschaften mit beschränkter Haftung (§ 1). Unter allen Umständen bleibt aber der preußischen Einkommensteuer unterworfen das Einkommen aus den von der preußischen Staatskasse gezahlten Besoldungen, Pensionen und Wartegeldern und aus preußischem Grundbesitz und aus preußischen Gewerben und Handelsanlagen oder sonstigen gewerblichen Betriebsstätten (§ 2), unbeschadet der reichsrechtlichen Bestimmungen über die Doppelbesteuerung.

Von den nach diesen allgemeinen Normen an sich steuerpflichtigen Personen sind von der Einkommensteuer befreit: 1. die Mitglieder des königlichen Hauses und des Hohenzollernschen Fürstenhauses, 2. die Mitglieder des vormaligen hannoverschen Königshauses, des vormaligen kurhessischen und des vormaligen herzoglich nassauischen Fürstenhauses, 3. die bei dem Kaiser und Könige beglaubigten Vertreter fremder Mächte und die Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten zum Bundesrate, die ihnen zugewiesenen Beamten, sowie die in ihren und ihrer Beamten Diensten stehenden Personen, soweit sie Ausländer sind, 4. diejenigen Personen, denen sonst nach völkerrechtlichen Grundsätzen oder nach besonderen, mit anderen Staaten getroffenen Vereinbarungen ein Anspruch auf Befreiung von der Einkommensteuer zukommt (§ 3).

Die Steuerpflicht beginnt bei einem Einkommen von 900 M. Die Steuer wird nicht nach festen Prozenten des Einkommens, sondern nach Steuerklassen erhoben. Der Steuersatz ist ein prozentual fortschreitender. Er beträgt in der untersten Klasse nur 2/3 Prozent des Mindesteinkommens der betreffenden Steuerstufe, steigt aber in den oberen Klassen allmählich bis zu 4 Prozent an (§ 17). Bei der Veranlagung können in den Steuerstufen bis zu 9500 Mk. besondere persönliche Verhältnisse, welche die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigen, durch Herabsetzung der Steuer um höchstens drei Stufen Berücksichtigung finden. Für jedes Familienmitglied unter 14 Jahren wird steuerpflichtigen Personen mit einem Einkommen bis 3000 M. und in gewissem Umfange auch solchen von 3000 bis 6500 M. eine Herabsetzung zu Teil (§ 19, 20). Um eine doppelte Besteuerung desselben Einkommens einmal bei der juristischen Person und außerdem bei ihren einzelnen Mitgliedern zu verhüten, soll das Einkommen der juristischen Person der Besteuerung nur unterliegen nach Abzug von 3 1/2 Prozent des eingezahlten Aktienkapitals bezw. eines entsprechenden Prozentsatzes bei anderen juristischen Personen (§ 15). Vom 1. April 1909 ab werden in den Einkommensteuerstufen von mehr als 1200 Mk. besondere Zuschläge erhoben.

Die Veranlagung erfolgt an dem Wohnsitze oder dem Aufenthaltsorte oder am Sitze der juristischen Personen und bei beschränkter Steuerpflicht an dem Orte, wo der Grundbesitz, die Betriebsstätte oder der Kassensitz sich befindet (§ 21).

Zur Vorbereitung der jährlich stattfindenden Veranlagung ist von den Gemeinde- und Gutsvorständen eine Personenstandsaufnahme und Einkommensnachweisung aufzustellen (§ 21—24).

Diejenigen Personen, welche bereits mit mehr als mit 3000 M. zur Einkommensteuer veranlagt sind, haben selbst oder durch ihre Vertreter auf ergehende öffentliche Aufforderung innerhalb einer auf mindestens 14 Tage zu bemessenden Frist eine Steuererklärung nach den vom Finanzminister vorgeschriebenen Formularen bei dem Vorsitzenden der Veranlagungskommission schriftlich oder zu Protokoll mit der Versicherung abzugeben, daß die Angaben nach bestem Wissen und Gewissen gemacht sind (sog. Deklarationspflicht). Die steuerpflichtigen juristischen Personen müssen dabei auch ihre Geschäftsberichte, Jahresabschlüsse und bezügliche Generalver-

sammlungsbeschlüsse einreichen (§ 25). In der Steuererklärung ist das Einkommen nach den gesetzlich unterschiedenen Einkommensquellen anzugeben, desgleichen Schuldenzinsen und Lasten, deren Abzug beansprucht wird (§ 27). Der Steuerpflichtige kann jedoch statt einen bestimmten Geldbetrag zu nennen, sich auf die Angabe derjenigen Nachweisungen beschränken, deren die Veranlagungskommission für ihre Einschätzung bedarf (§ 28). Auf besondere Aufforderung des Vorsitzenden der Veranlagungskommission sind auch Steuerpflichtige, welche noch nicht mit einem Einkommen über 3000 M. veranlagt sind, zur Abgabe einer Steuererklärung verpflichtet; sie sind, soweit eine Aufforderung an sie nicht ergeht, zur Abgabe der Erklärung berechtigt (§ 26). Die Nichterfüllung der Deklarationspflicht hat, wenn die Versäumnis nicht entschuldbar ist, den Verlust der gesetzlichen Rechtsmittel gegen die Einschätzung und einen Zuschlag von 5 % und die Nichterfüllung trotz nochmaliger Aufforderung die Verpflichtung zur Zahlung eines Zuschlages von 25 % und der durch die Unterlassung dem Staate hinterzogenen Steuern zur Folge (§ 31). Die Steuererklärung wird für Dienstangestellte bis zu 3000 Mk. Einkommen ersetzt durch die Verpflichtung ihrer Arbeitgeber über ihr Einkommen auf Verlangen Auskunft zu geben (§ 23).

Auf Grund der Steuererklärung oder des sonst vorhandenen Materials erfolgt zunächst eine Einschätzung des Steuerpflichtigen durch die Voreinschätzungskommission. Deren Bezirk bildet in der Regel die Gemeinde oder der Gutsbezirk. Doch können auch vereinigte Bezirke nach Anhörung der Beteiligten im Einvernehmen mit dem Bezirksausschusse durch die Regierung und, falls ein Einvernehmen beider Behörden nicht erzielt wird, durch den Oberpräsidenten gebildet werden. In den östlichen Provinzen ist die Benutzung der Zweckverbände zu Voreinschätzungsbezirken zulässig. Die Voreinschätzungskommission besteht aus dem Gemeindevorstande oder in vereinigten Bezirken dem von der Regierung bestimmten Gemeinde- oder Gutsvorsteher, Amtmann oder Amtsvorsteher und Mitgliedern in von der Regierung zu bestimmender Anzahl, welche in der Minderheit, soweit die Regierung nicht darauf verzichtet, von dieser ernannt, der Mehrzahl nach aber von der Gemeindeversammlung oder Gemeindevertretung gewählt werden (§ 32). Die Tätigkeit der Voreinschätzungskommission ist nur be-

gutachtend. Sie hat die Einkommensnachweisungen einer genauen Prüfung zu unterwerfen und trägt die für die einzelnen Steuerpflichtigen ermittelten Einkommensbeträge bis zu 3000 Mk., sowie die von ihr für diese vorzuschlagenden Steuersätze in die Nachweisungen ein (§ 33).

Die eigentliche Steuerveranlagung erfolgt erst durch die Veranlagungskommission. In der Regel bildet jeder Kreis einen Veranlagungsbezirk, die Regierung kann aber auch mehrere Veranlagungsbezirke innerhalb eines Kreises anordnen (§ 34). An der Spitze der Veranlagungskommission steht der Landrat oder ein von der Regierung zu ernennender Kommissar. Dem Vorsitzenden können von der Regierung Hilfsbeamte als Stellvertreter oder als Teilnehmer mit beratender Stimme beigeordnet werden. Die Mitglieder, deren Anzahl die Regierung bestimmt, werden in ihrer Minderheit von der Regierung ernannt, der Mehrzahl nach von der Kreisvertretung und in Stadtkreisen von der Gemeindevertretung aus den Einwohnern des Veranlagungsbezirkes auf sechs Jahre gewählt. Alle drei Jahre scheidet die Hälfte der ernannten und gewählten Mitglieder aus (§§ 35 ff).

Der Vorsitzende hat das ganze Veranlagungsgeschäft zu leiten. Namentlich liegt es ihm ob, die Personenstands- und Einkommensnachweisungen zu prüfen, die öffentlichen Bekanntmachungen wegen Abgabe der Steuererklärungen zu erlassen und die nicht bereits mit einem Einkommen von mehr als 3000 Mk. veranlagten Steuerpflichtigen, bei welchen ein diesen Betrag übersteigendes Einkommen anzunehmen ist, besonders aufzufordern. Er hat alle Steuererklärungen zu prüfen und zu diesem Zwecke über die Besitz-, Vermögens- und Einkommensverhältnisse der Steuerpflichtigen möglichst vollständige Nachrichten einzuziehen. Die Gemeinde- und Verwaltungsbehörden haben hierzu mitzuwirken, Staats- und Kommunalbehörden die Bücher- und Akteneinsicht zu gewähren, sowie Abschriften zu erteilen. Nur die Einsicht der Bücher und Akten der Sparkassen ist nicht gestattet. Auf Antrag des Steuerpflichtigen oder von Amtswegen findet eine persönliche Verhandlung mit ihm statt (§ 36). Der Vorsitzende prüft ferner die von der Voreinschätzungskommission vorgeschlagenen Sätze und setzt sie, soweit er sie nicht beanstandet, fest. Liegt ein Vorschlag der Voreinschätzungskommission vor, oder wird er beanstandet, so schlägt der

Vorsitzende unter Gliederung des Einkommens nach seinen Quellen der zur Entscheidung berufenen Voreinschätzungskommission einen Steuersatz vor (§ 37).

Die Kommission, deren Geschäftsordnung im wesentlichen durch das Gesetz selbst (§§ 55—59) geregelt ist, hat zunächst dieselben Befugnisse zur Ermittlung der Einkommensverhältnisse wie der Vorsitzende. Den Steuersatz stellt die Kommission nach ihrem Ermessen auf Grund ihrer Ermittlungen fest. An den Inhalt der Steuererklärungen ist sie bei ihrer Schätzung nicht gebunden. Bei Beanstandung einer Erklärung ist aber dem Steuerpflichtigen Gelegenheit zur Erklärung zu geben. Falls diese unterbleibt, kann die Kommission die zur Feststellung der Tatsachen erforderlichen Erhebungen veranlassen, insbesondere Zeugen und Sachverständige vernehmen, welche nur unter den in der Zivilprozeßordnung festgestellten Voraussetzungen ablehnen dürfen (§ 40, 41).

Das Ergebnis der Veranlagung wird von dem Vorsitzenden jedem Steuerpflichtigen unter Belehrung über die Rechtsmittel mitgeteilt (§ 42).

Gegen das Ergebnis der Veranlagung hat der Steuerpflichtige wie der Vorsitzende der Veranlagungskommission binnen vier Wochen bei Einkommen bis 3000 Mk. den Einspruch bei der Veranlagungskommission und dagegen die Berufung, bei höherem Einkommen unmittelbar die Berufung an die Berufungskommission (§ 43). Eine solche wird für jeden Regierungsbezirk gebildet. Vorsitzender ist ein vom Finanzminister ernannter Regierungskommissar. Die Mitglieder werden zur kleineren Hälfte von der Regierung, in Berlin von dem Finanzminister ernannt, zur größeren Hälfte von dem Provinzialausschusse, in Berlin von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung auf sechs Jahre gewählt. Alle drei Jahre scheidet die Hälfte der Mitglieder aus (§ 46). Der Vorsitzende hat die obere Leitung des Veranlagungsgeschäftes im Bezirke (§ 47). Die Berufungskommission entscheidet über alle gegen das Verfahren und die Entscheidungen der Veranlagungskommissionen angebrachten Beschwerden und Berufungen. Sie kann von allen der Veranlagungskommission zustehenden Hilfsmitteln Gebrauch machen, auch die eidliche Bekräftigung des Zeugnisses oder Gutachtens der vernommenen Zeugen und Sachverständigen von dem zuständigen Amtsgerichte erfordern. Die Berufungskommission

bildet gleichzeitig die Aufsichtsbehörde, indem sie die Personenstands- und Einkommensnachweisungen sorgfältig zu prüfen hat, und ihre Erinnerungen bei der Veranlagung für das Steuerjahr zu beachten sind (§ 48). Der Geschäftsgang der Berufungskommission ist gleich dem der Veranlagungskommission gesetzlich geregelt (§§ 55—59).

Gegen die Entscheidung der Berufungskommission hat deren Vorsitzender wie der Steuerpflichtige die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht, welche von dem Vorsitzenden bei diesem unmittelbar, von dem Steuerpflichtigen bei der Berufungskommission binnen vier Wochen nach Zustellung ihrer Entscheidung einzulegen ist. Die Beschwerde kann nur darauf gestützt werden, das 1. die angefochtene Entscheidung auf der Nichtanwendung oder auf der unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen beruhe, oder 2. das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide (§ 49). Das Oberverwaltungsgericht entscheidet in nicht öffentlicher Sitzung und regelmäßig ohne Anhörung des Steuerpflichtigen. Doch kann ihm von Amtswegen oder auf Antrag Gelegenheit zu persönlicher Verhandlung über den Gegenstand der Beschwerde gegeben werden (§ 51). Wird die Beschwerde für begründet erachtet, so kann das Oberverwaltungsgericht die Angelegenheit zu anderweiter Entscheidung an die Berufungskommission zurückweisen oder selbst die Steuerfestsetzung berichtigen (§ 59). Ueber Beschwerden, welche das Verfahren des Vorsitzenden aus Anlaß der eingereichten Beschwerden über Entscheidungen der Berufungskommission betreffen, beschließt das Oberverwaltungsgericht (§ 53). Im übrigen finden auf das Verfahren die über das Verwaltungsstreitverfahren vor dem Oberverwaltungsgerichte bestehenden gesetzlichen Bestimmungen sinngemäße Anwendung. Die Erhebung eines Pauschquantums erfolgt jedoch auch ohne mündliche Verhandlung, und ein Anspruch auf Ersatz der Anwaltsgebühren besteht nicht (§ 54).

Die oberste Leitung des Veranlagungsgeschäftes im Staate gebührt dem Finanzminister, welcher zugleich über Beschwerden gegen das Verfahren der Berufungskommissionen und der Vorsitzenden derselben mit Ausnahme der Rechtsmittel zu entscheiden hat (§ 60).

Vermehrungen oder Verminderungen des Einkommens

während des Steuerjahres begründen in der Regel keine Veränderung der bereits erfolgten Veranlagung. Ausnahmsweise tritt während des Steuerjahres eine Steuererhöhung ein bei Vermehrung des Einkommens durch Erbanfall, Ueberlassungsvertrag und Schenkung von dem folgenden Monate an (§ 62). Umgekehrt kann Steuerermäßigung beansprucht werden im Falle des Nachweises, daß durch Wegfall einer Einnahmequelle oder ungewöhnliche Unglücksfälle das Einkommen um mehr als ein Viertel vermindert, oder das wegfallende Einkommen anderweit zur Einkommensteuer herangezogen wird (§ 63). Im übrigen treten während des Steuerjahres Veränderungen in den Steuerrollen nur ein infolge von Zugängen, wie Zuzug aus anderen Bundesstaaten oder aus dem Auslande, Austritt aus einer besteuerten Haushaltung, Ausscheiden aus dem Militärdienste, oder infolge von Abgängen bei Erlöschen der Voraussetzungen der Steuerpflicht und zwar von Beginn des folgenden Monats an (§ 64). Ueber die Steuerermäßigung befindet die Regierung auf Antrag des Vorsitzenden der Veranlagungskommission mit Beschwerde an den Finanzminister. Im übrigen entscheidet bei Veränderungen der Vorsitzende der Veranlagungskommission vorbehaltlich der ordentlichen Rechtsmittel (§§ 62—65). Bei Wohnsitzveränderungen innerhalb des Steuerjahres ist der Steuerpflichtige zur Abmeldung am Abzugs- und zur Anmeldung bei der Gemeindebehörde am Anzugsorte und zum gleichzeitigen Ausweise über die Einkommensteuerveranlagung verpflichtet (§ 66).

Die Steuer ist vierteljährlich in der ersten Hälfte des zweiten Monats an die von der Steuerbehörde zu bezeichnende Empfangstelle abzuführen. Die Vorausbezahlung auf mehrere Vierteljahre bis zum ganzen Jahresbetrage ist zulässig (§ 67). Die Einlegung von Rechtsmitteln hebt die vorläufige Zahlungsverpflichtung nicht auf (§ 68). In einzelnen Fällen können veranlagte Einkommensteuerbeträge niedergeschlagen werden, wenn deren Zwangsbeitreibung die Steuerpflichtigen in ihrem wirtschaftlichen Bestehen gefährden, oder wenn das Beitreibungsverfahren voraussichtlich ohne Erfolg sein würde (§ 69). Die veranlagte Steuer ist nicht zu erheben 1. von den Unteroffizieren und Mannschaften des Beurlaubtenstandes, welche mit einem Einkommen von nicht mehr als 3000 Mk. veranlagt sind, für diejenigen Monate, in denen sie sich im aktiven Dienste befinden; 2. von dem Diensteinkommen der

Reichs- und Staatsbeamten und Offiziere während ihrer Zugehörigkeit zur Besatzung eines zum auswärtigen Dienste bestimmten Schiffs oder Fahrzeuges der kaiserlichen Marine während der Abwesenheit in fremden Gewässern (§ 70); kraft reichsrechtlicher Vorschrift (Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 46) von dem Militäreinkommen der Unteroffiziere und Gemeinen und während der Dauer der Mobilmachung auch der Offiziere und Militärbeamten.

Wissentlich falsche Angaben bei den Steuerbehörden über das Einkommen zum Zwecke der Steuerhinterziehung haben die Verwirkung des 2- bis 10fachen Betrages der Verkürzung und, wenn eine solche nicht stattgefunden hat, der Jahressteuer, mindestens aber von 100 Mk. zur Folge. Andere wissentlich falsche Angaben ohne die Absicht der Verkürzung werden mit Geldstrafe von 20—100 Mk. bestraft (§ 72). Daneben ist die hinterzogene Steuer zu entrichten, welche in zehn Jahren und für die Erben in fünf Jahren nach Ablauf des Steuerjahres verjährt (§ 73). Andere Zuwiderhandlungen gegen die gesetzlichen Vorschriften sind mit Ordnungsstrafen (§ 74) und Verletzungen der Amtsverschwiegenheit seitens der Beamten und Kommissionsmitglieder mit Geldstrafe bis 1500 Mk. oder Gefängnis bis zu drei Monaten bedroht (§ 75). Das Strafverfahren ist grundsätzlich das gerichtliche. Doch kann sich der Beschuldigte freiwillig der Zahlung einer von der Regierung vorläufig festzusetzenden Geldstrafe nebst Kosten unterwerfen, und die Regierung hierbei eine niedrigere als die gesetzliche Hinterziehungsstrafe zur Anwendung bringen. Nur bei Verletzungen der Amtsverschwiegenheit und, wenn der Beschuldigte in Preußen keinen Wohnsitz hat, entscheidet allein das Gericht (§ 76).

Die Gemeinden tragen die Kosten der ihnen bei der Veranlagung übertragenen Geschäfte, im übrigen trägt die Kosten der Staat, ausgenommen diejenigen für Ermittlungen, welche der Steuerpflichtige gelegentlich der Einlegung von Rechtsmitteln durch falsche Angaben veranlaßt (§ 77). Die Mitglieder der Kommissionen erhalten Reise- und Tagegelder wie Staatsbeamte. Die Gebühren für Zeugen und Sachverständige werden nach den in Zivilprozessen zur Anwendung kommenden Vorschriften berechnet (§ 78). Die Gemeinden und Gutsbezirke haben die Steuern zu erheben, ohne dafür eine Entschädigung zu beziehen.

§ 205. Die Ergänzungssteuer.

Rechtsquelle ist das Gesetz vom 14. Juli 1893 in der Fassung des Gesetzes vom 19. Juni 1906[1]).

Die Miquelsche Steuerreform hat sich in zwei Stufen vollzogen. Die erste umfaßt die Reform der Einkommensteuer und der Gewerbesteuer im Jahre 1891, die zweite das Gesetz wegen Aufhebung direkter Staatssteuern, das Kommunalabgaben- und das Ergänzungssteuergesetz, vom Jahre 1893. Während es sich 1891 um eine gerechtere Steuerverteilung nach der Leistungsfähigkeit und um eine Beseitigung der Steuerhinterziehung durch Einführung der Steuererklärung bei der Einkommensteuer handelte, bilden 1893 die Kommunalabgaben den Mittelpunkt.

Für die Kommunalsteuerreform kamen hauptsächlich zwei Gesichtspunkte in Betracht. Einmal hatte das bisherige System, wonach die Gemeinden für ihre Bedürfnisse im wesentlichen auf Zuschläge zur staatlichen Einkommensteuer angewiesen waren, ein unerträgliches Anwachsen dieser Zuschläge besonders in armen leistungsunfähigen Gemeinden herbeigeführt. Ferner erschienen die Ertragssteuern, Grund- und Gebäudesteuer wie Gewerbesteuer, als Staatssteuern überhaupt nicht geeignet. Mit den Ertragssteuern gab der Staat die Summe von jährlich 101 730 000 M. nach dem Voranschlage von 1892/93 auf. Zur Deckung dieses Ausfalles standen der Mehrertrag der Einkommensteuer, die Ersparnisse durch Aufhebung der Lex Huene und der den Gemeinden bisher für Veranlagung und Erhebung der Staatssteuern gezahlten Vergütungen im Gesamtbetrage von 66 940 000 M. zur Verfügung. Es blieben also noch 35 000 000 M. jährlich zu decken. Dies ist der Zweck der als „Ergänzungssteuer" bezeichneten Vermögenssteuer.

Die Ergänzungssteuer soll aber nicht nur den durch die Ueberlassung der Ertragssteuern an die Gemeinden sich für die Staatskasse ergebenden Fehlbetrag decken, sondern auch die nach der Ueberweisung hauptsächlich die direkten Staatssteuern ausmachende Ein-

---

[1]) GS. 1906, S. 294 ff. Ausf.Anw. vom 26. Juli 1906. Ausg. von Fuisting, 2. Aufl., Berlin 1905, Nachtrag 1907; Fernow, 4. Aufl., Berlin 1907; Strutz, 4. Aufl., Berlin 1909. Einführung in den Hohenzollernschen Landen gleichzeitig mit der Einkommensteuer durch Gesetz vom 2. Juli 1900.

kommensteuer wirtschaftlich ergänzen. Im Gegensatze zu der Grund- und Gebäude- und Gewerbesteuer, welche den Gemeinden überwiesen sind, und im Gegensatze zu der früher geplanten Kapitalrentensteuer bildet die Vermögenssteuer keine auf einen bestimmten Einkommenszweig gelegte Ertragssteuer, sondern eine Besteuerung der Quelle des fundierten Einkommens überhaupt. Während das Einkommensteuergesetz durch Degression die kleineren Einkommen entlasten, durch Progression die größeren entsprechend stärker heranzuziehen suchte, konnte es das Einkommen nach seiner verschiedenen Entstehungsart nicht verschieden treffen. Die Sicherheit des fundierten Einkommens gegenüber den Wechselfällen des Lebens und seine Unabhängigkeit von der menschlichen Arbeitskraft rechtfertigte aber sozialpolitisch die besondere Besteuerung des Vermögens als der Quelle des fundierten Einkommens.

Die Ergänzungssteuer bildet hiernach die Ergänzung des Systems der direkten Staatssteuern in Preußen. Sie hat gegenüber der Staats-Einkommensteuer einen accessorischen Charakter und kann eben deswegen durch die Gemeinden auch nicht als Grundlage für kommunale Zuschläge benutzt werden.

In der Bestimmung des Umfanges der Steuerpflicht tritt die ergänzende Stellung der Ergänzungssteuer gegenüber der Einkommensteuer besonders hervor durch die Anlehnung der Ergänzungssteuer an die Einkommensteuer.

Der Ergänzungssteuer unterliegen:

1. die im § 1 des Einkommensteuergesetzes bezeichneten physischen Personen nach dem Gesamtwerte ihres steuerbaren Vermögens;

2. ohne Rücksicht auf Staatsangehörigkeit, Wohnsitz oder Aufenthalt alle physischen Personen nach dem Werte

a) ihres preußischen Grundbesitzes;

b) ihres dem Betriebe der Land- oder Forstwirtschaft, einschließlich der Viehzucht, des Wein-, Obst- und Gartenbaues, dem Betriebe eines Bergbaues oder eines stehenden Gewerbes in Preußen dienenden Anlage- und Betriebskapitals.

3. Im Gegensatze zu der Einkommensteuer ist hiernach die Ergänzungssteuer beschränkt auf die physischen Personen, das Vermögen der juristischen Personen und Gesellschaften wird nur ge-

troffen in den einzelnen Mitgliedern, aus denen sie sich zusammensetzen.

Befreit von der Ergänzungssteuer sind die gemäß § 3 des Einkommensteuergesetzes zu Nr. 1—4 von der Einkommensteuer befreiten Personen, d. h. die Mitglieder des königlichen Hauses und des Hohenzollernschen Fürstenhauses, der depossedierten Familien und die nach völkerrechtlichen Grundsätzen der Steuerpflicht nicht unterworfenen. Die letztere Ausnahme bezieht sich aber nicht auf das in Preußen belegene Vermögen und bleibt ausgeschlossen, soweit nicht von dem betreffenden fremden Staate die Gegenseitigkeit gewährt wird (§ 3).

Der Besteuerung unterliegt das gesamte bewegliche und unbewegliche Vermögen nach Abzug der Schulden, also das Reinvermögen. Insbesondere gelten als steuerbares Vermögen im Sinne des Gesetzes 1) Grundstücke (Liegenschaften und Gebäude) nebst allem Zubehör, Bergwerkseigentum, Nießbrauchs- und andere selbständige Rechte und Gerechtigkeiten, welche einen in Geld schätzbaren Wert haben, 2) das dem Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, einschließlich der Viehzucht, des Wein-, Obst- und Gartenbaues oder eines Gewerbes dienende Anlage- und Betriebskapital, 3) das sonstige Kapitalvermögen. Dagegen bleiben von der Besteuerung ausgeschlossen die außerhalb Preußens belegenen Grundstücke wie das dem Betriebe der Land- oder Forstwirtschaft, des Bergbaues oder eines stehenden Gewerbes außerhalb Preußens dienende Anlage- und Betriebskapital. Als steuerbares Vermögen im Sinne des Gesetzes gelten überhaupt nicht Möbel, Hausrat und andere bewegliche körperliche Sachen, insofern sie nicht als Zubehör eines Grundstückes oder als Bestandteil eines Anlage- oder Betriebskapitals anzusehen sind (§ 4). Als Gegenstand der Ergänzungssteuer kann man hiernach bezeichnen das Vermögen, soweit es Einkommensquelle ist, d. h. Einkommen abwirft oder wenigstens abwerfen kann.

Zum Zwecke der Veranlagung muß eingerechnet werden das Fideikommißvermögen für den jeweiligen Fideikommißbesitzer, das Vermögen einer ungeteilten Nachlaßmasse nach der Erbquote für den Erben, das Anlage- und Betriebskapital einer einkommensteuerpflichtigen Erwerbsgesellschaft nach den Anteilen den einzelnen Teilhabern und das Vermögen der Haushaltungsange-

hörigen, deren Einkommen als solches des Haushaltungsvorstandes zu versteuern ist, dem letzteren (§ 5).

Die Begriffe des Anlage- und Betriebskapitals (§ 6) wie des sonstigen Kapitalvermögens (§ 7) werden im Gesetze noch näher nach der herrschenden Auffassung der Volkswirtschaftslehre wie des Lebens bestimmt. Hiernach gehört zum steuerbaren Vermögen insbesondere nicht das bare Geld, das aus den laufenden Jahreseinkünften als Barbestand vorhanden ist, und ebensowenig der Kapitalwert von Renten, die aus Witwen-, Waisen- und Pensionskassen, aus der Arbeiterversicherung oder mit Rücksicht auf ein früheres Dienstverhältnis kraft einer Verfügung unter Lebenden oder von Todes wegen gezahlt werden.

Von dem Aktivvermögen sind in Abzug zu bringen die dinglichen und persönlichen Kapitalschulden des Steuerpflichtigen mit Ausschluß derjenigen Verbindlichkeiten, welche als sog. Haushaltungsschulden zur Bestreitung der laufenden Haushaltungskosten eingegangen sind, und der Kapitalwert der von Steuerpflichtigen oder aus einer Fideikommißstiftung zu entrichtenden Apanagen, Renten, Altenteile und sonstigen periodischen geldwerten Leistungen, soweit diese Verbindlichkeiten nicht auf den bei der Veranlagung außer Betracht gelassenen Vermögensteilen haften (§ 8).

Maßgebend für die Berechnung und Schätzung des steuerbaren Vermögens ist der Bestand und gemeine Wert der einzelnen Teile zur Zeit der Veranlagung bzw. Vermögensanzeige, soweit das Gesetz im einzelnen nicht etwas anderes bestimmt (§ 9). Bei Landwirtschafts- und Gewerbebetrieben mit regelmäßigen Abschlüssen kann der Vermögensstand am Schlusse des letzten Rechnungs- oder Wirtschaftsjahres zu Grunde gelegt werden (§ 10). Bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken ist auch das Inventar, beim Anlage- und Betriebskapitale auch der Wert der dem bergbaulichen, Handels- und Gewerbebetriebe dienenden Grundstücke zu berücksichtigen (§ 11). Deutsches Geld und Kapitalforderungen, soweit sie nicht unbeitreibbar sind oder einen besonderen Verkaufswert haben, gelangen nach dem Nennwerte, Gold und Silber in Barren, fremde Geldsorten und Wertpapiere nach dem Verkaufswerte in Ansatz (§ 12), Renten und andere periodische Nutzungen sind nach den gesetzlichen Grundsätzen zu kapitalisieren

(§ 13), noch nicht fällige Ansprüche aus Lebens-, Kapital- und Rentenversicherungen mit zwei Dritteln der eingezahlten Prämien oder Kapitalbeiträge oder mit dem Rückkaufswerte der Police (§ 15).

Steuerfrei bleiben: 1. diejenigen Personen, deren steuerbares Vermögen den Gesamtwert von 6000 M. nicht übersteigt; 2. diejenigen Personen, deren nach Maßgabe des Einkommensteuergesetzes zu berechnendes Jahreseinkommen den Betrag von 900 M. nicht übersteigt, insofern der Gesamtwert ihres steuerbaren Vermögens nicht mehr als 20 000 M. beträgt; 3. weibliche Personen, welche minderjährige Familienangehörige zu unterhalten haben, vaterlose minderjährige Waisen und Erwerbsunfähige, insofern das steuerbare Vermögen 20 000 M. und das nach dem Einkommensteuergesetze zu berechnende Jahreseinkommen 1200 M. nicht übersteigt (§ 17).

Die Ergänzungssteuer beträgt bei einem steuerbaren Vermögen von

mehr als M.	bis einschließlich M.	jährlich M.
6 000	8 000	3
8 000	10 000	4
10 000	12 000	5
12 000	14 000	6
14 000	16 000	7
16 000	18 000	8
18 000	20 000	9
20 000	22 000	10
22 000	24 000	11
24 000	28 000	12
28 000	32 000	14
32 000	36 000	16
36 000	40 000	18
40 000	44 000	20
44 000	48 000	22
48 000	52 000	24
52 000	56 000	26
56 000	60 000	28
60 000	70 000	30

und steigt bei höherem Vermögen bis einschließlich 200 000 M.

für jede angefangenen 10 000 M. um je 5 M. Bei Vermögen von mehr als 200 000 M. bis einschließlich 220 000 M. beträgt die Steuer 100 M. und steigt bei höherem Vermögen für jede angefangenen 20 000 M. um je 10 M. (§ 18).

Eine Berücksichtigung besonderer Verhältnisse bei Bemessung der Steuersätze ist nach doppelter Richtung zulässig. Einmal werden Personen, deren Vermögen 32 000 M. nicht übersteigt, wenn sie gar nicht zur Einkommensteuer veranlagt sind, mit höchstens 3 M. jährlich, wenn sie zu deren vier ersten Stufen veranlagt sind, höchstens mit einem um 2 M. unter der von ihnen zu zahlenden Einkommensteuer verbleibenden Betrage zur Ergänzungssteuer herangezogen. Außerdem kann Steuerpflichtigen, welchen nach § 19 des Einkommensteuergesetzes wegen ungünstiger Wirtschaftsverhältnisse eine Ermäßigung der Einkommensteuer gewährt wird, bei der Veranlagung auch eine Ermäßigung der Ergänzungssteuer zugestanden werden, sofern das steuerpflichtige Vermögen nicht mehr als 32 000 M. beträgt (§ 19).

Die Veranlagung erfolgt in demselben Orte wie diejenige zur Einkommensteuer, also am Wohnsitze, in Ermangelung eines solchen am Aufenthaltsorte des Steuerpflichtigen, bei mehrfachen Wohnsitzen an einem von ihnen nach seiner Wahl und beim Mangel eines inländischen Wohnsitzes oder Aufenthaltes am Orte des letzten Wohnsitzes oder Aufenthaltes in Preußen (§ 20). Die für die Veranlagung zur Einkommensteuer vorgeschriebene Personenstandsaufnahme bildet zugleich die Grundlage für die Veranlagung zur Ergänzungssteuer. Deshalb haben die Gemeinde- und Gutsvorstände die für die Einkommensteuer vorgeschriebenen Ermittelungen auch auf die Merkmale zu erstrecken, aus denen sich Umfang und Wert des steuerpflichtigen Vermögens ergibt, und das Ergebnis in die Nachweisung einzutragen (§ 21).

Die Veranlagung erfolgt gleichzeitig mit der Veranlagung zur Einkommensteuer und durch dieselbe Veranlagungskommission, jedoch unter Fortfall der Voreinschätzung (§ 22). Dagegen wird für den Veranlagungsbezirk, dessen Umfang sich mit dem des Kreises deckt, ein Schätzungsausschuß gebildet. Dieser besteht aus dem Vorsitzenden der Veranlagungskommission (Oberbürgermeister in Stadtkreisen, Landrat oder besonderer Regierungskommissar) oder dem von diesem zu bezeichnenden Stellvertreter, und aus

anderen, der Zahl nach vom Finanzminister zu bestimmenden, jedoch mindestens vier Mitgliedern, von denen zwei ständige durch die Regierung ernannt, die übrigen aus der Zahl der gewählten Mitglieder und zwar auch der stellvertretenden der Veranlagungskommission durch diese abgeordnet werden. Für die ernannten und gewählten Mitglieder werden auch die erforderlichen Stellvertreter bestellt. Die gewählten Mitglieder und Stellvertreter scheiden mit ihrem Ausscheiden aus der Veranlagungskommission auch aus dem Schätzungsausschusse aus (§ 23). Dem Schätzungsausschusse liegt die Wertsermittlung des steuerbaren Vermögens ob, zu welchem Zwecke ihm der Vorsitzende der Veranlagungskommission das erforderliche Material unterbreitet, und auch die Zuziehung von Auskunftspersonen statthaft ist (§ 24). Die Tätigkeit des Schätzungsausschusses ist also eine rein begutachtende.

Die Leitung der Veranlagung selbst liegt dem Vorsitzenden der Veranlagungskommission ob, der zugleich die Interessen des Staates vertritt und für die Beobachtung der bestehenden Vorschriften verantwortlich ist. Er hat insbesondere das erforderliche Material zu beschaffen und kann dabei die Mitwirkung der Gemeinde- und Gutsvorstände in Anspruch nehmen, auch die Voreinschätzungskommission zur Aeußerung veranlassen und dem Steuerpflichtigen selbst auf Antrag oder von Amts wegen Gelegenheit zur persönlichen Verhandlung geben. Alle Staats- und Kommunalbehörden müssen die Einsicht der für die Vermögensverhältnisse der Steuerpflichtigen in Betracht kommenden Bücher, Akten und Urkunden gestatten und auf Ersuchen Abschriften daraus erteilen, soweit nicht besondere gesetzliche Bestimmungen oder dienstliche Rücksichten entgegenstehen. Befreit von dieser Verpflichtung sind nur die Notare, unbedingt verboten bleibt die Einsicht der Akten und Bücher der Sparkassen (§ 25). Die landesgesetzliche Verpflichtung erstreckt sich selbstverständlich auch nicht auf Reichsbehörden, wie z. B. die Verwaltung der Reichsbank.

Die Verpflichtung zur Abgabe einer Steuererklärung wie bei der Einkommensteuer besteht für die Vermögenssteuer nicht. Doch wird vielfach auch für sie die bei der Einkommensteuerveranlagung abgegebene Steuererklärung, indem sie sich auf die einzelnen Einkommenszweige erstreckt, eine geeignete Grundlage bilden. Außerdem sind die Steuerpflichtigen oder deren gesetzliche

Vertreter und Bevollmächtigte berechtigt, dem Vorsitzenden der Veranlagungskommission, unter der Versicherung, daß die Angaben nach bestem Wissen und Gewissen gemacht sind, eine Vermögensanzeige zu erstatten, aus der sich die Höhe des steuerbaren Vermögens oder wenigstens das für die Veranlagungskommission zur Schätzung erforderliche Material ergibt (§ 26).

Nach Eingang des Gutachtens des Schätzungsausschusses trägt der Vorsitzende der Veranlagungskommission das nach seinem Ermessen zutreffende Vermögen, nach den einzelnen Bestandteilen getrennt, in die Nachweisung oder Steuerliste ein, schlägt den gesetzlichen Steuersatz vor und legt die Verhandlungen der Veranlagungskommission zur Beschlußfassung vor (§ 28). Diese prüft das Material, kann auch noch selbständige Ermittelungen vornehmen (§ 29), insbesondere die Angaben einer Vermögensanzeige beanstanden und dem Steuerpflichtigen Gelegenheit zu weiterer Aufklärung geben (§ 30). Auf Grund der stattgehabten Ermittelungen setzt dann die Kommission den nach ihrem Ermessen zutreffenden Steuersatz fest (§ 31). Das Ergebnis der Veranlagung teilt der Vorsitzende der Veranlagungskommission dem Steuerpflichtigen in einer Zuschrift mit, die, falls auch die Veranlagung zur Einkommensteuer stattgefunden hat, mit der Benachrichtigung über diese verbunden werden kann. Die Mitteilung muß zugleich eine Belehrung über das Rechtsmittel der Berufung enthalten (§ 32). Mit der Zustellung der Einschätzung ist das Veranlagungsgeschäft in erster Instanz zum Abschlusse gelangt.

Das Rechtsmittel erster Stufe gegen die Einschätzung der Veranlagungskommission bildet bei Einkommen bis zu 3000 M. der Einspruch bei der Veranlagungskommission und dagegen die Berufung, sonst nur die Berufung.

Die Berufung steht sowohl dem Steuerpflichtigen wie dem Vorsitzenden der Veranlagungskommission zu. Sie ist an eine Ausschlußfrist von vier Wochen gebunden, welche für den Vorsitzenden vom Tage des angefochtenen Beschlusses, für den Steuerpflichtigen von dem auf die Zustellung folgenden Tage an läuft. Die Berufung wird vom Vorsitzenden beim Vorsitzenden der Berufungskommission, vom Steuerpflichtigen beim Vorsitzenden der Veranlagungskommission eingelegt. Auch ist ihre Verbindung mit der Berufung gegen die Einkommensteuerveranlagung in einem

Schriftsatze zulässig. Die Entscheidung erfolgt durch dieselbe, für jeden Regierungsbezirk gebildete Berufungskommission, welche nach dem Einkommensteuergesetze über Berufungen gegen die Einkommensteuerveranlagung zu entscheiden hat (§ 33).

Die Berufungskommission und deren Vorsitzender hat dieselben Befugnisse wie bei Einkommensteuer (§ 36). Auf Grund der stattgehabten Ermittelungen fällt die Berufungskommission ihre Entscheidung.

Gegen die Entscheidung der Berufungskommission findet als weiteres Rechtsmittel die Beschwerde statt, jedoch wenn die Berufungskommission in dem Einspruchsverfahren entschieden hat, nur bei Ermittelung eines Vermögens von mehr als 100 000 M.

Die Beschwerde, welche sowohl dem Steuerpflichtigen wie dem Vorsitzenden der Berufungskommission zusteht, geht an das Oberverwaltungsgericht. Auch hier ist die Verbindung mit dem gleichen Rechtsmittel gegen die Einkommensteuerveranlagung zulässig. Im übrigen greifen für die Beschwerde dieselben Bestimmungen Platz wie bei der Einkommensteuer (§ 37).

Die Veranlagung erfolgt auf eine Periode von je drei Steuerjahren.

Veränderungen der veranlagten Steuer innerhalb der Steuerperiode sind möglich in zwiefacher Beziehung. Einmal ist bei Vermögensvermehrungen infolge Erb- oder Fideikommißanfalls, Abteilungs- oder Ueberlassungsvertrages zwischen Eltern und Kindern, Schenkung oder Verheiratung der Erwerber der Vermögensvermehrung entsprechend anderweit zu veranlagen und zur Entrichtung der höheren Steuer vom Beginne des auf den Vermögenszuwachs folgenden Monats ab verpflichtet (§ 39). Andererseits kann bei dem Nachweise, daß infolge Fortfalles eines Vermögensteiles der Gesamtwert des steuerbaren Vermögens eines Pflichtigen um mehr als den vierten Teil vermindert ist, oder daß, ohne Rücksicht auf die Höhe der Wertsverminderung, der wegfallende Vermögensteil anderweit zur Ergänzungssteuer herangezogen wird, vom Beginne des auf den Eintritt der Vermögensverminderung folgenden Monats ab die Ermäßigung der Ergänzungssteuer auf den dem verbliebenen Vermögen entsprechenden Steuersatz beansprucht werden (§ 40). Andere Vermögensänderungen als die vorerwähnten begründen keine Veränderung

der erfolgten Veranlagung. Vielmehr tritt im übrigen eine Veränderung der Steuerrollen während der Veranlagungsperiode nur ein infolge von Zu- und Abgängen der Steuerpflichtigen überhaupt, und zwar vom Beginne des folgenden Monats an (§41). Die Zu- und Abgangslisten führen die Gemeinde- und Gutsvorstände. Bei Steuerermäßigungen und Abgangsstellungen finden dieselben Bestimmungen Anwendung wie bei der Einkommensteuer. Bei Zugängen und Vermögensvermehrungen, die eine Steuererhöhung begründen, bestimmt der Vorsitzende den Steuersatz und den Zeitpunkt der Zugangsstellung, und es sind dieselben Rechtsmittel zulässig, wie bei der Veranlagung (§ 42).

Die Ergänzungssteuer wird gleichzeitig mit der Einkommensteuer durch die Gemeinden und Gutsbezirke erhoben.

Außer dem Veranlagten haften diejenigen Personen, deren Vermögen ihm bei der Veranlagung zugerechnet ist, für den auf dieses nach dem Verhältnisse zum veranlagten Gesamtvermögen entfallenden Teil der veranlagten Ergänzungssteuer solidarisch (§ 43).

Bestraft wird, wer in der Absicht der Steuerhinterziehung an zuständiger Stelle über das ihm zuzurechnende steuerbare Vermögen oder über das Vermögen der von ihm zu vertretenden Steuerpflichtigen unrichtige oder unvollständige tatsächliche Angaben macht, mit dem zehn- bis fünfundzwanzigfachen Betrage der Jahressteuer, um welche der Staat verkürzt worden ist oder verkürzt werden sollte, mindestens aber mit einer Geldstrafe von 100 M. Ist dagegen die unrichtige Angabe, welche geeignet ist, eine Verkürzung der Steuer herbeizuführen, zwar wissentlich, aber nicht in der Absicht der Steuerhinterziehung erfolgt, so tritt Geldstrafe von 20—100 M. ein. Straffrei bleibt, wer seine unrichtige oder unvollständige Angabe, bevor Anzeige erfolgt oder eine Untersuchung eingeleitet ist, an zuständiger Stelle berichtigt oder ergänzt und die vorenthaltene Steuer in der ihm gesetzten Frist entrichtet (§ 44).

Die Einziehung der hinterzogenen Steuer erfolgt neben und unabhängig von der Strafe. Nach den auch in diesem Falle Anwendung findenden Bestimmungen des Einkommensteuergesetzes verjährt die Verbindlichkeit zur Nachzahlung in 10 Jahren nach Ablauf des Steuerjahres, in dem die Hinterziehung begangen

wurde, und geht auch auf die Erben, jedoch für diese mit einer Verjährungsfrist von 5 Jahren und nur auf Höhe ihres Erbanteiles über. Die Festsetzung der Nachsteuer erfolgt durch die Regierung, und gegen deren Entscheidung ist nur die Beschwerde an den Finanzminister zulässig (§ 45).

Die Gemeinden und Gutsbezirke tragen die Kosten der ihnen bei der Veranlagung übertragenen Geschäfte. Die übrigen Kosten der Veranlagung fallen der Staatskasse zur Last. Jedoch sind von dem Steuerpflichtigen die Kosten der gelegentlich der Einlegung eines Rechtsmittels erfolgenden Ermittelungen zu erstatten, wenn sich seine Angaben in wesentlichen Punkten als unrichtig erweisen. Die Festsetzung dieser Kosten erfolgt durch die Regierung, gegen deren Entscheidung binnen 4 Wochen die Berufung an den Finanzminister offen steht. Die Mitglieder der Kommissionen und Schätzungsausschüsse erhalten aus der Staatskasse Reisekosten und Tagegelder, die Zeugen und Sachverständigen Gebühren nach denselben Vorschriften wie im Zivilprozesse (§ 46).

Für den Fall, daß das Veranlagungssoll des Jahres 1895/96 den Betrag von 35 000 000 M. um mehr als 5% überstieg, sollte in dem Verhältnis des Mehrbetrages zu der genannten Summe eine Herabsetzung der sämtlichen Steuersätze stattfinden. In gleicher Weise sollte, wenn das Veranlagungssoll des Jahres 1895/96 hinter dem Betrage von 35 000 000 um mehr als 5% zurückblieb, eine entsprechende Erhöhung der Steuersätze stattfinden, soweit der Ausfall nicht durch einen Mehrertrag der Einkommensteuer über 135 000 000 M. und durch die Erhöhung der angesammelten Ueberschüsse gedeckt wurde. Diese Aenderung der Steuersätze war einer königlichen Verordnung vorbehalten (§ 49). Die in diesen Bestimmungen liegende teilweise Kontingentierung der Ergänzungssteuer rechtfertigte sich aus ihrem finanziellen Zwecke, den durch den Verzicht des Staates auf die Realsteuern sich ergebenden jährlichen Ausfall von 35 000 000 M. zu decken. Tatsächlich betrug nun das Veranlagungssoll nur 29 563 152 M., blieb also um mehr als 5% hinter dem erforderlichen Ertrage zurück. Die Königl. V. v. 25. Juni 1895 (GS. 1895 S. 265) hat daher die Steuersätze um 5,2 Pf. für jede Mark mit der Maßgabe erhöht, daß bei Feststellung

der hiernach zu berechnenden Jahressteuersätze jeder überschießende, nicht durch 20 teilbare Pfennigbetrag auf den nächsten, in dieser Weise teilbaren Betrag abzurunden ist.

Im übrigen soll eine Veränderung der Ergänzungssteuersätze nur bei gleichzeitiger und verhältnismäßiger Abänderung der Einkommensteuersätze erfolgen (§ 50). Demnach werden vom 1. April 1909 ab weitere Zuschläge erhoben.

Bei der Verteilung und Aufbringung öffentlicher Lasten nach dem Maßstabe direkter Staatssteuern kommt die Ergänzungssteuer nicht in Ansatz (§ 51). Insbesondere ist hiernach, wie nach dem Kommunalabgabengesetze, die Erhebung von kommunalen Zuschlägen zur Ergänzungssteuer unzulässig.

Die Ergänzungssteuer kommt nicht zur Hebung auf der Insel Helgoland.

§ 206. Die Gewerbesteuern.

Nachdem durch die Reform von 1893 die Gewerbesteuer vom stehenden Gewerbe für den Staat außer Hebung gesetzt, die Bergwerksabgabe ganz abgeschafft ist, bleiben als staatliche Einnahmequellen nur noch geringe Reste der Gewerbesteuern übrig.

Die Steuer vom Gewerbebetriebe im Umherziehen, welche zuerst durch das Gewerbesteuergesetz vom 30. Mai 1820 geregelt worden war, beruht gegenwärtig für das ganze Staatsgebiet auf dem Gesetze vom 3. Juli 1876 mit Novelle vom 23. Dezember 1896[1]). Der Steuer unterliegt der Gewerbebetrieb im Umherziehen in seinem vollen Umfange, aber auch nur dieser. Aller Gewerbebetrieb, der nicht Hausierbetrieb ist, wird daher auch von der Steuer nicht betroffen. Dies gilt insbesondere von dem Feilbieten selbstverfertigter Waren durch Gewerbetreibende in nicht größerer Entfernung als 15 Kilometer von ihrem Wohnorte[2]) und von jeglichem Marktverkehre[3]). Die Ausübung des Hausiergewerbes ist bedingt durch die Lösung des Gewerbesteuerscheines.

[1]) GS. 1876, S. 247; 1896, S. 273. Vgl. dazu die Anweisungen vom 3. September 1876 — MBl. der inn. Verw. 1877, S. 18 — und vom 22. August 1883 — a. a. O. 1883, S. 225 —.

[2]) Vgl. Entsch. des Kammergerichts vom 10. Mai 1886 — Johow und Küntzel Bd. 6, S. 225 —.

[3]) Vgl. Entsch. des Kammergerichts vom 16. September 1886 — Johow und Küntzel Bd. 6, S. 277 —.

Das Hausiergewerbe unterliegt aber gleichzeitig einer Kontrolle im gewerbepolizeilichen Interesse und bedarf in dieser Beziehung der Ausstellung eines Wandergewerbescheines. Beide Gewerbescheine werden daher in der Regel mit einander verbunden. Nur die nicht selbstgewonnenen Roherzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft sind für den Hausierbetrieb zwar gewerbesteuerpflichtig, aber keiner besonderen gewerbepolizeilichen Kontrolle unterworfen.

Die Jahressteuer, welche im voraus für das Kalenderjahr zu entrichten ist, beträgt regelmäßig 48 M. Sie kann jedoch bei ausgedehnterem Betriebe einzelner Gewerbe bis zu 144 M. erhöht und bei geringerem Betriebe bis zu 6 M. ermäßigt werden.

Die Eisenbahnsteuer[4]), welche bereits durch das Eisenbahngesetz vom 3. November 1838 in Aussicht gestellt war, ist zur Einführung gelangt durch das Gesetz vom 30. Mai 1853[5]). Die Abgabe wird erhoben vom Reinertrage der Eisenbahnen, wie er sich nach den Ergebnissen des Kalenderjahres unter Abzug der Verwaltungs-, Unterhaltungs- und Betriebskosten, sowie des erforderlichen Beitrages zum Reservefond und der zur planmäßigen Verzinsung und Tilgung etwaiger Anleihen erforderlichen Beträge herausstellt. Kapitalien, für welche ein fester Zinssatz ohne Teilnahme an der Dividende angeordnet ist, werden hierbei den Anleihen gleich geachtet, selbst wenn sie durch Ausgabe sogenannter Prioritätsaktien aufgebracht sind. Die Höhe der Abgabe stuft sich derart ab, daß von einem Reinertrage bis zu einschließlich vier Prozent des Kapitals $^1/_{40}$ dieses Ertrages, außerdem aber über vier bis fünf Prozent einschließlich $^1/_{20}$, über fünf bis sechs Prozent einschließlich $^1/_{10}$, von dem Mehrertrage über sechs Prozent $^2/_{10}$ dieses Ertragsanteils zu entrichten sind. Diejenigen Eisenbahngesellschaften, welche statutenmäßig einen gewissen Anteil des Reinertrages dem Staate vorweg zu überlassen haben, unterliegen der Abgabe in der Weise, daß die Steuer von dem statutenmäßig zur Verteilung an die Aktionäre kommenden Reinertrage erhoben wird. Soweit der Staat bei einem Eisenbahnunternehmen durch Uebernahme einer Zinsgarantie beteiligt ist, unterbleibt die Erhebung der Abgabe für die Jahre, in denen infolge der übernommenen Zinsgarantie Zuschüsse aus

---

[4]) Vgl. Endemann, Das Recht der Eisenbahnen §§ 105 ff.

[5]) GS. 1853, S. 449.

der Staatskasse zu leisten sind. Der Betrag der Abgabe wird nach Ablauf jedes Betriebsjahres für jede Eisenbahngesellschaft von der Regierung, in deren Bezirke die Direktion ihren Sitz hat, und für die in Berlin domizilierenden Eisenbahnen von dem Generaldirektor der direkten Steuern festgesetzt. Der Betrag ist dann an die Hauptkasse der betreffenden Regierung, beziehungsweise an die Generalstaatskasse abzuliefern.

Diese Bestimmungen finden auf sämtliche im Privateigentume stehenden Eisenbahnen Anwendung, soweit nicht in einzelnen Fällen durch Staatsverträge etwas anderes festgesetzt ist. Das Gesetz vom 30. Mai 1853 sprach nur von den im Besitze inländischer Gesellschaften befindlichen Bahnen, da es andere Privateisenbahnen damals nicht gab. Der Zweifel, der hieraus entstehen konnte, ob denn auch andere Privatbesitzer steuerpflichtig seien, wurde im bejahenden Sinne entschieden durch das Gesetz vom 19. März 1867[6]). Dieses dehnte die Steuerpflicht ausdrücklich aus auf sämtliche Eisenbahnen, welche sich nicht im Besitze des Staates oder inländischer Gesellschaften, also im Eigentume einzelner Privatpersonen oder ausländischer Gesellschaften befanden.

Der Ertrag der Eisenbahnabgabe sollte nach dem Gesetze vom 30. Mai 1853 verwendet werden zur Amortisation der in den Eisenbahnunternehmen angelegten Aktienkapitalien derart, daß mittelst derselben Stammaktien der betreffenden Gesellschaft im Wege des freien Verkehrs angekauft, die Zinsen und Dividenden zum gleichen Zwecke benutzt, die betreffenden Aktien aber für immer außer Kurs gesetzt werden sollten. Das Gesetz vom 21. Mai 1859[7]) hat jedoch diese Bestimmung insoweit aufgehoben, als ihr Staatsverträge entgegenstehen.

Diese gesamte Gesetzgebung über die Eisenbahnsteuer ist durch die Verordnung vom 22. September 1867[8]) auch auf die neuen Provinzen ausgedehnt worden. Wenn jedoch eine bestehende Eisenbahn seitens des Staates durch Vertrag oder Privilegium unter Freilassung von allen sonstigen Staatsabgaben zur Entrichtung einer bestimmten Abgabe an den Staat verpflichtet oder von

[6]) GS. 1867, S. 465.
[7]) GS. 1859, S. 343.
[8]) GS. 1867, S. 1639.

Staatsabgaben ganz befreit ist, soll es dabei sein Bewenden haben.

Infolge der fortgesetzten Ankäufe von Privateisenbahnen durch den Staat hat die Eisenbahnsteuer finanziell an Bedeutung sehr verloren, da sie nur von den wenigen Eisenbahnunternehmungen zur Hebung gelangt, welche sich gegenwärtig noch im Privateigentume befinden. Kleinbahnen unterliegen der Abgabe überhaupt nicht.

§ 207. Die Stempelsteuern.

Die Stempelabgabe ist die einzige indirekte Abgabe, welche noch auf der Landesgesetzgebung beruht und für die Einzelstaaten erhoben wird. Nur einzelne Stempel hat das Reich für sich in Anspruch genommen. Diese sind unter den Reichssteuern zu behandeln.

Die Landesstempel beruhten in Preußen auf dem Stempelgesetze vom 22. März 1822, welches sämtliche älteren Stempelgesetze aufhob. In den neuen Provinzen gelten zum Teil abweichende Bestimmungen. An die Stelle dieser älteren Gesetzgebung trat das Stempelgesetz vom 31. Juli 1895, neu veröffentlicht auf Grund der Novelle vom 26. Juni 1909[1]). Es gilt im ganzen Staatsgebiete mit Ausnahme von Hohenzollern und Helgoland[2]).

Die Stempelsteuer hat einen einheitlichen aus dem Gegenstande der Besteuerung zu bestimmenden Charakter weder in finanzwissenschaftlicher noch in verwaltungsrechtlicher Beziehung. Der Begriff der Stempelsteuer ist lediglich zu entnehmen aus der besonderen Form, in der die Besteuerung erfolgt. Unter dieser Form werden aber Abgaben der verschiedensten Art, Gebühren, Verkehrssteuern, Vermögenssteuern usw. erhoben.

Der Stempel wird entweder durch Anwendung von Stempelpapier oder von Stempelmarken zu den steuerpflichtigen Urkunden entrichtet. Die Nichtverwendung des vorgeschriebenen Stempels hat außer der Verpflichtung zur Nachzahlung eine Geldstrafe

---

[1]) GS. 1909, S. 495, 535. Bearb. von Böhm und Sonntag, 4. Aufl., Berlin 1909; Schumann und Obst, Breslau 1909; Heinitz, 3. Aufl., Berlin 1909.

[2]) In Hohenzollern gelten die Gesetze vom 20. Juni 1875 — GS. 1875, S. 235 — und 18. Juli 1883 — GS. 1883, S. 189 —.

in Höhe des vierfachen der hinterzogenen Summe, mindestens aber von 3 M. zur Folge. Alle Behörden sind verpflichtet, von den amtlich zu ihrer Kenntnis kommenden Hinterziehungen der Steuerbehörde Mitteilungen zu machen. Bei dem einem Gerichte einzureichenden stempelpflichtigen Urkunden kann die Kassierung des Stempels zu den Gerichtskosten erfolgen.

Der Stempel ist, je nachdem er nach dem Gegenstande oder dem Werte der Verhandlung zur Hebung gelangt, ein Verhandlungs- (früher Fix-) Stempel oder ein Wertstempel. Im übrigen richten sich die Stempelbeträge nach den dem Gesetze beigefügten, alphabetisch geordneten Stempeltarife.

Eine Reihe Befreiungen von der Stempelpflicht bestehen entweder rücksichtlich der Verhandlungen, welche in gewissen Angelegenheiten vorgenommen werden, oder zu Gunsten bestimmter, ohne Rücksicht auf den Gegenstand der an und für sich stempelpflichtigen Verhandlung von jeder Stempelsteuerpflicht befreiter Personen. Sachlich befreit sind Urkunden, die einen Wert bis 150 M. darstellen oder die Erfüllung der staatlichen Militär- und Steuerpflicht betreffen, Auseinandersetzungs- und Enteignungssachen, Katasterauszüge und Schiedsmannsverhandlungen. Persönlich befreit sind der König, die Königin und königlichen Witwen, der Reichs- und der preußische Fiskus und deren öffentliche Anstalten, die Kirchen und mit juristischer Persönlichkeit ausgestatteten Religionsgesellschaften, die Unterrichts-, öffentlichen Armen-, Kranken-, Arbeits- und Besserungsanstalten und Waisenhäuser, die Gemeinden in Schul-, Armen- und Kirchenangelegenheiten und die gemeinnützigen Baugesellschaften, während ausländischen Landesherren, Fisken und Anstalten, sowie den Vorstehern der fremden Missionen die Stempelfreiheit im Falle der Gegenseitigkeit zugestanden werden kann. Bei zweiseitigen Verträgen zwischen einer befreiten und einer pflichtigen Person hat letztere die Hälfte des Stempels zu zahlen. Bei Lieferungen an den Fiskus trägt der Uebernehmer den vollen Stempel.

Ueber die Verpflichtung zur Entrichtung einer Stempelabgabe ist binnen sechs Monaten nach erfolgter Beitreibung oder geleisteter Zahlung der Zivilrechtsweg zulässig[3]).

[3]) Vgl. Bd. 2, § 143.

§ 208. Auf besonderen Titeln beruhende Einnahmen (Regalien, Gebühren, Geldstrafen).

Im Gegensatze zu den Domänen und staatlichen Gewerbebetrieben, die als besonderes Eigentum des Staates bezeichnet und von gewissen Sonderbestimmungen abgesehen dem Privateigentume vollständig gleichgestellt werden, kennt das Allgemeine Landrecht noch ein sogenanntes gemeines Eigentum des Staates. Es gibt jedoch keine gesetzliche Begriffsbestimmung des gemeinen Eigentums, sondern zählt bloß einzelne Gegenstände auf, die dazu gehören. Insbesondere rechnet das ALR. II, 14 §§ 21 ff. zum gemeinen Eigentume des Staates die Land- und Heerstraßen, die von Natur schiffbaren Ströme, das Ufer des Meeres und die Häfen, woraus sich weiter die Zollgerechtigkeit, das Postregal und die Mühlengerechtigkeit ergibt, ferner das ausschließliche Recht, gewisse Arten der herrenlosen Sachen in Besitz zu nehmen, also das Recht auf herrenlose Grundstücke, erblose Verlassenschaften, Jagdregal, Fischereiregal und Bergwerksregal, und endlich die Befugnis, verwirkte Güter einzuziehen, große Geldstrafen aufzulegen und Abzugsgelder zu fordern.

Es fragt sich, worin hiernach das Wesen des gemeinen Eigentums zu sehen ist. Nach der einen Ansicht[1]) umfaßt das gemeine Eigentum diejenigen Vermögensrechte, welche unmittelbar auf allgemeinen Gesetzen beruhen, das besondere Eigentum Vermögensrechte, welche wie insbesondere Domänen durch besondere Rechtstatsachen erworben sind. Diese Unterscheidung erscheint aber nicht für alle Fälle zutreffend. Das Eigentum des preußischen Staates an den im Jahre 1810 säkularisierten geistlichen Gütern beruhte gewiß auf einem allgemeinen Gesetze und nicht auf besonderen Rechtstatsachen. Gleichwohl wird man diese Güter dem besonderen Eigentume des Staates zuzurechnen haben. Ebenso erwirbt der Staat wenigstens im Gebiete des preußischen Landrechts herrenlose Sachen nicht unmittelbar auf Grund des Gesetzes, sondern durch Besitzergreifung, und doch gehört das Recht des Staates auf herrenlose Güter nicht zu seinem besonderen, sondern zum gemeinen Eigentume.

---

[1]) Dernburg, Preuß. Privatrecht Bd. 1 § 67 N. 9.

Eine andere Ansicht[2]) sieht in dem besonderen Staatseigentume das Eigentum an denjenigen Sachen, welche im ausschließlichen Gebrauche des Staates sind und unmittelbar oder mittelbar zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse dienen, in dem gemeinen Eigentume dagegen das Eigentum an den Sachen, deren Gebrauch unter Beobachtung der dafür bestehenden Vorschriften jedem freisteht. Auch diese Auffassung steht im Widerspruche mit den landrechtlichen Bestimmungen. Das Recht auf herrenlose Grundstücke, erblose Verlassenschaften, verwirkte Güter, große Geldstrafen usw. ist gewiß weder der Substanz noch dem Gebrauche nach jedem Staatsangehörigen überlassen.

Das Wesen des gemeinen Staatseigentums ergibt sich vielmehr aus den weiteren Bestimmungen des ALR. a. a. O. §§ 24 ff. Die Nutzungsrechte des gemeinen Staatseigentums sind nämlich die niederen Regalien. Das gemeine Staatseigentum selbst soll den Domänen völlig gleich geachtet, die einzelnen Nutzungsrechte oder niederen Regalien aber können von Privatpersonen und Gemeinschaften erworben und besessen werden. Hieraus folgt, daß das gemeine Eigentum diejenigen nutzbaren Rechte des Staates umfaßt deren Nutzung die Regalien sind.

Die landesgesetzlichen Vorschriften über die Regalien sind nach Art 73 EG. zum BGB. reichsrechtlich unberührt geblieben.

Nun ist freilich das Wesen der Regalien selbst und ihre Daseinsberechtigung im heutigen Staatsrechte nichts weniger als unbestritten[3]). Die Regalien haben zu verschiedenen Zeiten auch eine sehr verschiedene staatsrechtliche Bedeutung gehabt. Im Mittelalter bezeichnet das Wort „Regalien" die kaiserlichen und die vom Kaiser verliehenen Regierungsrechte überhaupt. Seit dem 17. Jahrhundert unterschied man die Regalia majora, die eigentlichen Hoheitsrechte, und die Regalia minora, die nutzbaren, finanzielle Einkünfte gewährenden Rechte, welche von Landesherren auch an Untertanen verliehen werden konnten. Im wesentlichen auf demselben Stundpunkte steht auch noch das ALR. An die

---

[2]) Förster-Eccius, Preuß. Privatrecht Bd. 1 § 21; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 175.

[3]) Ueber die Literatur betreffend die Regalien vgl. die Angaben bei H. v. Schulze-Gaevernitz a. a. O. Bd. 2, S. 240.

Stelle der größeren Regalien sind bei ihm die Majestäts- oder Hoheitsrechte (§§ 5 ff. II, 13 ALR.) getreten. Es sind dies die unveräußerlichen Staatshoheitsrechte, welche dem Herrscher zustehen als Mittel zur Erfüllung der Staatszwecke. Die niederen Regalien haben dagegen die Nutzung des gemeinen Staatseigentums zum Gegenstande. Die Substanz dieser Rechte steht stets und unter allen Umständen dem Staate zu. An und für sich hat natürlich auch der Staat die Nutzung der in seinem Eigentume befindlichen Rechte. Nicht die Substanz der Rechte selbst, wohl aber die Nutzung, also das Regal, kann jedoch auch von Privatpersonen erworben werden. Sofern der Staat ein solches niederes Regal zur Zeit der Verleihung schon wirklich benutzt hat, kann der Erwerb nur unter denselben Voraussetzungen wie der der Domänen, d. h. gegen vollständige Schadloshaltung des Staates erfolgen. Im übrigen richtet sich die Art und Weise der Nutzung nach der Verleihungsurkunde, für deren Auslegung gewisse Auslegungsregeln aufgestellt werden (§§ 27—34 II, 14 ALR.).

Gemeines Eigentum des Staates ist also dessen Eigentum an solchen körperlichen Sachen oder Rechten, die ihrer Substanz nach keinem anderen Rechtssubjekte als dem Staate zustehen können, deren Nutzung jedoch der Staat entweder selbst oder eine Privatperson kraft staatlicher Verleihung haben kann. Das Nutzungsrecht an den im gemeinen Eigentume des Staates befindlichen körperlichen Sachen oder Rechten bilden die Regalien. Diese letzteren haben somit den Charakter von an sich dem Staate als solchen zustehenden Finanzrechten, die jedoch kraft staatlicher Verleihung auch in den Besitz von Privatpersonen gelangen können. In diesem Falle nimmt das Regal den Charakter des Privatrechts an, unterscheidet sich aber von anderen Privatrechten dadurch, daß es sich immer um eine vom Staate abgeleitete Befugnis handelt.

Das französische Recht spricht grundsätzlich dem Staate das Eigentum an allen, nicht einer Privatperson gehörigen Sachen zu. Indem es nun aber an einigen Gegenständen, wie vom Staate unterhaltenen Wegen, schiffbaren Flüssen, Meeresufern, Häfen, Festungen jedes Privateigentum ausschließt, gelangt es ebenfalls zu dem Begriffe, den das Landrecht als gemeines Eigentum bezeichnet, d. h. zu einem Eigentume an Sachen, die ihrer

Substanz nach nur dem Staate gehören können[4]). Eine besondere Bezeichnung kennt das französische Recht hierfür aber ebenso wenig wie für die Nutzung der im gemeinen Eigentume befindlichen Sachen. Es gibt nur die allgemeine Bezeichnung des Domaine public.

Wenn man sich nun auch hinsichtlich des Begriffs der Regalien auf den landrechtlichen Standpunkt stellt, so wird doch behauptet, durch die neuere Gesetzgebung seien die Regalien vollständig beseitigt worden, so daß der Begriff gegenwärtig nur noch der Rechtsgeschichte angehöre[5]). Es ist allerdings zuzugeben, daß eine Reihe der landrechtlichen Regalien gegenwärtig nicht mehr als solche bestehen. Das frühere Postregal ist nur ein Zweig des Verkehrswesens und scheidet durch den Uebergang der Post an das Reich überhaupt aus dem preußischen Staatsrechte aus. Die Mühlengerechtigkeit und das Recht auf Abzugsgelder sind aufgehoben. Das Jagdregal, das früher partikularrechtlich bestehende Fischereiregal und das Bergregal sind ersetzt durch das freie Aneignungsrecht der gesetzlich bezeichneten Personen, wenn auch die neuere Berggesetzgebung wieder stark zur Regalität hinneigt. An die Stelle der aus der Regalität sich ergebenden Befugnisse des Staates ist dessen gesetzlich geregelte polizeiliche Kontrolle in den betreffenden Angelegenheiten getreten. Das Zollregal, im Sinne des Landrechts die Befugnis zur Erhebung von Abgaben der an gewissen Stellen der Land- und Wasserstraßen durchgehenden Waren, ist seit 1818 durch ein System der Grenzzölle verdrängt worden, die den Charakter indirekter Steuern haben. Die daneben noch in einigen Resten, wie Chausseegeldern, Brückengeldern, Flußzöllen, fortbestehenden alten Zölle sind zu Gebühren für gewisse staatliche Leistungen geworden. Ein Teil der Regalien endlich hat dadurch, daß sie nicht mehr an Privatpersonen verleihbar sind, den Charakter der Regalien überhaupt abgestreift und den von

---

[4]) Vgl. Code civil art. 537 ff. Zachariä, Franz. Civilrecht (6. Aufl.), Bd. 1, S. 435 ff.

[5]) So H. Böhlau, De regalium notione et de salinarum jure regali commentarii, Vimariae 1855, der als Regal nur noch das seit 1865 in Preußen beseitigte Bergregal anerkennt, H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 240, der den Bestand der Regalien im heutigen Staatsrechte überhaupt leugnet.

Gebühren für staatliche Handlungen angenommen. Richtig ist also, daß die Regalien an Bedeutung unendlich verloren haben, daß es sich um eine im Absterben begriffene Rechtseinrichtung handelt. Aber daß alle Regalien beseitigt seien, läßt sich keineswegs behaupten, und ihr Fortbestand folgt schon aus dem oben auf Grund des ALR. gegebenen Verzeichnisse.

Regalien sind zunächst die Nutzungen der Land- und Heerstraßen, der Ströme, Häfen und Meeresufer. In erster Linie handelt es sich hier allerdings um Verkehrsanstalten, die im Gebiete der inneren Verwaltung zu behandeln waren. Daneben ergibt sich aber aus dem gemeinen Eigentume des Staates auch ein Nutzungsrecht, sofern ein verkehrspolizeiliches Interesse nicht im Wege steht, so z. B. das Recht auf Nutzung der Bäume an den Chausseen, das Recht auf einen in den betreffenden Grundstücken gefundenen Schatz und dergleichen mehr. Soweit der Staat die Land- und Heerstraßen an kommunale Verbände übereignet hat[6]), haben diese freilich auch die entsprechenden Nutzungen.

Aus dem gemeinen Eigentume des Staates an den Land- und Wasserstraßen wird nun dessen Zollgerechtigkeit gefolgert. Bei der damaligen Zerrissenheit des preußischen Staatsgebietes war die Herstellung einer einheitlichen Grenzzollinie nicht möglich. Der Schutz der einheimischen Gütererzeugung wurde daher vorzugsweise durch die Thoraccise beim Einbringen der Waren in eine Stadt und durch die Beschränkung des gewerblichen Verkehrs auf die Städte erreicht. Daneben bestanden die verhältnismäßig unbedeutenden Durchgangszölle an Knotenpunkten der Land- und Wasserstraßen, wie sie aus dem Mittelalter überkommen waren, fort. Das ALR. II, 15 §§ 88, 89 erklärt daher die damalige Zollgerechtigkeit ganz zutreffend als das Recht, von denjenigen, welche sich der Häfen, Ströme, Wege, Brücken und Fähren bedienen, eine gewisse bestimmte Abgabe zu fordern, und unterscheidet den eigentlichen Zoll von Sachen und Waren und das Brücken-, Fähr- und Wegegeld, welches nur von den die Brücke, die Fähre oder den Weg passierenden Personen, Vieh und Fuhrwerken zu entrichten ist. Das Vereinszollgesetz vom 23. Januar 1838 hat jedoch in Uebereinstimmung mit den schon früher ergangenen preußischen

[6]) Vgl. § 197.

Gesetzen alle Staats-, Kommunal- und Privatbinnenzölle aufgehoben mit Ausnahme der konventionellen Wasserzölle auf den das Gebiet verschiedener Staaten berührenden schiffbaren Flüssen und aller anderen wohlbegründeten Erhebungen und Leistungen, welche zur Unterhaltung der Stromschiffahrt und Flößerei, der Kanäle, Schleusen, Brücken, Fähren, Kunststraßen, Wege, Krahnen, Wagen, Niederlagen und anderer Anstalten für die Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind. Die Reichsverfassung Art 54 hat aber weiterhin den Abgaben auf allen natürlichen Wasserstraßen den Charakter der Gegenleistung für Benutzung besonderer Veranstaltungen im Interesse des Verkehrs beigelegt. Damit haben sämtliche noch erhalten gebliebenen älteren Zölle den Charakter einer Entschädigung für die Benutzung gewisser Anlagen angenommen. Sie scheiden damit aus der Masse der Regalien aus und sind bei den betreffenden Verwaltungszweigen mit zu behandeln.

Bestehen geblieben ist dagegen das Recht des Staates auf herrenlose Grundstücke und erblose Verlassenschaften (§§ 1 ff. II, 16 ALR.), woran sich ergänzend gewisse durch das BGB. begründete fiskalische Rechte anschließen.

Herrenlos kann ein Grundstück entweder von Anfang an sein, dies dürfte unter heutigen Kulturverhältnissen in Deutschland kaum mehr vorkommen, oder es kann herrenlos werden durch Preisgabe des bisherigen Eigentümers. In beiden Fällen hat der Staat ein ausschließliches Besitzergreifungsrecht, er ist aber auch berechtigt, das Grundstück einer Privatperson zu übereignen. Eine stillschweigende Uebereignung wird angenommen bei einem 44jährigen ruhigen Besitze einer Privatperson oder, wenn sie im Normaljahre, für die älteren Landesteile im Jahre 1740, im Besitze war. Als gemeines Eigentum des Staates erscheint in diesem Falle dessen ausschließliches Besitzergreifungsrecht, als Regal die Nutzung dieses Rechtes durch Besitzergreifung herrenloser Grundstücke. Sobald diese aber stattgefunden hat, geht das vom Staate in Besitz genommene Grundstück in dessen Domänenbesitz über und teilt dessen rechtlichen Charakter. Dem gemeinen Rechte ist das ausschließliche Recht des Staates auf herrenlose Grundstücke bekanntlich fremd. Diese können vielmehr wie andere herrenlose Sachen von jeder Privatperson in Besitz genommen werden. Dagegen besteht im Gebiete des rheinischen Rechts ein

Recht des Staates nicht nur auf herrenlose Grundstücke, sondern auf alle herrenlose Sachen[7]). Abweichend vom preußischen Rechte erwirbt aber hier der Staat die herrenlosen Sachen nicht durch die Rechtstatsache der Besitzergreifung, sondern ohne besonderen Akt von Rechts wegen, sobald die Sache keinen Privateigentümer mehr hat. Im Grunde genommen besteht also im französischen Rechte der Begriff der herrenlosen Sache überhaupt nicht, da der Staat eintritt in dem Augenblicke, in welchem ein sonstiger Privateigentümer nicht mehr vorhanden ist.

Daran schließt sich an nach § 981 BGB. das Anfallsrecht des Fiskus auf die in den Geschäftsräumen oder den Beförderungsmitteln einer öffentlichen Behörde oder einer dem öffentlichen Verkehre dienenden Anstalt gefundenen Sachen oder deren Versteigerungserlös, wenn seit dem Ablaufe der in der öffentlichen Bekanntmachung bestimmten Frist drei Jahre vergangen sind, ohne daß sich ein Empfangsberechtigter gemeldet hat.

Das Recht des Staates auf erblose Verlassenschaften hatte früher einen bestrittenen Charakter. Es war zweifelhaft, ob der Fiskus Erbe oder privilegierter Okkupant war. Im ersteren Falle würde es sich um einen Vermögenserwerb auf Grund eines rein privatrechtlichen Titels, um gesetzliches Erbrecht des Fiskus handeln, im letzteren Falle um die Geltendmachung eines staatlichen Hoheitsrechtes. Nach dem BGB. ist die Streitfrage erledigt, denn es hat den Gedanken des fiskalischen Erbrechtes mit Entschiedenheit zur Geltung gebracht. Der Fiskus ist gesetzlicher Erbe da, wo ein anderer Erbe nicht vorhanden ist, soweit es sich um deutsche Reichsangehörige handelt. (§ 1930 BGB. Art. 31, EG. zum BGB). Daher liegen ihm auch alle Rechte und Pflichten des Erben ob.

Das Recht des Fiskus auf erblose Verlassenschaften ist nun aber verschiedentlich vom Staate auf andere Personen übertragen worden. So ist z. B. den Städten Berlin und Köln a. d. Spree von Kurfürst Joachim I das Recht auf die erblosen Verlassenschaften ihrer Bürger verliehen, wogegen sich der Kurfürst den

---

[7]) Code civil art. 539: „Tous les biens vacans et sans maître, ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées, appartiennent au domaine public". art. 713: „Les biens qui n'ont pas de maître, appartiennent à l'État".

Nachlaß der unechten und fremden Leute vorbehielt. Hierauf beruht es, daß noch heute in Berlin der erblose Nachlaß der Adligen, Juden und Vagabunden dem Staate, der der übrigen in Berlin wohnhaften Personen der Stadt zusteht. Diese Rechte sind unberührt geblieben. (Art. 31 EG. zum BGB.).

Einen ähnlichen Charakter hat das Recht des Fiskus auf das Vermögen eines Vereins, der aufgelöst, oder dem seine Rechtsfähigkeit entzogen wird. Dieses Vermögen fällt mangels einer satzungsmäßigen oder sonst zulässigen Bestimmung, wenn der Verein nicht ausschließlich den Interessen seiner Mitglieder diente, an den Fiskus des Bundesstaates, in dem der Verein seinen Sitz hatte. (§ 45 BGB.). Der Fiskus nimmt die Stelle eines gesetzlichen Erben ein und soll das Vermögen tunlichst in einer den Vereinszwecken entsprechenden Weise verwenden.

Das ALR. rechnet endlich zum gemeinen Eigentume des Staates das Recht auf die wegen eines Verbrechens eingezogenen Güter, die fiskalischen Strafen und die Abschoßgelder (§ 126 II, 17 ALR.). Die Abschoßgelder sind gegenwärtig durch Staatsverträge entweder ausdrücklich aufgehoben oder doch stillschweigend außer Kraft gesetzt worden. Es bleibt also nur das Recht des Staates auf konfiszierte Gegenstände und auf Geldstrafen. Beide sind ein Ausfluß der Gerichtsbarkeit. Daß das ALR. diese Nutzungen zu den Regalien rechnete, findet darin seinen Grund, daß die Gerichtsbarkeit selbst damals nur in den höheren Instanzen eine rein staatliche war, während die untere Gerichtsbarkeit sich meist im Besitze von Gutsherren oder Städten befand. Die Nebenrechte finanzieller Natur teilten natürlich das Schicksal des Hauptrechts und gingen mit diesen gleichfalls in Privatbesitz über. Gegenwärtig ist nun die Gerichtsbarkeit wieder eine rein staatliche geworden. Damit sind grundsätzlich auch sämtliche Konfiskate und Geldstrafen wieder ein Recht des Staates. Allein es ist nicht ausgeschlossen, daß gleichwohl der Staat diese finanziellen Befugnisse auf andere Rechtssubjekte überträgt, wie dies namentlich bezüglich der von der Polizei festgesetzten Strafen zu Gunsten gewisser Kommunalverbände geschehen ist. Nach Art 8 der Verfassungsurkunde bedürfen alle Strafen einer gesetzlichen Grundlage, dürfen also nur auf Grund eines Gesetzes oder einer gesetzlichen Ermächtigung angedroht oder verhängt werden.

Partikularrechtlich besteht als Ausfluß des früheren Strandrechts noch ein besonderes Bernsteinregal des Staates[8]). In den ehemals westpreußischen Kreisen Pommerns und in Westpreußen erstreckt sich das Regal bloß auf den vom Meere angespülten, in Ostpreußen und Ermland auch auf den im Binnenlande gefundenen Bernstein[9]).

Im engsten Zusammenhange mit den Regalien stehen die Gebühren. Solche wurden ursprünglich nur für einzelne richterliche Amtshandlungen an den betreffenden Richter entrichtet. Erst mit der Anweisung der Richter auf ein festes Gehalt nahm der Inhaber der Gerichtsbarkeit, mochte dies nun der Staat oder eine Stadtgemeinde oder ein Gutsherr sein, die Gerichtssporteln für sich in Anspruch. Sie hatten also als eine in der Gerichtsbarkeit liegende Befugnis finanzieller Natur vollständig den Charakter des Regals. Die Nutzung stand grundsätzlich dem Staate, aber kraft landesherrlicher Verleihung, die gleichzeitig mit der der Gerichtsbarkeit erfolgte, auch anderen Rechtssubjekten zu. Mit der Aufhebung aller städtischen und patrimonialen Gerichtsbarkeit sind auch die Gerichtsgebühren ausschließliches Recht des Staates geworden. Im Gegensatze zu den Konfiskaten und Geldstrafen werden sie jedoch niemals anderen Rechtssubjekten verliehen, sondern die Nutzung bleibt bei den staatlichen Gebühren stets dem Staate vorbehalten. Damit haben diese Gebühren den ursprünglichen Charakter eines Regals vollständig verloren. Die Erhebung von Gebühren beschränkt sich aber gegenwärtig nicht mehr auf das Justizwesen, auch für andere staatliche Handlungen werden Gebühren erhoben.

Jede Gebühr bedarf als Grundlage ihrer Erhebung eines Gesetzes[10]). Denn nach Art. 102 der Verfassungsurkunde können

---

[8]) Vgl. v. Brünneck, Das Recht auf Zuneigung der von der See ausgeworfenen oder angespülten Meeresprodukte und das Bernsteinregal, Königsberg 1874.

[9]) Westpreuß. Prov.-Recht §§ 73—75, Ges. vom 22. Februar 1867 — GS. 1867, S. 272 —. Bei Einführung des westpreußischen Provinzialrechts in der Stadt Danzig und deren Gebiete durch Ges. vom 16. Februar 1867 — GS. 1867, S. 87 — ist anerkannt worden, daß das Bernsteinregal am Strande von Weichselmünde bis Polsk der Stadtkämmerei zu Danzig gehört.

[10]) Andrer Ansicht Arndt im Verwaltungsarchive Bd. 11, S. 439 auf Grund des vorverfassungsmäßigen Rechtes.

Staats- oder Kommunalbeamte nur auf Grund eines Gesetzes Gebühren erheben. Die vor Erlaß der Verfassungsurkunde eingeführten Gebühren bleiben jedoch, auch wenn sie auf Verordnungen beruhen, nach Art. 109 bis zu ihrer Abänderung durch Gesetz in Kraft. Die Gebühren sind von den Beteiligten zu entrichten für gewisse staatliche Handlungen, deren Vornahme sie veranlaßt haben. Es handelt sich um staatliche Akte, für welche die Gebühren ein Entgelt bilden. Die Vornahme dieser Akte beruht nicht auf einem Vertrage des Beteiligten mit der Staatsgewalt, selbst in den Fällen nicht, in denen der betreffende Akt ohne den Willen des Betreffenden gar nicht vorgenommen werden darf. Die Gebühr ist daher nicht eine vertragsmäßige Gegenleistung, sondern eine unmittelbar auf dem Gesetze beruhende, unter gewissen Voraussetzungen zu entrichtende Abgabe an den Staat gleich der Steuer. Von letzterer unterscheidet sie sich nur dadurch, daß sie mit Rücksicht auf eine gewisse staatliche Handlung als deren Entgelt erhoben wird. In welchen Fällen die Erhebung derartiger Gebühren stattfindet, wird bei den betreffenden Verwaltungszweigen zu erörtern sein.

Außerdem bezeichnet man vielfach als Gebühren auch Gegenleistungen der Beteiligten für staatliche Leistungen auf dem Boden des Privatrechts. Diese Gegenleistungen sind aber von den eigentlichen Gebühren wesentlich verschieden. Soweit der Staat sich als Unternehmer selbst auf den Boden des Privatrechts stellt und Leistungen übernimmt, die an und für sich auch jedes andere Rechtssubjekt darbieten darf, gewinnt auch die Gegenleistung einen privatrechtlichen Charakter. Beide beruhen auf einer privatrechtlichen Grundlage, in der Regel dem des Vertrages, und sind, da der Staat sich selbst als Privatrechtssubjekt fingiert, nicht verschieden von anderen privatrechtlichen Leistungen und Gegenleistungen. Die Höhe der fälschlich als Gebühr bezeichneten Gegenleistung der Beteiligten hängt hier so vielfach von wechselnden wirtschaftlichen Verhältnissen ab, daß in den meisten Fällen eine gesetzliche Festsetzung geradezu unmöglich erscheint. Die Verfassungsbestimmung, daß Gebühren nur auf Grund eines Gesetzes erhoben werden dürfen, bezieht sich daher auf privatrechtliche Gegenleistungen nicht. Damit ist selbstverständlich nicht ausgeschlossen, daß auch in diesen Fällen, soweit es möglich sein

sollte, eine gesetzliche Festsetzung erfolgt. Diese würde dann aber einen wesentlich anderen Charakter haben als bei den eigentlichen Gebühren. Es läge keine sich unmittelbar an die Staatsangehörigen wendende und ihre Abgaben an den Staat festsetzende Rechtsnorm, sondern nur eine Instruktion für die staatlichen Organe vor, auf welche Bedingungen hin sie sich in Verträge gewisser Art einlassen dürfen. Diese privatrechtlichen Gegenleistungen an den Staat können so mannigfach sein wie sein privatrechtlicher Geschäftskreis überhaupt. Besonders hervorzuheben sind hier die Personen- und Frachtgelder beim Eisenbahnbetriebe.

§ 209. Die Reichssteuern.

Nach Art. 70 der Reichsverfassung dienen zur Bestreitung der Reichsausgaben unter anderen die aus den Zöllen und den gemeinschaftlichen Verbrauchssteuern fließenden Einnahmen. Diese Reichssteuern, hinsichtlich deren dem Reiche allein die Gesetzgebung zusteht, sind nach Art 35 der Reichsverfassung die Zölle und die Verbrauchssteuern von Salz, Tabak, Branntwein, Bier und dem aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zucker und Syrup.

Dies sind die alten verfassungsrechtlichen Reichssteuern. Sie haben für den preußischen Staat eine besondere Bedeutung insofern, als nach Art. 5 der Reichsverfassung bei den diese Steuern betreffenden Vorlagen Preußen ein Veto im Bundesrate hat.

Das Reich erhebt aber daneben noch eine ganze Reihe anderer Reichssteuern, namentlich Stempel- und Erbschaftssteuern. Hinsichtlich ihrer hat Preußen kein Veto im Bundesrate.

Eine Darstellung der Reichssteuern im einzelnen ist hier nicht beabsichtigt, sondern muß dem Reichsstaatsrechte überlassen bleiben.

Das Reich kann verfassungsmäßig Steuern aller Art, direkte und indirekte, erheben, wenn es sich bisher auch tatsächlich im wesentlichen auf indirekte Steuern beschränkt hat. Daß es schon anfängt, auf die direkten Steuern überzugreifen, läßt sich nicht leugnen. Denn die Tantiemesteuer für Aufsichtsratsmitglieder, wenn auch in Form eines Stempels erhoben, ist doch tatsächlich eine besondere Einkommensteuer. Und bei der Erbschaftssteuer ist es angesichts der schwankenden Grenzlinie zwischen direkten und

indirekten Steuern wenigstens bestritten, welcher Klasse sie zuzurechnen ist. Die Vermögenszuwachssteuer ist zweifellos eine direkte.

Durch die Reichssteuer wird die Bewegungsfreiheit des Einzelstaates auf dem Gebiete der Besteuerung wesentlich beschränkt. Diese Beschränkung ist eine rechtliche bei den alten verfassungsmäßigen Reichssteuern, hinsichtlich welcher das Reich eine ausschließliche Besteuerung für sich in Anspruch nimmt. Bei den anderen Reichssteuern wäre es nicht ausgeschlossen, daß der Einzelstaat denselben steuerlichen Gegenstand für sich in Anspruch nimmt. Insbesondere erkennt das Erbschaftssteuergesetz vom 3. Juni 1906 §§ 58,59[1]) ausdrücklich das Recht der Bundesstaaten an, für eigene Rechnung Zuschläge zu der veranlagten Steuer und eine Steuer in den reichsrechtlich befreiten Fällen, namentlich bei Erbschaften der Abkömmlinge und Ehegatten zu erheben, wovon freilich Preußen keinen Gebrauch gemacht hat. Aber tatsächlich wird, auch ohne daß das Reich ein ausschließliches Besteuerungsrecht für sich beansprucht, die Möglichkeit der Besteuerung durch den Einzelstaat wesentlich beschränkt, da jede Steuer sich nur bis zu einer gewissen Höhe bewegen kann, wenn sie nicht wirtschaftlich vernichtend wirken soll.

An dem Ertrage der Reichssteuern ist der Einzelstaat wirtschaftlich interessiert durch die Ueberweisungen gewisser Teile des Ertrages durch das Reich an die Einzelstaaten. Das System der Ueberweisungen geht geschichtlich zurück auf die Frankensteinsche Klausel von 1879 und ist im einzelnen mannigfachen Schwankungen und Veränderungen unterworfen gewesen, die hier nicht weiter zu verfolgen sind. Nach dem Gesetze vom 15. Juli 1909[2]) ist nur noch die Branntweinsteuer eine Ueberweisungssteuer, deren Ertrag nach der Kopfzahl der Bevölkerung auf die Einzelstaaten zu verteilen ist. Die süddeutschen Staaten haben hierauf ein Reservatrecht. Aber auch für Preußen handelt es sich um ein gegen seinen Willen unentziehbares Recht wegen seines Vetos im Bundesrate hinsichtlich der alten verfassungsmäßigen Reichssteuern. Außerdem fließt von der Erbschaftssteuer anfangs ein Drittel, seit 1909 ein Viertel ihres Rohertrages den Einzelstaaten zu. Hierauf hat

[1]) RGBl. 1906, S. 620.
[2]) RGBl. 1909, S. 243.

jedoch kein Einzelstaat ein unentziehbares Recht. Dasselbe gilt von einem Zehntel der Wertzuwachssteuer.

Umgekehrt sind die Einzelstaaten an der Finanzwirtschaft des Reiches beteiligt durch die Matrikularbeiträge. Nach Art 70 der Reichsverfassung haben sie, soweit die Bedürfnisse des Reiches durch dessen Einnahmen nicht gedeckt werden, Matrikularbeiträge aufzubringen, die nach der Kopfzahl der Bevölkerung auf die Einzelstaaten verteilt werden. Die Matrikularbeiträge können von den Einzelstaaten zum Teile gedeckt werden aus dem Ertrage der Ueberweisungen. Soweit das nicht möglich ist, entsteht der Begriff der ungedeckten Matrikularbeiträge. Die Erhebung der Matrikularbeiträge ist nach der Reichsverfassung in unbeschränkter Höhe zulässig. Gesetzlich sollen bis auf weiteres die ungedeckten Matrikularbeiträge 80 Pf. auf den Kopf der Bevölkerung nicht überschreiten, und ein etwaiger Mehrbedarf ist aus anderweiten Mitteln des Reiches zu decken.

Das Reich ist endlich an den Reichssteuern beteiligt durch deren Verwaltung. Die Reichssteuern zeigen sich als solche nur im Verhältnisse des Reiches zum Einzelstaate, nicht gegenüber dem Publikum. Der Einzelstaat hat die Reichssteuern für das Reich einzuziehen, wofür ihm das Reich einen bestimmten Prozentsatz der einzelnen Steuern an Erhebungskosten überweist. Wenn der Einzelstaat für die Erhebung mehr aufwendet, muß er den Mehrbetrag aus eigenen Mitteln decken, wie ihm umgekehrt auch etwaige Ersparnisse zustatten kommen. Nur der Nettoertrag der Reichssteuern nach Abzug der von Reichs wegen bestimmten Erhebungskosten ist an die Reichskasse abzuliefern. Dem Publikum gegenüber ist also nicht das Reich, sondern der Einzelstaat Steuergläubiger. Dem einzelnen Steuerpflichtigen tritt nicht das Reich, sondern nur der Einzelstaat gegenüber. Der Steuerpflichtige oder als solcher in Anspruch genommene hat also, soweit das Reichsrecht[3]) nichts anderes bestimmt, auch gegenüber der Steuerforderung die Rechtsmittel nach Maßgabe des Landesrechtes[4]).

---

[3]) Wie bei der Erbschaftssteuer Zulässigkeit des ordentlichen Rechtsweges. Vgl. Bd. 2 § 143.

[4]) Vgl. Entsch. des Reichsgerichts vom 2. Februar und 9. April 1884 – Entsch. in Zivilsachen Bd. 11, S. 65, 91.

Kap. II. Die Organe der Finanzverwaltung.

§ 210. Die Verwaltung der Domänen und direkten Steuern.

Die Verwaltung der Domänen und direkten Steuern hat das miteinander gemein, daß sie in der Bezirksstelle, bis in die neueste Zeit auch in der obersten Stelle in einer Behördenorganisation vereinigt war. Mit der Uebertragung der Domänen- und Forstangelegenheiten auf das landwirtschaftliche Ministerium hat diese Vereinigung in der obersten Stelle freilich aufgehört. Sie besteht aber fort in den Bezirksregierungen. Dagegen ist die örtliche Verwaltung dieser staatlichen Einnahmequellen nicht einheitlich, sondern geht nach den mannigfachsten Richtungen auseinander. Die Verwaltung gliedert sich also zunächst nach den drei Stufen der Ortsverwaltung, der Bezirksverwaltung und der obersten Verwaltung, die Ortsverwaltung nach den einzelnen Verwaltungszweigen.

Eine Ortsverwaltung der Domänen im engeren Sinne und der verpachteten fiskalischen Jagden ist im allgemeinen überflüssig, da hier der Pächter den staatlichen Grundbesitz nutzt, und die Einnahme für den Staat nur in der Pachtsumme besteht, welche unmittelbar an die Regierungshauptkasse abgeführt wird. Die einzelnen Pachtverträge werden von der Regierung abgeschlossen, so daß es auch in dieser Beziehung einer örtlichen Verwaltung nicht bedarf. Endlich wird die Aufsicht über die verpachteten Güter von den Departementsräten der Regierung geführt. Soweit also eine Verpachtung des staatlichen Grundbesitzes stattfindet, bedarf es besonderer örtlichen Verwaltungsbehörden nicht. Nur ausnahmsweise ist ein staatlicher Beamter zur Einziehung der Domänenrenten bestellt. Außerdem erweist sich eine örtliche Verwaltung als notwendig, wenn ausnahmsweise eine Domäne in staatliche Verwaltung genommen werden muß[1]).

Bei den Forsten findet dagegen eine Verpachtung grundsätzlich nicht statt, sondern der Staat verwaltet und nutzt seinen forstmäßig bewirtschafteten Grundbesitz selbst. Hier sind also auch besondere Ortsverwaltungsbehörden notwendig. Der staatliche

[1]) Vgl. § 201.

Waldbesitz zerfällt in Oberförstereien unter je einem Oberförster, dem die erforderlichen Forstschutzbeamten, wie Revierförster, Hegemeister, Unterförster und Waldwärter, untergeordnet sind. Die Zuständigkeit und die Obliegenheiten der Oberförster werden geregelt durch die Geschäftsanweisung vom 4. Juni 1870, neugefaßt durch Verfügung vom 17. Januar 1905[2]), welche an Stelle der früheren, nicht veröffentlichten Dienstinstruktion vom 21. April 1817 getreten ist[3]). Für eine oder in der Regel mehrere Oberförstereien sind zur Erhebung der Holzgelder und Forstgefälle Forstkassen errichtet, die sich mit den Domänenrentämtern decken sollen, soweit solche bestehen. Jede Forstkasse befindet sich unter Leitung eines Forstkassenrendanten, welcher allein befugt ist, die betreffenden Gelder in Empfang zu nehmen und darüber zu quittieren. Den einzelnen Oberförstern sind Forstinspektoren übergeordnet, die gleichzeitig als Forsträte der Regierung angehören. Die Stellung der Forstinspektoren regelt sich nach dem vom Könige genehmigten Runderlasse vom 26. März 1834[4]). Hiernach sind sie innerhalb der ihnen zugewiesenen Bezirke die unmittelbaren Vorgesetzten der Oberförster und Forstkassenrendanten. Als solche haben sie nach den bestehenden allgemeinen Normen und den ihnen erteilten Vorschriften den Forsthaushalt zu beaufsichtigen und die Aufsicht über die Forstbeamten und Forstkassenverwalter zu führen. Ueber den Forstinspektoren steht dann die Regierung.

Hinsichtlich der Steuern handelt es sich bei der örtlichen Verwaltung um dreierlei, um die Beschaffung der notwendigen tatsächlichen Grundlagen, welche die Anwendung der Steuerrechtssätze auf den einzelnen Fall ermöglicht, ferner um die Unterordnung des einzelnen Falles unter die allgemeine Rechtsnorm durch die Einschätzung und endlich um die Vollziehung des in der Einschätzung enthaltenen Urteils durch die Steuererhebung.

Die Anwendung der Steuergesetze auf den einzelnen Fall erfolgt, soweit es sich um die direkten Steuern handelt, durch besondere Einschätzungsbehörden, welche für die einzelnen Steuern verschieden gebildet sind, und in der Regel aus Berufs- und

---

[2]) MBl. der inn. Verw. 1871, S. 69; Landw. MBl. 1905, S. 69.

[3]) Wegen der Vorbildung der oberen Forstbeamten vgl. die Bestimmungen vom 25. Januar 1903 — MBl. der inn. Verw. 1903, S. 41.

[4]) v. Kamptz, Ann. Bd. 18, S. 37.

Ehrenbeamten zusammengesetzt werden[5]). Ein besonderes Hilfsorgan der Steuereinschätzung bei der Grund- und Gebäudesteuer bildet die Katasterverwaltung. Diese ist dazu bestimmt, etwaige Veränderungen in die Grund- und Gebäudesteuerbücher nachzutragen (Fortschreibungen) und steht zu diesem Zwecke in fortlaufender amtlichen Verbindung mit den Amtsgerichten als Grundbuchämtern. Für bestimmte Bezirke, in der Regel für jeden Kreis, sind die Kastasterämter unter einem Katasterkontrolleur eingerichtet. Die Katasterämter stehen unter den Regierungen, denen je ein Katasterinspektor, und unter dem Finanzministerium, dem ein Generalinspektor des Katasters beigegeben ist[6]).

Außer der Steuereinschätzung kommt hier nur noch die Steuererhebung in Betracht. Diese erfolgt jetzt allgemein durch die Gemeinden nach näherer Bestimmung der einzelnen Steuergesetze. Den Gemeinden stehen die selbständigen Gutsbezirke gleich[7]).

Die Gemeinden haben die von ihnen erhobenen und verrechneten Summen an die staatlichen Kreiskassen, und diese ihrerseits an die Regierungshauptkassen abzuliefern.

In der Bezirksinstanz wird die Verwaltung der Domänen, Forsten und direkten Steuern durch die Regierungen und zwar durch deren dritte Abteilungen für Domänen, Forsten und direkte Steuern geführt, innerhalb deren namentlich für das Forstwesen besondere technische Räte bestellt sind[8]). Für den Stadtkreis Berlin, in dem eine Verwaltung der Domänen und Forsten nur als Tiergartenverwaltung in Betracht kommt, die mit der Ministerialbaukommission verbunden ist, tritt an die Stelle der Regierung auf dem Gebiete der Steuerverwaltung die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern[9]). In den Regierungshauptkassen vereinigen sich alle staatlichen Einnahmen des betreffenden Regierungsbezirks, indem sämtliche übrigen Kassen

[5]) Vgl. §§ 204 ff.

[6]) Wegen der Prüfungen die Vorschriften vom 17. Dezember 1892.

[7]) Allgemeine Feststellung des Grundsatzes der Erhebung der Steuern durch die Gemeinden durch die Verordnung vom 22. Januar 1894 — GS. 1894, S. 5 —. Die früheren Elementarsteuererheber in Rheinland und Westfalen sind damit fortgefallen.

[8]) Vgl. im übrigen über die Geschäftstätigkeit der Regierungen auf diesem Gebiete §§ 125, 126.

[9]) Vgl. § 125.

ihre Eingänge an die Regierungshauptkasse einzuliefern haben. Die Regierungen stehen nun zwar auch als Behörden der Finanzverwaltung wie bei ihrer gesamten übrigen Tätigkeit unter der Aufsicht des Oberpräsidenten, der über sie, sei es von Amts wegen, sei es auf ergangene Beschwerden, eine fortlaufende Aufsichtstätigkeit auszuüben hat. Abgesehen von dieser Aufsichtstätigkeit ist aber der Oberpräsident mit der Finanzverwaltung selbst nicht befaßt.

Die oberste Verwaltung der Domänen, Forsten und direkten Steuern vereinigte sich bis in die neuere Zeit in dem Finanzministerium. Mit dem Uebergange der Verwaltung der Domänen und Forsten auf das landwirtschaftliche Ministerium hat jedoch in dieser Beziehung eine Scheidung stattgefunden[10]). Das Finanzministerium hat mit der Verwaltung der Domänen und Forsten nur noch so weit zu tun, als es die Einnahmen und Ausgaben dieses Verwaltungszweiges bei Aufstellung der allgemeinen Etats zu berücksichtigen hat, wie dies auch hinsichtlich sämtlicher übrigen staatlichen Verwaltungszweige der Fall ist. Im übrigen bildet die oberste Behörde das Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, und die Regierungen sind bezüglich ihrer Domänen- und Forstverwaltung diesem Ministerium untergeordnet. Dagegen ist das Finanzministerium für die Verwaltung der direkten Steuern die zuständige oberste Behörde geblieben. Dieser Verwaltungszweig wird besonders geleitet von der zweiten Abteilung des Finanzministeriums für die direkten Steuern. Die Regierungen als Organe der Steuerverwaltung stehen unter dem Finanzministerium.

Das Kassenwesen des ganzen Staates ist vereinigt in der Generalstaatskasse, neben der nur die General-Lotterie-, die General-Militär- und Staatsschuldentilgungskasse als selbständige oberste Kassen bestehen geblieben sind.

§ 211. Die Verwaltung der indirekten Steuern.

Die Verordnung vom 26. Dezember 1808 hatte unter Aufhebung der bisher für einen großen Teil des Staatsgebietes bestehenden Accise- und Zolldirektionen die Verwaltung sämt-

---

10) Vgl. § 134.

licher indirekten Abgaben den Regierungen und in der obersten Stelle dem Finanzministerium übertragen. Auch nach den Befreiungskriegen hielt man an dem Standpunkte fest, die gesamte innere und Finanzverwaltung für die Bezirksstelle möglichst in den Regierungen zu vereinigen. Die Verwaltung der indirekten Steuern verblieb daher den Regierungen, innerhalb deren hierfür besondere vierte Abteilungen bestanden[1]). Praktische Gesichtspunkte nötigten jedoch sehr bald namentlich für die Grenzprovinzen zur Einschlagung eines anderen Weges, nämlich zur Errichtung besonderer, bureaukratisch organisierter Provinzialsteuerdirektionen, im wesentlichen im Anschlusse an die Provinzialgrenzen. Die derzeitige Organisation beruht auf der Verwaltungsordnung vom 15. Januar 1908[2]).

Die örtliche Verwaltung der indirekten Steuern erfolgt durch besondere Behörden. Für die Erhebung der Zölle und indirekten Verbrauchsabgaben bestehen Hauptzollämter, mit denen zum Teil Warenniederlagen, wie Packhöfe, Lagerhäuser, zur Aufbewahrung der zollpflichtigen, aber noch nicht versteuerten Waren verbunden sind. Auch unter diesen Zoll- und Steuerämtern stehen Steueraufseher zur fortgesetzten Handhabung der Warenkontrolle gegen Hinterziehungen[3]). Jedes Hauptzollamt setzt sich zusammen aus einem Oberzollinspektor, dem der Titel Steuerrat beigelegt werden kann, einem Rendanten und einem Kontrolleur. Dazu kommt das erforderliche Hilfs- und Unterbeamtenpersonal, wie Packhofsvorsteher, Oberrevisoren, Hauptzollamtsassistenten, Hauptzollamtsdiener usw. Die Nebenzollämter sind stets einem Hauptzollamte untergeordnet und bilden eigentlich nur dessen Außenposten. An der Spitze eines solchen Unteramtes steht ein Zollempfänger, dem das erforderliche Unterpersonal untergeordnet ist.

Besondere Einrichtungen bestehen für die Stempelsteuer und für die Erbschaftssteuer. Der Verkauf und die Entwertung von Stempelmarken und Stempelpapier ist Privatpersonen, meistens Gewerbtreibenden als Stempelverteilern, unter der Aufsicht der Steuerämter übertragen. Mit der weiteren Verwaltung der Stempelsteuer und der Erbschaftssteuer sind besondere, der Ober-

[1]) Vgl. § 124.
[2]) GS. 1908, S. 66.
[3]) Vgl. Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 §§ 16—18, 97 ff., 128—132.

zolldirektion unmittelbar untergeordnete Stempel- und Erbschaftssteuerämter betraut.

Ueber den einzelnen Steuerämtern wurde die Verwaltung der indirekten Steuern nach der Verordnung vom 26. Dezember 1808 § 11 von den Regierungen geführt. Auch bei der neuen Organisation der Regierungen durch die Verordnung vom 30. April 1815 und die Geschäftsinstruktion vom 23. Oktober 1817[4]) hielt man hieran noch fest. Diese Einrichtung bewährte sich jedoch praktisch nicht, und es wurden statt dessen nach und nach für die einzelnen Provinzen besondere Provinzialsteuerdirektionen errichtet. Es geschah dies durch besondere Kabinettsordres für die Rheinprovinz vom 5. Juli 1823[5]), für die Provinz Sachsen vom 3. Oktober 1824[6]), für die Provinz Posen vom 12. September 1825[7]), für die Provinz Pommern vom 19. Oktober 1825[8]), für die Provinz Preußen vom 3. Dezember 1825[9]) und zwar hier je eine für die Regierungsbezirke Königsberg und Gumbinnen einerseits und Danzig und Marienwerder andererseits. Soweit besondere Provinzialsteuerdirektionen nicht errichtet waren, sollte nach der Kabinettsorder vom 31. Dezember 1825 die Verwaltung der indirekten Steuern von besonderen vierten Abteilungen der Regierungen geführt werden. Demnächst wurde jedoch durch die Kabinettsordre vom 30. Juni 1827[10]) auch für Schlesien eine Provinzialsteuerdirektion gebildet. In den neuen Provinzen erfolgte ebenfalls die Errichtung von Provinzialsteuerdirektionen und zwar durch den Allerhöchsten Erlaß vom 8. Februar 1867[11]) je einer für Hannover und für Hessen-Nassau und durch den Allerhöchsten Erlaß vom 24. August 1867[12]) für Schleswig-Holstein. Die Provinz Brandenburg war daher die einzige Provinz, in der die Verwaltung der indirekten Steuern noch von den Regierungen geführt wurde. Aber auch hier fand durch den Allerhöchsten Erlaß vom 1. Oktober 1875[13]) die Errichtung einer Provinzialsteuerdirektion für Brandenburg und Berlin statt, so daß diese Einrichtung jetzt allgemein durchgeführt ist. Nur in den Hohen-

---

[4]) Vgl. § 124. [5]) v. Kamptz Ann. Bd. 8, S. 23.
[6]) A. a. O. S. 1005. [7]) A. a. O. Bd. 9, S. 887.
[8]) A. a. O. S. 888. [9]) A .a. O. S. 889, 890.
[10]) v. Kamptz, Ann. Bd. 11, S. 634. [11]) GS. 1867, S. 204.
[12]) A. a. O. S. 1360. [13]) GS. 1875, S. 167.

zollernschen Landen wird die Verwaltung der indirekten Steuern noch durch die Regierung und zwar in unmittelbarer Unterordnung unter das Finanzministerium gehandhabt. Durch die Verwaltungsordnung vom 15. Januar 1908 erhielten die Provinzialsteuerdirektionen die neue Bezeichnung Oberzolldirektionen.

Die Grenzen der Direktionsbezirke stimmen im allgemeinen mit denen der Provinzen überein. Nur ist der Kreis Schmalkalden nebst den ehemaligen hannöverschen Aemtern Hohenstein und Elbingerode zu Sachsen, der Kreis Rinteln zu Westfalen und der Kreis Wetzlar zu Hessen-Nassau gelegt worden. Der Direktion für Westfalen haben sich für die Verwaltung ihrer indirekten Steuern auch die Fürstentümer Waldeck, Lippe und Schaumburg-Lippe angeschlossen. Die thüringischen Staaten bilden mit einigen preußischen Gebietsteilen einen thüringischen Zoll- und Steuerverein mit einem von Preußen ernannten Generaldirektor. Die Direktion für die Provinz Sachsen ist auch für Anhalt tätig. Endlich sind die Stadt Lübeck und einige kleinere oldenburgische und hanseatische Gebiete der preußischen Verwaltung angeschlossen.

Die Oberzolldirektionen sind bureaukratisch organisiert. Sie bestehen aus dem Präsidenten, den mit seiner ständigen Vertretung beauftragten Ober-Regierungsräten und der erforderlichen Anzahl von Mitgliedern, Regierungsräten und Regierungsassessoren. Der Präsident ist dafür verantwortlich daß die Geschäfte gründlich und rasch bearbeitet und erledigt werden. Die vortragenden Räte der Direktion erledigen ihr Dezernat selbständig, soweit sie nicht die Entscheidung des Präsidenten einzuholen haben. Für die Entscheidung von Disziplinarsachen in erster Instanz und für die Kündigung der auf Zeit oder Widerruf angestellten Beamten bildet die Oberzolldirektion eine kollegiale Spruchbehörde.

Sitz der Oberzolldirektion ist in der Regel die Provinzialhauptstadt, davon abweichende Sitze finden sich in Berlin, Altona und Köln.

Die Zuständigkeit der Oberzolldirektionen umfaßt die gesamte Verwaltung der indirekten Steuern in ihrer Provinz, mögen diese Reichs- oder Staatssteuern sein. Nur die Verwaltung der Verkehrsabgaben und die damit zusammenhängende Vermessung der Flußschiffe ist auf die Bauverwaltung übergegangen.

Der Oberpräsident nimmt gegenüber der Oberzolldirektion dieselbe Stellung ein wie gegenüber den Regierungen seines Bezirkes. Er hat also gewisse Aufsichtsbefugnisse, ohne indes mit der laufenden Verwaltung befaßt zu sein[14]). Nur die Oberzolldirektion zu Berlin für die Provinzen Brandenburg und Berlin ist dem Oberpräsidenten nicht untergeordnet, sondern steht unmittelbar unter dem Finanzministerium[15]).

Die oberste Verwaltung der indirekten Steuern wird endlich durch das Finanzministerium, insbesondere dessen Abteilung für die Verwaltung der indirekten Steuern und Zölle geführt, welche unter der Bezeichnung Generaldirektion der indirekten Steuern mit einem Generalsteuerdirektor an der Spitze besteht. Der Generalsteuerdirektor hat gewisse Verwaltungsangelegenheiten selbständig und unter eigener Verantwortlichkeit zu erledigen[16]).

Soweit die indirekten Steuern von den Behörden der Einzelstaaten für das Reich erhoben werden, tritt hierzu noch eine besondere Verwaltungsaufsicht der einzelstaatlichen Steuerverwaltung durch Organe des Reiches. Nach Art. 36 der Reichsverfassung ist zwar die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern jedem Bundesstaate, soweit er sie bisher ausgeübt hat, innerhalb seines Gebietes überlassen geblieben. Der Kaiser überwacht aber die Einhaltung des gesetzlichen Verfahrens durch Reichsbeamte, welche er den Zoll- und Steuerämtern und den Direktivbehörden der einzelnen Staaten nach Vernehmung des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen beiordnet. Die von diesen Beamten über Mängel bei der Ausführung der gemeinschaftlichen Gesetzgebung gemachten Anzeigen werden dem Bundesrate zur Beschlußfassung vorgelegt.

Diese Einrichtung ist aus dem früheren Zollvereine in die Reichsverfassung übernommen worden. Nach den Zollvereins-

---

14) Vgl. § 131.

15) Allerhöchster Erlaß vom 1. Oktober 1875 — GS. 1876, S. 167 —.

16) Vgl. die Kabinettsorder vom 12. August 1825 nebst dem Regulative vom 25. Juli 1825. Diese sind nicht verkündet, aber mitgeteilt in der Schrift: Die Grundgesetze über die innere Verwaltung des preußischen Staates oder Verfassung und Einrichtung der obersten Staats- und Provinzialbehörden der preußischen Monarchie, Berlin 1842, S. 50 ff.

verträgen stand nämlich zum Zwecke der gegenseitigen Aufsicht jedem selbständigen Vereinsstaate das Recht zu, 1. den Hauptzollämtern auf den Grenzen anderer Vereinsstaaten Kontrolleure, Vereins- oder Stationskontrolleure genannt, beizuordnen, 2. in gleicher Weise an die Zolldirektionen der anderen Vereinsstaaten Beamte, Vereinsbevollmächtigte, abzuordnen, um von dem Geschäftsgange Einsicht zu nehmen.

An die Stelle dieser gegenseitigen Kontrolle der Zollvereinsstaaten ist nunmehr diejenige des Reiches getreten. Auch gegenwärtig wird bei den Reichskommissaren noch unterschieden zwischen den den Zoll- und Steuerämtern beigegebenen Kontrolleuren und den den Direktivbehörden zugeordneten Reichsbevollmächtigten für Zölle und Steuern, von denen erstere den letzteren dienstlich untergeordnet sind. Die Reichskommissare haben nicht die Befugnis, selbständige Anordnungen zu treffen. Sie dürfen sich nur von dem Zustande der Verwaltung Kenntnis verschaffen und alle diejenigen Verfügungen treffen, welche zur Erreichung dieses Zieles notwendig sind, z. B. die Akten, Bücher, Rechnungen usw., einfordern. Die Bevollmächtigten wohnen außerdem den Sitzungen der Direktivbehörden bei, und deren Anweisungen an die untergeordneten Behörden müssen ihnen, wenn sie am Orte anwesend sind, zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Reichskommissaren und den Behörden der Einzelstaaten ist zunächst die Entschließung der vorgesetzten Behörden einzuholen. Erst wenn auf diesem Wege eine Abhilfe nicht zu erreichen ist, hat der Kommissar über die bemerkten Mängel an den Bundesrat zu berichten, der nach den allgemeinen Vorschriften der Reichsverfassung über Mängel, welche sich bei der Ausführung der Reichsgesetze herausstellen, Beschluß faßt.

Die vom Kaiser auf Vorschlag des Bundesratsausschusses für Zoll- und Steuerwesen zu ernennenden Reichskommissare sind Organe des Reiches und beziehen demgemäß ihre Besoldung aus der Reichskasse. Die Besetzung der Stellen erfolgt jedoch bis jetzt nur in kommissarischer Weise, so daß die betreffenden Beamten Beamte der Einzelstaaten bleiben und nach Erledigung ihrer Obliegenheiten in deren Dienst zurücktreten. Die vorgesetzte Dienstbehörde der Reichskommissare bildet wie die aller anderen Reichsbeamten der Reichskanzler.

§ 212. Die Verwaltung der staatlichen Gewerbebetriebe und Regalien.

Für die Verwaltung der Regalien einschließlich der aus ihnen erwachsenen Gebühren erscheint ein besonderer Behördenorganismus im allgemeinen überflüssig. Es handelt sich hier im wesentlichen um andere Verwaltungszweige sei es der inneren Verwaltung sei es der Justiz, welche nur nebenbei auch einen finanziellen Gewinn abwerfen. Die Nutzungen der Landstraßen und Ströme einschließlich der zu erhebenden Gebühren werden daher von denselben Organen verwaltet, denen die Straßen- und Stromverwaltung überhaupt obliegt. Die Einziehung der zu konfiszierenden Gegenstände und der Geldstrafen liegt den Gerichtsbehörden oder, wenn die Angelegenheit vor einer Steuer- oder Polizeibehörde schwebt, dieser ob. Endlich erhebt auch jede Behörde die Gebühren für die von ihr vorgenommenen staatlichen Handlungen. Nur für die Besitzergreifung herrenloser Grundstücke oder erbloser Verlassenschaften ist die zuständige Behörde nicht naturgemäß gegeben. Hier findet daher die allgemeine Regel Anwendung, daß die keiner anderen Behörde übertragenen Landeshoheitssachen von der Regierung zu verwalten sind[1]).

Von den staatlichen Gewerbebetrieben folgt das Berg- und Hüttenwesen trotz der Beseitigung der Regalität doch noch ganz dem Verwaltungssysteme der Regalien. Die staatliche Aufsicht über die privaten Betriebe und die Leitung der Staatsbetriebe, welche beim Regalitätsprinzipe auf derselben rechtlichen Grundlage ruhen und deshalb auch in einer einzigen Verwaltung verbunden werden, fallen mit dem Aufgeben des Regalitätsstandpunktes begrifflich auseinander. Gleichwohl hat sich aber in dem Berg- und Hüttenwesen die einheitliche Verwaltung beider erhalten. Für die unmittelbare Verwaltung der für Rechnung des Staates betriebenen Bergwerke, Hütten und Salinen bestehen besondere Behörden, die Bergwerksdirektionen zu Zabrze, Saarbrücken und Recklinghausen[2]), die Berginspektionen, Hüttenämter und Salzämter. Ihre Zuständigkeit ist geregelt durch das Kompetenzregle-

[1]) Vgl. Verordnung vom 30. April 1815 § 13, Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 § 1.

[2]) A. E. vom 8. April 1903 — GS. 1903, S. 100 — und 14. Juli 1905 — GS. 1905, S. 334 —.

ment vom 22. Oktober 1868 nebst Nachträgen vom 12. März 1885 und 21. Februar 1887, beziehungsweise für Saarbrücken durch das Reglement vom 24. Mai 1867. In höherer Instanz werden dagegen die staatlichen Bergbaubetriebe von den für die innere Verwaltung des Bergwesens bestellten Behörden mit verwaltet, auf welche demnach an dieser Stelle lediglich verwiesen werden kann[3]).

Die staatlichen Gewerbebetriebe der Lotterie, der Seehandlung und der Porzellanmanufaktur besitzen als einzelne gewerbliche Anstalten keinen ausgebildeten Behördenorganismus, sondern nur einzelne, zu ihrer Verwaltung bestimmte Behörden.

Das Lotteriewesen steht unter der Leitung der dem Finanzministerium unmittelbar untergeordneten General-Lotteriedirektion. Sie ist durch das Lotterieedikt vom 28. Mai 1810 § 6 an Stelle der ehemaligen General-Lotterie-Administration und der Lotteriedirektion errichtet worden. Unter ihrer Leitung erfolgt der Vertrieb der Lose durch einzelne Lotterieeinnehmer. Diese sind Privatleute, meistens Gewerbtreibende, ohne amtlichen Charakter, welchen vom Staate gegen eine gewisse Entschädigung der Vertrieb übertragen wird.

Die Seehandlung steht nach der Kabinettsorder vom 17. Januar 1820[4]) unter einem allein verantwortlichen Chef, dem Präsidenten der Seehandlung, welchem die erforderlichen Hilfsorgane und Bureaubeamten beigegeben sind. Die Verwaltung der Seehandlung ist ebenfalls dem Finanzministerium unmittelbar unterstellt.

Die Porzellanmanufaktur hat auch eine besondere leitende Behörde, welche nach dem Allerhöchsten Erlasse vom 17. April 1848[5]) dem Handelsministerium untersteht.

Ein besonderer ausgebildeter Behördenorganismus besteht endlich für die Verwaltung der Staatseisenbahnen. So lange es nur einzelne Staatseisenbahnen gab, im übrigen aber der Privatbetrieb vorherrschte, wurden staatliche Verwaltungsbehörden je nach Bedürfnis für die einzelnen Bahnstrecken errichtet. Allgemeine Grundsätze über die Organisation gab es aber nicht. Für jede einzelne Staatseisenbahn wurde durch besonderen Allerhöchsten

[3]) Vgl. § 186.
[4]) GS. 1820, S. 25.
[5]) GS. 1848, S. 109.

Erlaß eine Direktion bestellt, deren Befugnisse sich nach der vom Ministerium erlassenen Instruktion regelten. Erst mit dem Uebergange zum reinen Staatsbahnsysteme durch den Ankauf aller bedeutenderen Privatbahnen seitens des Staates erwies sich diese Verwaltungsorganisation als unzureichend. Es wurde daher durch den Allerhöchsten Erlaß vom 24. November 1879[6]) eine allgemeine Neugestaltung des Behördenorganismus und eine Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Sinne vorgenommen, daß die Provinzialbehörden in der Regel ihre Anordnungen selbständig zu treffen haben und nur die wichtigeren Angelegenheiten dem Minister vorbehalten sind. Die gegenwärtige Organisation beruht auf dem Allerhöchsten Erlasse vom 15. Dezember 1894, neu gefaßt auf Grund des Allerhöchsten Erlasses vom 25. März 1907 durch die Verwaltungsordnung vom 10. Mai 1907[7]).

Die Verwaltung der Staatseisenbahnen erfolgt durch 21 Eisenbahndirektionen zu Altona, Berlin, Breslau, Bromberg, Danzig, Elberfeld, Erfurt, Essen, Frankfurt a. M., Halle, Hannover, Kassel, Kattowitz, Köln, Königsberg, Magdeburg, Mainz, Münster, Posen, Saarbrücken, Stettin. Die Direktionen zu Frankfurt a. M. und Mainz verwalten gleichzeitig die hessischen Bahnen. Die Eisenbahndirektionen, an deren Spitze je ein Präsident steht, sind bureaukratisch organisiert. Nur die Entscheidung der der Direktion überwiesenen Disziplinarsachen erfolgt durch die Mitglieder der Direktion als Kollegium. Für den örtlichen Dienst bestehen Eisenbahnmaschinenämter, Eisenbahnverkehrsämter, Eisenbahnwerkstättenämter und Eisenbahnbetriebsämter, die der Direktion untergeordnet sind.

Um die Interessen der beim Eisenbahnbetriebe besonders beteiligten Bevölkerungsklassen in der Verwaltung zur Geltung zu bringen, sind in Preußen durch den Ministerialerlaß vom 27. Juni 1878 beratende Körperschaften begründet worden, deren Verfassung gegenwärtig auf dem Gesetze vom 1. Juni 1882, ergänzt am 15. Juni 1906 und 15. Juni 1910[8]) in Verbindung mit dem Erlasse vom 20. Dezember 1882[9]) und der Verordnung vom 10. De-

---

[6]) MBl. der inn. Verw. 1880, S. 84.
[7]) GS. 1895, S. 11; 1907, S. 79.
[8]) GS. 1882, S. 313; 1906, S. 321; 1910, S. 99.
[9]) MBl. der inn. Verw. 1883, S. 14.

zember 1906[10]) beruht[11]). Für einen oder mehrere Direktionsbezirke besteht ein Bezirkseisenbahnrat, für den ganzen Staat neben dem Ministerium ein Landeseisenbahnrat zwecks Vertretung der Interessen der beim Eisenbahnfrachtverkehr beteiligten Personen. Die Bezirkseisenbahnräte gehen aus der Wahl der wirtschaftlichen Interessenvertretungen verschiedenster Art, wie Handelskammern, kaufmännischen Korporationen, Landwirtschaftskammern usw. hervor, welche auf je fünf Jahre eine entsprechende Anzahl von Mitgliedern und Stellvertretern wählen. Das Wahlrecht kann auch außerpreußischen Verbänden Deutschlands beigelegt werden. Von den Mitgliedern des Landeseisenbahnrats, deren Zahl ursprünglich 40 betrug, und die ebenfalls auf je fünf Jahre bestellt werden, berufen die Minister für Landwirtschaft, für Handel, für Finanzen und für öffentliche Arbeiten 10, während die übrigen 30 nach einem durch die Verordnung vom 9. Dezember 1885 festgestellten Verteilungsplane von den Bezirkseisenbahnräten gewählt werden. Dazu kommen seit 1906 zwei hessische Mitglieder, zwei für die thüringischen Staaten, je einer für Braunschweig und die Nachbarstaaten, für Hamburg und für Bremen. Die berufenen Mitglieder dürfen nicht unmittelbare Staatsbeamte sein. Den Vorsitzenden des Landeseisenbahnrats und dessen Stellvertreter ernennt der König.

Kap. III. Das Budgetrecht und die Rechnungskontrolle*).

§ 213. Geschichtliche Entwicklung des Etats- und Rechnungswesens.

Eine ziemlich genaue Rechnungskontrolle ist schon dem ständischen Patrimonialstaate eigen. Seit dem 15. Jahrhundert finden

[10]) GS. 1906, S. 412.

[11]) Vgl. dazu Vf. vom 18. Dezember 1894 — EisenbahnV.Bl. 1895, S. 98 —. und 31. Dezember 1894 — a. a. O. S. 1 —.

*) Die Literatur des Budgetrechts steht in engster Verbindung mit der über die sog. formellen Gesetze. Es ist daher hier grundsätzlich auf die Literaturangaben in Band 1, § 77, zu verweisen, wozu noch die Monographie von Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Leipzig 1888, kommt. Vgl. außerdem Fricker, Die Natur der Steuerverwilligung und des sog. Finanzgesetzes in der Ztschr. für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 17 (1861), S. 636 ff.; v. Czoernig, Darstellung

sich in allen deutschen Gebieten Amts-, Schatz- oder Raitkammern, die sich als kollegiale Behörden aus dem alten Hofamte des Kämmerers entwickeln, und deren Hauptaufgabe in der Rechnungskontrolle der fürstlichen Finanzbeamten besteht. Alle landesherrlichen Beamten, welche mit der Finanzgebahrung befaßt sind, haben über alle Einnahmen und Ausgaben von der Kammer Rechnung zu legen und Entlastung zu empfangen. Das Buch- und Rechnungswesen ist hier schon früh zu hoher Ausbildung gelangt. Gleichwohl unterschied es sich aber, wie die Finanzwirtschaft des ständischen Patrimonialstaates überhaupt in nichts von einer größeren Gutswirtschaft. Insbesondere war es nicht üblich, über die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben eines gewissen Zeitraumes Voranschläge aufzustellen. Der Landesherr wirtschaftete von der Hand in den Mund, indem er die jeweilig notwendigen Ausgaben aus den vorhandenen Beständen deckte und, soweit dies nicht möglich war, Schulden machte. Nur in dem Falle, daß zur Deckung der Bedürfnisse eine ständische Steuerbewilligung sich als notwendig erwies, verlangten die Stände wohl einen Nachweis, „wie ihr Herr in diesen Sumpf geraten". Es mußte dann allerdings durch eine allgemeine Aufstellung dargetan werden, daß die Steuerbewilligung notwendig sei und zu welchem Zwecke sie verwandt werden solle. Da jedoch die für einen bestimmten Zeitraum bewilligte Steuer immer nur die Bedeutung der außerordentlichen Beihilfe hatte, so konnte sich im Anschlusse an die Steuerbewilligung wenigstens im ständischen Patrimonialstaate ein geregeltes Etatswesen und damit

der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Kontrolle in Oesterreich, Preußen, Sachsen, Bayern, Württemberg, Baden, Frankreich und Belgien, Wien 1866; H. Schulze, Ueber das Finanzrecht der Reichs- und Landtage in Grünhuts Ztschr. Bd. 2 (1875), S. 161 ff.; Laband im Archiv für öffentl. Recht Bd. 1, S. 172 ff.; Prazak, Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von den formellen Gesetzen a. a. O. Bd. 2, S. 441 ff.; Ad. Arndt, Das preußische und das Reichsbudgetrecht a. a. O. Bd. 3, S. 533 ff.; R. (Rüdorff), Art. Staatskassenverwaltung in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 751 ff.; G. Herrfurth, Das preuß. Kassen- und Rechnungswesen, 5 Bände, 5. Aufl., Berlin 1910 ff.; Fricker in der Ztschr. für die ges. Staatswissenschaft Bd. 37, S. 271 ff. (1895); Tezner in der Krit. Vierteljahrsfrist Bd. 37, S. 271 ff. (1895); O. Schwarz, Formelle Finanzverwaltung in Preußen und im Reich, Berlin 1907.

eine brauchbare Grundlage für die Rechnungskontrolle nicht entwickeln.

Erst mit der Anerkennung der Tatsache, daß die privatwirtschaftlichen Einnahmen des Landesherren zur Deckung der Staatsbedürfnisse dauernd unzureichend sind und deshalb einer fortwährenden Ergänzung durch Steuern bedürfen, daß also die Steuern nicht mehr bloß außerordentliche Beihilfen sein können, ist die Möglichkeit für ein geregeltes Etatswesen gegeben. Die Entwickelung der deutschen Gebiete schlägt jedoch verschiedene Wege ein, je nachdem das ständische Steuerbewilligungsrecht sich erhält, oder der Landesherr in den Besitz eines selbständigen Besteuerungsrechtes gelangt. Im ersteren Falle entwickelt sich durch die Periodizität der Steuerbewilligung ein Etatswesen im engsten Anschlusse an sie, im letzteren Falle bildet sich zwar auch ein Etatswesen als Grundlage der staatlichen Finanzwirtschaft aus, aber ohne jeglichen rechtlichen oder politischen Zusammenhang mit der Steuerausschreibung. Jenes ist die Entwickelung der meisten deutschen Mittel- und Kleinstaaten, dieses die des preußischen Staates. Bei dem Einflusse, welchen das Staatsrecht der deutschen Mittelstaaten auf die Lehre des Budgetrechts überhaupt ausgeübt hat, erscheint aber auch ein Eingehen auf diese Rechtsbildungen notwendig, und zwar um so mehr, als dadurch die Eigentümlichkeit des preußischen Budgetrechts nur noch klarer hervortritt.

Im ständischen Patrimonialstaate war den Ständen, wenn von ihnen eine Steuerbewilligung verlangt wurde, ein Nachweisung über die staatlichen Einnahmen und Ausgaben vorzulegen, um ihnen ein Urteil darüber zu beschaffen, ob und in welcher Höhe eine Steuer notwendig sei. Werden die Steuern als dauernde Einnahmequelle des Staates anerkannt, aber gleichwohl periodisch bewilligt, so ergibt sich auch die periodische Aufstellung einer solchen Nachweisung als Grundlage der Steuerbewilligung ganz von selbst. Dies ist der Standpunkt verschiedener deutschen Verfassungsurkunden, welche sich eng an das frühere Recht anschließen. So sagt die bayrische Verfassungsurkunde von 1818, Tit. VII §§ 3—5:

„Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller direkten Steuern, sowie zur Erhebung neuer indirekten

Auflagen oder zu der Erhöhung oder Veränderung der bestehenden.

Den Ständen wird daher nach ihrer Eröffnung die genaue Uebersicht 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.

Die zur Deckung der ordentlichen, beständigen und bestimmt vorherzusehenden Staatsausgaben mit Einschluß des notwendigen Reservefonds erforderlichen direkten Steuern werden jedesmal auf sechs (seit 1865 auf zwei) Jahre bewilligt."

Hieraus ergibt sich, daß die indirekten Abgaben gesetzlich feststehen. Einer periodischen Bewilligung bedarf es lediglich hinsichtlich der direkten Abgaben und für diese Bewilligung bildet das Budget die Begründung. Das Budget selbst erfordert dagegen die ständische Zustimmung nicht, nur mittelbar wirkt eine größere oder geringere Steuerbewilligung auch auf den Ausgabeetat ein. Da die Einnahme- und Ausgabeposten immer einander gleichstehen müssen, so ist die Regierung an den Ausgabeetat gebunden, wie er sich durch die Höhe der Steuerbewilligung, welche der König sanktioniert, ergibt[2]). Das periodische Zustimmungsrecht des Landtages hat also nicht zum Gegenstande das Budget überhaupt, sondern nur einen Teil des Einnahmeetats, die direkten Abgaben. Im übrigen bildet das Budget nur eine Begründung für die Steuerbewilligung, die allerdings mittelbar wiederum auf den Ausgabeetat zurückwirkt.

Noch charakteristischer sind in dieser Beziehung die Bestimmungen der württembergischen Verfassungsurkunde von 1819 §§ 109 ff., welche vollständig an die früheren ständischen Einrichtungen anknüpfen. Die Aufstellung eines Etats steht hier in engster Beziehung zu der Steuerbewilligung. Grundsätzlich ist zur Deckung der Staatsbedürfnisse wie im ständischen Patrimonialstaate das Kammergut bestimmt. Nur soweit dessen Ertrag nicht ausreicht, muß der Staatsbedarf durch Steuern bestritten werden

---

[2]) Vgl. Seydel, Das Budgetrecht des bayerischen Landtages und das Verfassungsverständnis von 1843 in der Festschrift für Planck München 1887 S. 1 ff., Bayr. StR. Bd. 4, S. 291 ff. und in Marquardsens Handbuch Bd. 3, Abt. 1, S. 209 ff.

Alle direkten und indirekten Steuern bedürfen der periodischen ständischen Bewilligung, welche in der Regel nach dreijährigen Finanzperioden erfolgt. Jedem Steueransinnen der Regierung an die Stände ist neben dem Nachweise der Notwendigkeit und Nützlichkeit der Ausgaben und der Unzulänglichkeit des Ertrages des Kammergutes eine genaue Nachweisung über die Verwendung der früheren Staatseinnahmen beizufügen. Auch hier ist Gegenstand der ständischen Zustimmung nur die periodische Steuerausschreibung. Das sonstige Einnahme- und ganze Ausgabebudget wird nach ausdrücklicher Bestimmung der Verfassungsurkunde den Ständen nur zur Rechtfertigung des Steueransinnens vorgelegt. Das Einnahmebudget, soweit es nicht in den Steuern besteht, entzieht sich dem ständischen Einflusse vollständig. Gleichwohl ergeht der gesamte Etat, anders als in Bayern, in Form eines Gesetzes, es werden also auch die Ausgaben direkt von den Ständen bewilligt.

Die badische Verfassungsurkunde von 1818 und die hessische von 1820 erkennen nur das periodische Steuerbewilligungsrecht des Landtages an. Bei dem inneren Zusammenhange zwischen Einnahme und Ausgabe ergab sich jedoch eine Beschlußfassung der Stände über die Ausgaben schon mittelbar aus ihrem Steuerbewilligungsrechte. Es findet daher durch die Vereinbarung des Steuergesetzes auch eine solche über die Staatsausgaben mit den Ständen statt. In Baden werden hierbei Einnahme und Ausgaben in einem einheitlichen mit ständischer Zustimmung erlassenen Budget zusammengezogen, ein Zustand, der durch die Verfassungsnovelle vom 22. Mai 1882 rechtlich sanktioniert ist, während in Hessen der Ausgabeetat nur eine nicht als formelles Gesetz verkündete Anlage zu dem periodischen Finanzgesetze bildet.

Als gemeinsames Ergebnis des Budgetrechts der süddeutschen Staaten stellt sich damit folgendes heraus. Zur Erhebung der nicht auf Steuern beruhenden Einnahmen, in Bayern auch der auf dauernden Gesetzen beruhenden indirekten Steuern, bedarf es der periodischen Zustimmung der Volksvertretung nicht. Wohl aber ist eine solche erforderlich in Bayern für alle direkten, in den anderen Staaten auch für alle indirekten, soweit sie nicht Reichssteuern sind, so daß das periodische Finanzgesetz die einzige rechtliche Grundlage für ihre Erhebung bildet. Ein Etat der nicht zu bewilligenden Einnahmen und der Ausgaben wird den

Ständen zwar als Begründung der Steuerbewilligung vorgelegt. Dieser Teil des Etats entzieht sich aber grundsätzlich der ständischen Einwirkung. Daß der Einnahmeetat der Domänenerträge und sonstigen dauernden Einnahmen selbst dann, wenn der ganze Etat mit ständischer Zustimmung als Gesetz erlassen wird, einer ständischen Genehmigung nicht bedarf, wird dabei allgemein anerkannt. Bestritten ist es dagegen, in welchem Umfange eine Einwirkung der Stände auf den Ausgabeetat vorhanden ist. Daß die Stände mittelbar durch Bewilligung einer geringeren als der in Anschlag gebrachten Steuer auch die Gesamtsumme der Ausgaben einschränken, ist zweifellos. Dagegen läßt sich nicht mit einem Worte entscheiden, wie weit sich der ständische Einfluß auf die Festsetzung der einzelnen Ausgabeposten erstreckt. Diese Frage ist nur auf Grund der einzelnen Verfassungsbestimmungen zu beantworten. An dieser Stelle kommt es jedoch hierauf nicht weiter an. Es handelte sich nur darum, nachzuweisen, daß sich das Budgetrecht der deutschen Mittelstaaten entwickelt hat im engsten Anschlusse an das frühere landständische Steuerbewilligungsrecht, und daß selbst da, wo das Budget als einheitliches Gesetz, nicht bloß als Anhang des periodischen Steuergesetzes verkündet wird, der Schwerpunkt der parlamentarischen Mitwirkung in der Zustimmung zu im Budget aufgeführten Steuereinnahmen besteht.

Ganz anders war die Entwicklung in Preußen. Hier fand schon seit der Zeit des großen Kurfürsten eine periodische Steuerbewilligung durch die Stände nicht mehr statt. Die für die Staatsbedürfnisse notwendigen Steuern beruhten auf ein- für allemal feststehenden Rechtsnormen, zu deren einseitiger Abänderung wenigstens seit der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts der Landesherr zweifellos befugt war. Die Bestimmung des ALR. II, 13 § 15: „Das Recht, zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse das Privatvermögen, die Personen, ihre Gewerbe, Produkte oder Konsumtion mit Abgaben zu belegen, ist ein Majestätsrecht", enthält daher nur einen Grundsatz, der zur Zeit des Erlasses des ALR. bereits seit einem Jahrhundert geltendes Recht war. Ergab sich nun im Interesse der Staatswirtschaft die Notwendigkeit einer periodischen Aufstellung von Etats, so konnte man hierbei nicht an die Steuern anknüpfen. Denn diese wurden gar nicht periodisch ausgeschrieben, sondern standen gleich allen anderen Staatsein-

nahmen ein für allemal gesetzlich fest. Das preußische Budgetrecht hat sich daher ganz unabhängig von der Steuerausschreibung, im wesentlichen zum Zwecke einer besseren Rechnungskontrolle entwickelt.

Das preußische Etatswesen verdankt seine Entstehung König Friedrich Wilhelm I. Allerdings hatte bereits 1688 Knyphausen einen „General-Etat aller Domänen-Einkünfte und Ausgaben in Seiner Churfürstlichen Durchleuchtigkeit Landen"[3]) aufgestellt. Aber dieser Etat bezog sich doch nur auf einen Teil der Staatseinnahmen, die aus den Domänen und Regalien. Es kam außerdem nicht zu der für eine gesunde Finanzwirtschaft notwendigen periodischen Etatserneuerung, sondern jener Etat sollte eine dauernde Grundlage bilden. Die Instruktion der 1714 begründeten Generalrechenkammer von 1717 erwähnt dagegen bereits General- und Provinzialetats, deren staatsrechtliche Bedeutung aber nicht ganz klar ist, da die Generalrechenkammer nicht bloß etatsmäßige Posten, sondern alles passieren lassen soll, was durch Sr. Majestät eigene Hand und Unterschrift oder sonst von den Kollegien auf eine zulängliche und von Sr. Majestät approbierte Weise autorisiert ist. Die Instruktion des Generaldirektoriums vom 20. Dezember 1722 gab dann eingehende Vorschriften über die Art und Weise der Aufstellung der General- und Provinzialetats, aber ebenfalls ohne ihre rechtliche Wirksamkeit zu bestimmen. Hierüber enthält erst die Instruktion der Oberrechenkammer vom 30. Mai 1768 die wünschenswerte Auskunft. Es wird hier bei der Tätigkeit der Oberrechenkammer unterschieden die Kontrolle der Einnahmen und Ausgaben. Beide können etatsmäßige oder außeretatsmäßige sein. Bei der Kontrolle der Einnahmen, sowohl der etatsmäßigen als der außeretatsmäßigen ist unter allen Umständen der Nachweis zu verlangen, daß wirklich nur soviel eingekommen ist, als zur Einnahme gestellt wurde. Entspricht im übrigen die wirkliche Einnahme dem Etat, so ist die Sache damit erledigt. Unvermeidliche Ausfälle beim Einnahmeetat müssen als solche bei der Ausgabe in Abgang gebracht, und ihre Richtigkeit durch Ausgabeorders und sichere Atteste dargetan werden. In gleicher Weise sind Einnahmen über den Etat durch Einnahmeorders zu belegen. Ist dagegen die Einnahme überhaupt auf

[3]) Abgedruckt bei Riedel a. a. O. Beil. VIII.

Grund des Etats erfolgt, so muß sie nach Beschaffenheit des Gegenstandes hinreichend justifiziert werden. Bei Ausgaben auf Grund des Etats erstreckt sich die Prüfung darauf, ob die Ausgabe durch Quittungen belegt ist, ob sie zu dem angegebenen Zwecke wirklich stattgefunden hat, und ob dabei nicht Ersparnisse hätten gemacht werden können. Bei Etatsüberschreitungen und außeretatsmäßigen Ausgaben ist eine Justifizierung durch Orders und Quittungen erforderlich, während im übrigen wie bei etatsmäßigen Ausgaben verfahren wird. Diese Bestimmungen werden nach Art des Edictum tralaticium wörtlich wiederholt in der Instruktion vom 2. November 1786.

Hierdurch ist das preußische Budgetrecht des 18. Jahrhunderts zum klaren Ausdrucke gelangt. Es ergibt sich daraus zunächst, was der Etat nicht ist. Er bildet nicht die rechtliche Grundlage der staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Das wäre schon deshalb unmöglich, weil der Etat nicht verkündet, sondern aufs äußerste geheim gehalten wird. Er kann mit Rücksicht darauf keine an die Untertanen sich richtende Anordnung, sondern nur eine auf das Innere des Behördenorganismus beschränkte Erklärung enthalten. Aber auch abgesehen davon ist nirgends gesagt, daß eine außeretatsmäßige Einnahme oder Ausgabe nichtig sei, es findet nur eine verschiedene Art der Rechnungskontrolle statt, je nachdem eine etatsmäßige Grundlage für die einzelnen Posten vorhanden ist oder nicht. Der Etat kann daher nirgends die rechtliche Grundlage der Einnahmen und Ausgaben bilden, diese Grundlage sind vielmehr Rechtsakte der mannigfachsten Art, wie Rechtsnormen über die Domänen und Regalien, Steuergesetze, privatrechtliche Verträge des Fiskus, Anstellungspatente der Beamten usw. Die Bedeutung des Etats beruht vielmehr darauf, daß er die auf den verschiedensten Rechtstiteln gegründeten Einnahmen und Ausgaben des Staates für die Etatsperiode in einem einheitlichen Wirtschaftsplane zusammenfaßt und damit die Grundlage für die staatliche Finanzpolitik und für die Rechnungskontrolle liefert.

Durch die Kabinettsorder vom 17. Januar 1820[4]) wurde nun zwar die Veröffentlichung der Etats für alle drei Jahre an-

[4]) GS. 1820, S. 21.

geordnet, aber nur zu dem Zwecke, damit sich jedermann überzeugen könne, daß ihm nicht ohne gerechtfertigten Grund Steuern abgefordert würden, und er preußische Staatspapiere vertrauensvoll kaufen könne, also wesentlich im Interesse des Staatskredits. Die rechtliche Natur des Etats wurde durch diese Veröffentlichung in keiner Weise berührt. Vollkommen in Uebereinstimmung mit dem bisherigen Rechte ordnet daher die bis zum Erlasse der Verfassungsurkunde in unbedingter Gültigkeit stehende Instruktion für die Oberrechnungskammer vom 18. Dezember 1824 § 26 an: „Die Etatstitel der Ausgabe sind als gesetzliche Normen zu betrachten, welche nicht überschritten werden dürfen. Nur in dem Falle soll es den obersten Verwaltungsbehörden freistehen, im Laufe der Administration Erhöhungen der etatsmäßigen Ausgaben bis zur Höhe von 5 Prozent des speziellen betreffenden Etatstitels zu bewilligen, wenn die Mehrausgaben durch Mehreinnahmen unvermeidlich herbeigeführt, und die ersteren aus den letzteren gedeckt werden können. Jede andere Mehrausgabe, sie mag durch Ersparungen bei anderen Etatstiteln gedeckt sein oder nicht, soll, wenn sie ohne Unsere Genehmigung erfolgt, zum Defekt gestellt, und deren Betrag als Strafe von dem Rendanten oder der Verwaltungsbehörde, welche sie angeordnet hat, eingezogen werden."

Der Charakter des Etats in der absoluten Monarchie wird damit in ähnlicher Weise wie durch die Vorschriften des 18. Jahrhunderts zum Ausdrucke gebracht. Der Etat bildet zunächst nicht die rechtliche Grundlage der Staatseinnahmen. Diese beruhen auf den mannigfachsten Rechtstiteln, insbesondere die Steuern auf den ein- für allemal feststehenden Steuerverordnungen. Die Einnahmen kommen zur Hebung ohne jede Rücksicht darauf, was der Etat über die Einnahmen besagt, und ob er überhaupt etwas darüber besagt. Der Etat ist aber auch nicht die rechtliche Grundlage der Staatsausgaben. Es wird nirgends gesagt, daß eine gegen den Etat gemachte Ausgabe nichtig ist, was doch notwendig der Fall sein müßte, wenn die Ausgaben nur durch den Etat gerechtfertigt würden. Im Gegenteile soll unter gewissen Voraussetzungen den Behörden eine Etatsüberschreitung gestattet sein. Aber auch eine unerlaubte Etatsüberschreitung ist nicht nichtig, sie ist, wenn die Behörde sonst innerhalb ihrer Zuständigkeit ge-

handelt hat, ebenso gültig wie eine im Etat vorgesehene Ausgabe. Nur die Haftbarkeit der Beamten wird durch die Etatsüberschreitung bewirkt. Der Etat ist also hinsichtlich der Einnahmen nichts als Wirtschaftsplan, hinsichtlich der Ausgaben außerdem Instruktion der Behörden, welche deren Zuständigkeit unberührt läßt. Als Wirtschaftsplan hat der Etat nur eine finanzpolitische, aber keine staatsrechtliche Bedeutung, als Instruktion der Behörden bildet er die Grundlage der Rechnungskontrolle. Mit der Berechtigung der staatlichen Einnahmen und Ausgaben hat er nicht das geringste zu tun.

Dieser bis zum Jahre 1848 bestehende Rechtszustand findet seinen Abschluß in der Bestimmung des Art. 99 der Verfassungsurkunde, wonach alle Einnahmen und Ausgaben des Staates für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den alljährlich durch ein Gesetz festzustellenden Staatshaushaltsetat gebracht werden müssen. An die Stelle des bisher allein den Staatshaushaltsetat festsetzenden Königs tritt nunmehr die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtages. Damit war jedoch der Weg geebnet für die Entstehung der wichtigsten staatsrechtlichen Streitfragen, für welche unter den einfacheren Verhältnissen der absoluten Monarchie jeder Boden gefehlt hatte, und an welche man daher auch bei der Redaktion der Verfassungsurkunde vielfach gar nicht denken konnte.

Die Grundsätze des Etatsrechtes, wie sie sich aus Jahrzehnte langer Uebung in Preußen ergaben, sind gesetzlich festgestellt in dem Gesetze vom 11. Mai 1898 betreffend den Staatshaushalt (sog. Komptabilitätsgesetz)[5]).

§ 214. Das Wesen des Etats.

Bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts galt es als anerkannter Grundsatz der konstitutionellen Lehre, daß die Volksvertretung alljährlich sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staates zu bewilligen, und damit der Regierung die Möglichkeit zur Führung der laufenden Verwaltungsgeschäfte zu geben habe. Ob dieser Grundsatz auf einem Mißverständnisse des englischen

[5]) GS. 1898, S. 77. Ausf.Anw. vom 8. Juni 1898 — MBl. d. inn. Verw. 1898, S. 33 —.

Staatsrechts beruht oder sich mit ihm in Uebereinstimmung befindet, mag hier dahingestellt bleiben, ist jedenfalls gleichgültig, da die Anschauung selbst die unbedingt herrschende war. Auf dem Festlande mußte diese Auffassung besonders um deswillen Anklang finden, weil sie an alte, eingewurzelte Vorstellungen anknüpfte. War doch das Steuerbewilligungsrecht der Mittelpunkt der ständischen Machtstellung gegenüber dem Absolutismus gewesen, und hatten doch die Stände, soweit sie überhaupt fortbestanden, sich auch ihr Steuerbewilligungsrecht erhalten. Mit dem Verlangen nach Wiederherstellung ständischer oder repräsentativer Vertretungen verknüpfte sich daher unwillkürlich der Gedanke, daß diesen Vertretungen das Steuerbewilligungsrecht zustehen müsse. Bei den Versuchen vorzüglich der preußischen Bevollmächtigten, auf dem Wiener Kongresse durch die Bundesakte ein Mindestmaß landständischer Rechte für alle deutschen Staaten zu gewährleisten, spielte daher das Steuerbewilligungsrecht eine bedeutende Rolle. Allerdings kamen bei der nunmehr ins Leben gerufenen neuständischen Gesetzgebung des preußischen Staates die finanziellen Befugnisse der neuen Stände nicht zu besonderer Geltung. Aber es war doch nur ein Nachklang altständischer und gleichzeitig eine Einwirkung modern konstitutioneller Auffassung, wenn das Patent vom 3. Februar 1847 im Gegensatze zu der Jahrhunderte alten Entwicklung des preußischen Staatsrechts die Finanzgesetze anders behandelte als die übrigen Gesetze. Während sonst dem Vereinigten Landtage bei der Gesetzgebung nur eine beratende Stimme eingeräumt war, wurde hinsichtlich der Einführung neuer oder der Erhöhung bestehender Steuern seine Zustimmung für notwendig erklärt.

Um von den wechselnden Phasen der einzelnen französischen Verfassungen abzusehen[1]), hatte diese konstitutionelle Auffassung ihren klarsten Ausdruck gefunden in dem Vorbilde der preußischen Verfassungsurkunde, der belgischen Verfassung[2]). Hiernach werden

[1]) Vgl. darüber Jellinek a. a. O. S. 146 ff.

[2]) Constitution belge 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".

die Steuern durch alljährlich zu erneuernde Gesetze bewilligt. Die Volksvertretung ist aber nicht auf diese periodische Steuerbewilligung beschränkt, sondern beschließt auch das gesamte Budget. Der Schwerpunkt der parlamentarischen Mitwirkung liegt also auch hier wie in den altständischen Staatswesen und nach den süddeutschen Verfassungsurkunden in der periodischen Steuerbewilligung. Die Steuern finden ihre einzige rechtliche Grundlage in dem periodischen Steuergesetze, und können ohne dieses gar nicht zur Hebung gelangen, auch wenn die Grundsätze der Steuerausschreibung ein für allemal festgestellt sein sollten. Dieses völlig unbeschränkte Steuerbewilligungsrecht wirkt schon an und für sich auf die gesamte staatliche Finanzwirtschaft zurück. Da es dem modernen Staate vollkommen unmöglich ist, ohne Steuern seine Verwaltung mit dem Ertrage der Domänen und der staatlichen Gewerbebetriebe zu führen, so bedeutet das unbeschränkte periodische Steuerbewilligungsrecht die höchste Entscheidung über die staatliche Finanzwirtschaft, und damit über die staatlichen Verwaltungsmaßregeln überhaupt. In diesem Steuerbewilligungsrechte liegt also mittelbar schon die Verfügung über den gesamten Staatshaushalt. Dieses Verfügungsrecht wird aber noch ausdrücklich anerkannt dadurch, daß den Kammern die Beschlußfassung über das Budget eingeräumt wird. Sie haben also unter königlicher Sanktion über alle Einnahmen und Ausgaben des Staates zu beschließen. Diese Beschlußfassung ist aber von sehr verschiedener Bedeutung. Hinsichtlich der nicht steuerartigen Einnahmen bildet das Budget unzweifelhaft nicht die rechtliche Grundlage, sondern nur einen Wirtschaftsplan ohne staatsrechtliche Bedeutung, hinsichtlich der Steuern ist es die einzige rechtliche Grundlage der Erhebung. Welche Bedeutung ihm hinsichtlich der Ausgaben beiwohnt, mag hier vorläufig dahingestellt bleiben.

Bei dem Uebergange Preußens zum konstitutionellen Systeme war bekanntlich die belgische Verfassung das wichtigste Vorbild. Man schloß sich ihr auch in der äußeren Form auf das engste an, hielt jedoch dabei in der Sache selbst an dem bisherigen preußischen Staatsrechte soweit fest, daß das belgische System eigentlich in sein Gegenteil verkehrt wurde. Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde bestimmt wörtlich:

„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."

Die Festsetzung des Etats ist also eine periodische, sie erfolgt für jedes Jahr besonders, wodurch eine gleichzeitige Feststellung mehrerer Jahresbudgets nicht ausgeschlossen ist. Das Etatsjahr läuft vom 1. April ab[3]).

Eins der größten Hindernisse für die richtige Erkenntnis des Etats war es von jeher, daß er durch „Gesetz" festgestellt werden soll. Nun ist aber das Wesen des Gesetzes nach preußischem Staatsrechte nichts weniger als zweifellos. Die staatsrechtliche Charakterisierung des Etats war also von der Entscheidung der Vorfrage über das Wesen des Gesetzes abhängig, und so verschmolzen beide Streitfragen zu einer untrennbaren Einheit, Gegenstand der umfangreichen Literatur sind „Gesetz und Budget". Hielt man die Begriffe des Gesetzes und der Rechtsnorm für gleichbedeutend, so mußte man auch in dem Etat Rechtsnormen über die Einnahmen und Ausgaben sehen, in dem Etat die rechtliche Grundlage der Einnahmen und Ausgaben erkennen. Soweit man dagegen die Möglichkeit eines bloß formellen Gesetzesbegriffs zugab, erklärte man auch den Etat für ein bloß formelles Gesetz, das keine Rechtsnormen enthalte, sondern einen auf Grund der bestehenden Rechtsordnung und nach deren Maßgabe zu erlassenden Verwaltungsakt. Die Vorfrage über den Charakter des Gesetzes bedarf hier einer erneuten Erörterung nicht[4]). Gesetz ist die mit Zustimmung der Volksvertretung erlassene Willenserklärung des Königs, aus dem Begriffe des Gesetzes ergibt sich aber nichts für seinen Inhalt. Es kann daher auch aus der Tatsache, daß der Etat durch Gesetz festzustellen ist, nichts für seinen rechtlichen Charakter gefolgert werden. Jene Verfassungsbestimmung besagt nur, wie ein rechtsgültiger Etat zustande kommt, nicht, worin sein Wesen besteht. Letztere Frage ist selbständig zu prüfen.

In der Literatur kann man drei verschiedene Auffassungen über das Wesen des Etats unterscheiden, die zum Teil sich auf die Eigenschaft des Etats als eines Gesetzes stützen. Die erste Ansicht,

---

[3]) Vgl. Gesetz vom 29. Juni 1876 — GS. 1876, S. 177 —.
[4]) Vgl. Bd. 1 §§ 77 ff.

welche gegenwärtig besonders vertreten wird von Hänel, v. Martitz und Zorn, folgert aus dem Gesetzescharakter des Etats, daß er absolute Grundlage aller staatlichen Einnahmen und Ausgaben ist, daß jede nicht etatsmäßige Einnahme oder Ausgabe jeder rechtlichen Grundlage entbehrt. Die zweite Richtung, unter deren Anhängern sich sowohl Verteidiger wie Gegner des bloß formellen Gesetzesbegriffs befinden, hält den Etat zwar nicht für eine absolute, aber doch für eine relative Grundlage der staatlichen Finanzwirtschaft. Im einzelnen gehen aber hier die Ansichten wieder auseinander. Während v. Rönne in dem Etat eine Vollmacht für die Behörden sieht, die an und für sich zu Recht bestehenden Einnahmen zu erheben und die Ausgaben zu leisten, steht Arndt zwar im allgemeinen auf demselben Standpunkte, mißt aber dem Etat rechtliche Bedeutung nur bei für das Verhältnis der Staatsregierung zur Volksvertretung, nicht aber für das Verhältnis des Staates zu seinen Gläubigern und Schuldnern. Diesen beiden Vertretern der relativen Auffassung schließt sich Seidler an, der in etwas abweichender Darstellung den Etat zwar nicht für eine Vollmacht, aber doch für eine rechtliche Voraussetzung der Verwaltung erklärt. Die dritte Ansicht endlich wird vertreten von den Anhängern des bloß formellen Gesetzesbegriffs, der ja bekanntlich vorzugsweise durch die Eigentümlichkeit des Etatsgesetzes entstanden ist. Nach dieser gegenwärtig herrschenden, u. a. von Fricker, v. Gneist, Laband, v. Gerber, H. v. Schulze, G. Meyer, Seligmann, Prazak, Jellinek vertretenen Auffassung, die allerdings in den Einzelheiten wieder verschiedene Schattierungen aufweist, enthält der Etat keinerlei Rechtsnormen, sondern hat vielmehr die bestehende Rechtsordnung zur Voraussetzung und ist an sie gebunden. Er ist daher hinsichtlich der zu Recht bestehenden Einnahmen und der rechtlich notwendigen Ausgaben Wirtschaftsplan oder Ausführungsverordnung zu den geltenden Rechtsnormen. Die Bedeutung eines rechtlichen Fundaments der Finanzwirtschaft wird dem Etat höchstens hinsichtlich der übrigen Ausgaben und auch dies nicht einmal von allen Schriftstellern zugeschrieben.

Bei der Untersuchung des rechtlichen Wesens des Etats ist zu unterscheiden zwischen der Einnahmeseite und der Ausgabeseite.

Für die Staatseinnahmen stellt sich der Etat selbst dar als

deren Veranschlagung im voraus. Dies entspricht vollkommen dem vor Erlaß der Verfassungsurkunde geltenden Budgetrechte. Die Staatseinnahmen haben in Preußen niemals ihre rechtliche Grundlage in dem Etat gefunden. Hinsichtlich der Einnahmen hatte der Etat eine vorwiegend finanzpolitische Bedeutung, er bildete auch in untergeordneter Weise ein Hilfsmittel der Rechnungskontrolle. Dagegen wurden die Einnahmen, mochten sie steuerartiger Natur sein oder nicht, niemals auf Grund des Etats, sondern auf Grund der verschiedensten Rechtstitel erhoben, welche mit dem Etat selbst durchaus nichts zu tun hatten. Wollte die Verfassungsurkunde diesen bisherigen Zustand abändern, und den Etat in der einen oder der anderen Beziehung zur rechtlichen Grundlage der Staatseinnahmen machen, so hätte es zum mindesten einer das bisherige Recht abändernden Bestimmung bedurft. Eine solche fehlt jedoch nicht nur, sondern die Verfassungsurkunde charakterisiert auch ausdrücklich den Etat als Voranschlag der Einnahmen, was durchaus dem früheren Rechtszustande entspricht. Dazu kommt, daß auch abgesehen davon die Verfassungsurkunde das bisherige Recht bestätigt, indem sie die Steuererhebung für unabhängig von dem Etat erklärt. Gleichwohl unterliegt die rechtliche Natur des Einnahmeetats den verschiedensten Streitfragen, die allerdings im allgemeinen jetzt für überwunden gelten können.

Was die Steuereinnahmen anbetrifft, so enthält Art. 100 der Verfassungsurkunde die ausdrückliche Bestimmung, daß Steuern und Abgaben nur erhoben werden dürfen, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind, und Art. 109 stellt die zur Zeit des Erlasses der Verfassungsurkunde bestehenden den auf Gesetz beruhenden Steuern gleich. Hieraus ergibt sich, daß allerdings eine Steuer nur auf Grund eines Gesetzes zur Hebung gelangen kann. Besteht aber einmal ein solches Steuergesetz, so kommt es nicht darauf an, ob die Steuer als Einnahme in den Etat gestellt ist. Auch wenn dies nicht der Fall sein sollte, kann die Steuer mit Recht erhoben werden. Die Steuereinnahmen des Staates beruhen also nicht auf dem Etat, sondern auf besonderen Steuergesetzen.

Es kann freilich zum Gleichgewichte der Einnahmen und Ausgaben die Einführung einer bloß vorübergehenden Steuer oder Steuererhöhung erforderlich sein. Eine solche darf nur ein-

geführt werden durch Gesetz. Nun wird aber der Staatshaushaltsetat selbst durch Gesetz festgestellt. Es erscheint daher für einen solchen Fall nichts natürlicher, als beide periodische Gesetze mit einander zu verbinden und die Steuer gleich in dem Etatsgesetze einzuführen. Dies ist die Bedeutung der Bestimmung, daß Steuern, auch ohne durch besondere Gesetze angeordnet zu sein, erhoben werden können, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen sind. Der preußischen Staatspraxis entspricht die Einführung vorübergehender Steuern durch das Etatsgesetz jedenfalls nicht, sondern sämtliche Abgaben haben stets auf besonderen Steuergesetzen beruht. Die Einstellung der gesetzlich bestehenden Steuern in dem Etat ist also eine für die Rechtsgültigkeit der Erhebung der Abgaben gleichgültige Tatsache.

Gleichwohl hat man versucht, dem Steueretat juristische Bedeutung beizumessen und diesem Bestandteile des Etats den Charakter von Rechtsnormen zuzuschreiben. Der Versuch ist von zwei verschiedenen Richtungen aus unternommen worden. Man behauptet einmal, die Steuergesetze enthielten nur die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung, zur Einnahme der Steuern bedürfe es immer einer besonderen Ermächtigung durch das Etatsgesetz[5]. Das heißt mit anderen Worten: Gewisse Gesetze dürfen nur ausgeführt werden, wenn ein besonderes Gesetz die Ausführung anbefiehlt. Es ist anzuerkennen, daß ein solches Rechtsverhältnis, wenn auch äußerst selten, praktisch vorkommen kann[6]. Es ist doch aber immerhin eine juristische und politische Seltsamkeit und es würde zum mindesten einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung in dem ersten Gesetze, für diesen Fall in den Steuergesetzen bedürfen. Dies ist aber nicht nur nicht der Fall, die Steuergesetze treffen in der Regel auch eine ausdrückliche Bestimmung im entgegengesetzten Sinne, indem sie eine positive Vorschrift über den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens enthalten. Unter diesen Umständen annehmen zu wollen, die Steuern dürften nur auf Grund des Etatsgesetzes erhoben werden, wäre ein unlösbarer Widerspruch mit dem bestehenden Rechte. Andererseits hat man ausgeführt, die Steuergesetze begründeten nur eine

[5]) Zorn a. a. O.

[6]) Ein derartiges Beispiel aus der bayerischen Gesetzgebung s. bei Seydel, Bayr. StR. Bd. 2, S. 414.

Steuerpflicht der Untertanen, ein Steuererhebungsrecht der Verwaltung, erst der Etat stelle aber für die Verwaltung die Pflicht zur Hebung der budgetmäßigen Einnahmen her, diese dürfe also insbesondere die Steuern nicht über den budgetmäßigen Betrag heraufschrauben oder unter ihn herabsetzen[7]). Allein die Steuergesetze enthalten wie alle Gesetze eine Pflicht der Behörden, sie auszuführen. Mit demselben Rechte müßte man behaupten, die Strafgesetze bedürften zu ihrer Ausführung eines besonderen Gesetzes, da sonst die Behörden Mord und Totschlag zu bestrafen zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet seien. Die Höhe der Steuer steht ferner gesetzlich fest, nur diese gesetzlich feststehende Steuer darf und muß die Behörde erheben. Ob dabei die budgetmäßig festgestellte Summe sich ergibt, hat das Ergebnis zu lehren. Die genaue Erreichung dieser Summe kann niemals befohlen werden.

Hinsichtlich der übrigen Staatseinnahmen, also derjenigen aus Domänen, staatlichen Gewerbebetrieben und Regalien, bildet schon nach den Verfassungen, welche ein unbeschränktes Steuerbewilligungsrecht der Volksvertretung anerkennen, der Etat nicht die rechtliche Grundlage der Staatseinnahmen, sondern diese beruhen auf den verschiedensten privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Titeln und werden nur durch den Etat in einer einheitlichen Uebersicht zusammengefaßt. Ebenso wenig bedarf es nach preußischem Staatsrechte einer besonderen „Bewilligung" dieser Einnahmen durch den Etat[8]). Es folgt dies einmal daraus, daß bis zum Erlasse der Verfassungsurkunde keine Staatseinnahme auf dem Etat beruhte, es hätte demnach zur Aenderung dieses Rechtszustandes mindestens einer besonderen Bestimmung bedurft. Eine solche fehlt aber nicht nur, sondern Art 99 der Verfassungsurkunde bezeichnet ganz in Uebereinstimmung mit dem bisherigen Rechte den Etat bloß als eine „Veranschlagung der Einnahmen und Ausgaben im Voraus". Wollte man jedoch auch annehmen, daß die Verfassungsurkunde den bisherigen Rechtsstandpunkt verlassen und sich auf den des Budgetrechts der konstitutionellen Lehre gestellt hätte, so würde dies in dem rechtlichen Verhältnisse nichts ändern, da nach der konstitutionellen Lehre wie nach der

[7]) Hänel a. a. O. S. 320.

[8]) Andrer Ansicht ohne nähere Begründung v. Rönne, Pr. StR. Bd. 1, S. 635 N. 2.

Verfassung aller konstitutionellen oder parlamentarischen Staaten die nicht steuerartigen Einnahmen einer parlamentarischen Bewilligung nicht bedürfen. Dazu kommt, daß bezüglich der Steuern die Verfassungsurkunde durch positive Bestimmungen die konstitutionelle Auffassung der Einnahmebewilligung zurückweist. Es ist daher anzunehmen, daß sie eine noch über die konstitutionelle Lehre hinausgehende Bewilligung der übrigen Einnahmen durch den Etat erst recht nicht anerkennen wollte. Wenn man aber trotz alledem die Notwendigkeit einer Bewilligung dieser Einnahmen für geltendes Recht halten sollte, so würde doch diese Bewilligung ein vollständig bedeutungsloser Akt sein. Das Verhältnis des Staates zu den Personen, welche ihm zu anderen als steuerartigen Leistungen verpflichtet sind, bestimmt sich nämlich, wie das ALR. II, 14 ausdrücklich vorschreibt, gar nicht nach den Normen des Staatsrechts, sondern des Privatrechts. Die Verwaltung würde also die Leistungen ohne Rücksicht auf den Etat einzuklagen berechtigt, und der andere Teil zu zahlen verpflichtet sein. Wollte die Regierung die Leistung nicht annehmen, so wäre der andere Teil zur Hinterlegung berechtigt, so daß nur eine andere Kasse an die Stelle der ursprünglich forderungsberechtigten träte.

Es stellt sich hiernach das Ergebnis heraus, daß der Etat als solcher für keine Staatseinnahmen die rechtliche Grundlage bildet, daß er für die Erhebung der Staatseinnahmen rechtlich bedeutungslos ist. Damit soll keineswegs gesagt sein, daß die Feststellung des Einnahmeetats für das staatliche Leben gleichgültig wäre, daß die Volksvertretung den einzelnen Posten nicht die sorgfältigste Aufmerksamkeit zuzuwenden hätte. Es ist auch nicht ausgeschlossen, daß der Landtag einzelne Einnahmeposten höher oder niedriger anzusetzen beschließt als der Etatsentwurf der Regierung. Aber rechtlich wird durch solche Beschlüsse nichts geändert. Der Landtag kann dadurch nicht die wirkliche Höhe der Einnahmen feststellen, wie dies überhaupt kein Etat vermag, sondern er spricht nur seine Ansicht dahin aus, daß der Ertrag einzelner Etatsposten ein anderer sein werde als die Regierung annimmt. Wer von beiden Recht hat, muß dann der Erfolg lehren[9]).

[9]) v. Mohl, Württ. StR. Bd. 1, S. 226, 663 sagt allerdings, die Stände hätten beim Einnahmeetat das Recht, eine bestimmte Ertrags-

Ueber die Bedeutung der Aufnahme der Ausgaben in den Etat enthält die Verfassungsurkunde abgesehen von der Bezeichnung als Voranschlag eine ausdrückliche Bestimmung nicht. Es sollen zwar nach Art. 99 alle Ausgaben auf den Etat gebracht werden. Daß die Nichtaufnahme einer Ausgabe in den Etat deren Nichtigkeit zur Folge habe, geht aber hieraus um so weniger hervor, als ja auch alle Einnahmen auf den Etat gebracht werden müssen, bezüglich dieser aber die Zulässigkeit der Erhebung, wenigstens soweit es sich um die Steuern handelt, auch ohne Aufnahme in den Etat von der Verfassungsurkunde ausdrücklich anerkannt wird. Wenn nun weiter Art. 104 Abs. 1 der Verfassungsurkunde besagt, daß zu Etatsüberschreitungen die nachträgliche Genehmigung der beiden Häuser des Landtages erforderlich ist, so liegt hierin nur eine weitere Ausführung des Grundsatzes, daß alle Einnahmen[10]) und Ausgaben etatsmäßige sein sollen. Es folgt daraus aber weiter nichts für die Bedeutung der Einstellung der Ausgaben in den Etat. In denjenigen Staaten, nach deren öffentlichem Rechte ein Steuerbewilligungsrecht der Volksvertretung Platz greift, liegt naturgemäß der Schwerpunkt der parlamentarischen Machtstellung in der Steuerbewilligung. Auf den Ausgabenetat macht sie sich nur mittelbar geltend, indem die Volksvertretung bestimmen kann, wozu die von ihr bewilligten Gelder verwendet werden sollen (Appropriationsklausel). Diese mittelbare Rückwirkung fällt in Preußen mit dem Steuerbewilligungsrechte von selbst fort.

Bei der Beratung der Verfassungsurkunde wurde verschiedentlich die Auffassung vertreten, daß die Volksvertretung ein Steuerbewilligungsrecht nicht bedürfe, da ihr Art. 98 der oktroyierten,

summe in den Etat aufzunehmen, und dadurch die Verwaltung zu nötigen, diese wirklich zu erreichen. Anderswo als in Württemberg bekommen leider die Stände ein solches Kunststück, das ja über alles Finanzelend hinweghilft, nicht fertig. Trotz der vielen wohlfeilen Witze, zu denen diese Mohlsche Ansicht Veranlassung gegeben hat, wird sie noch später in etwas anderer Form wiederholt in den oben angegebenen Ausführungen Hänels über die Bedeutung des Steuereinnahmeetats.

[10]) In der Praxis bezieht man die Notwendigkeit der nachträglichen Genehmigung nur auf die Ausgabeüberschreitungen, nicht aber auf die Ueberschreitung der Einnahmepositionen. Rechtlich ist die Frage, ob auch überetatsmäßige Einnahmen genehmigt werden müssen, bedeutungslos, da dem Einnahmeetat eine staatsrechtliche Bedeutung überhaupt nicht beiwohnt.

Art. 99 der revidierten Verfassungsurkunde ein unbeschränktes Ausgabenbewilligungs- und Verweigerungsrecht gebe[11]). Dagegen war das Staatsministerium schon im folgenden Jahre der Ansicht, daß aus der verfassungsmäßig bestimmten Forterhebung der Steuern auch ohne Etat von selbst die Befugnis der Regierung folge, diese Steuern zu den Staatsbedürfnissen zu verwenden. Der Staatsministerialbeschluß vom 16. Dezember 1850[12]) sprach sich somit dahin aus, daß a) diejenigen Ausgaben der laufenden Verwaltung (Ordinarium), welche aus dem durch das abgelaufene Budgetgesetz festgestellten Staatshaushaltsetat des verflossenen Jahres unverändert in den Entwurf zum neuen Etat übergegangen sind, ohne besonderen Nachweis ihrer Notwendigkeit sofort zahlbar gemacht werden können; b) dagegen alle übrigen, in den Entwurf des neuen Etats vorläufig aufgenommenen Ausgaben, also namentlich die der laufenden Verwaltung (Ordinarium) zugehörigen Erhöhungen und alle Ausgaben zur Bestreitung außerordentlicher Bedürfnisse (Extraordinarium) nur dann angewiesen werden dürfen, wenn entweder eine rechtliche Verpflichtung zur Zahlung besteht, oder die Ausgabe nach dem Ermessen des Verwaltungschefs ohne Gefahr für den geregelten Gang der Verwaltung oder für andere wichtige Staatsinteressen nicht ausgesetzt werden kann. Nachdem schon bei dieser Gelegenheit das Abgeordnetenhaus seinen entgegengesetzten Rechtsstandpunkt gewahrt hatte, hat es dann beim Beginne des Verfassungskonflikts am 7. Oktober 1862 sich dahin ausgesprochen, daß es verfassungswidrig sei, wenn die Staatsregierung eine Ausgabe verfüge, die durch einen Beschluß des Abgeordnetenhauses endgültig und ausdrücklich abgelehnt sei[13]). Die Regierung hat demnächst zwar erklärt, daß sie den Standpunkt des Staatsministerialbeschlusses vom 16. Dezember 1850 verlassen habe[14]), ohne jedoch eine er-

---

[11]) Vgl. Sten. Ber. der 2. Kamm. vom 24., 25. und 26. September 1849, Bd. 1, S. 379 ff.; der 1. Kamm. vom 16., 17. und 19. Oktober 1849, S. 1113 ff., 1149 ff.

[12]) Drucksachen des Abg.-Hauses 1851 Nr. 124 und Sten. Ber. 1850/51 Bd. 1, S. 330.

[13]) Drucksachen des Abg.-Hauses 1862 Bd. 5, Nr. 173, S. 1 und Sten. Ber. 1862, Bd. 8, S. 1610.

[14]) Sten. Ber. des Abg.-Hauses 1866/67 Bd. 3, S. 1677 und Anl. Bd. 3, S. 740.

schöpfende Erklärung über ihre nunmehrige Rechtsauffassung zu geben.

Soviel kann als unbestreitbar von vornherein festgestellt werden, daß von einem sogenannten Ausgabebewilligungsrechte der Volksvertretung oder gar bloß des Abgeordnetenhauses in Preußen nicht die Rede sein kann. Art 99 der Verfassungsurkunde sagt mit klaren Worten, wie ein Etat zustandekommt, nämlich durch Gesetz, also durch eine vom Könige mit Zustimmung beider Häuser des Landtages zu erlassende Verordnung. Sollte also wirklich der Etat die einzige rechtliche Grundlage der Staatsausgaben sein, so dürften diese Ausgaben gemacht werden, nicht weil die Volksvertretung sie bewilligt hat, sondern weil ein Gesetz, d. h. der König mit Zustimmung beider Häuser des Landtages, die Ausgaben in den verfassungsmäigen Formen den Behörden bewilligte.

Obgleich sich die Verfassungsurkunde über das Wesen des Ausgabeetats nicht weiter ausläßt, hat man in ihm die rechtliche Grundlage sämtlicher Staatsausgaben sehen wollen (v. Martitz, Zorn, Hänel). Hiernach enthielte der Etat Rechtsnormen über die Ausgaben derart, daß jede nicht auf dem Etat beruhende Ausgabe rechtswidrig wäre. Nehme man an, daß dies wirklich geltendes Recht wäre, so würde man damit einen unlöslichen Widerspruch in die Verfassungsurkunde hineintragen. Da die Durchführung aller vom Staate erlassenen Gesetze fortdauernde Ausgaben des Staates erforderlich macht, so ist die Wirksamkeit jedes Gesetzes, mag es sich handeln um war es will, bedingt durch das Vorhandensein der zu seiner Durchführung erforderlichen Mittel. Ein Gesetz kann nur verändert oder aufgehoben werden durch den übereinstimmenden Willen des Königs oder beider Häuser des Landtages, gleichwohl sollte aber jeder von den dreien gegen den Widerspruch der beiden anderen durch Streichung eines Ausgabepostens im Etat die Wirksamkeit des betreffenden Gesetzes aufheben können. Die gesetzliche Rechtsordnung steht so lange dauernd fest, bis König und Landtag durch übereinstimmenden Willen sie ändern, aber jedes Jahr könnte einer gegen den Willen der beiden anderen sie ganz oder teilweise beseitigen. Dieser unlösliche Widerspruch wäre vorhanden, wenn die Verfassungsurkunde wirklich den Etat für die einzige rechtliche Grund-

lage der Ausgaben erklärte. Zu demselben Ergebnisse gelangt man, wenn man von der Ansicht ausgeht, welche den Etat für eine notwendige Vollmacht (v. Rönne, Arndt) oder für eine rechtliche Voraussetzung (Seidler) der Verwaltung erklärt. Auch hier würde ein einziger Faktor der Gesetzgebung die Durchführung der bestehenden Rechtsordnung verhindern können, indem er die Vollmacht oder die rechtliche Voraussetzung zur Durchführung entzieht. Unwillkürlich drängen sich dabei aber noch die Fragen auf: Wo steht das geschrieben? und Wozu bedarf es außer den allgemeinen Zuständigkeitsbestimmungen noch einer alljährlich zu erneuernden Vollmacht der Behörden, damit diese die Gesetze ausführen können.

Indem die Verfassungsurkunde die Bedeutung der Ausgabenveranschlagung nicht weiter bezeichnet, erhält sie einfach den bisherigen Rechtszustand in dieser Beziehung aufrecht. Dieser ist aber enthalten in dem bereits erwähnten § 26 der Instruktion der Oberrechnungskammer vom 16. Dezember 1824. Der Ausgabeetat hat hiernach den Charakter einer Anweisung an die Behörden über die zulässige Höhe der Ausgaben. Jede ungerechtfertigte Etatsüberschreitung ist dagegen nicht nichtig, sondern bloß zum Defekte zu stellen. Diesen Charakter hat der Ausgabeetat noch heute. Er bildet nicht die rechtliche Grundlage der Staatsausgaben überhaupt, sondern nur eine Anweisung an die Staatsorgane, welche Ausgaben und in welcher Höhe sie solche leisten dürfen. Diese Anweisung enthält somit Vorschriften, welche sich lediglich innerhalb des Behördenorganismus halten, aber das Verhältnis der Staatsangehörigen zum Staate vollkommen unberührt lassen.

Bei dieser Auffassung des Ausgabeetats ist nun freilich ein Widerspruch zwischen der bestehenden Rechtsordnung und dem Etat nicht unmöglich. Es kann der Staat zu gewissen Ausgaben auf Grund der bestehenden Rechtsordnung verpflichtet sein, der Etat aber gleichwohl die Ausgabe nicht enthalten. Zwar kann der Staat jeden Augenblick die bestehende Rechtsordnung allgemein oder für den einzelnen Fall in den gehörigen Formen, regelmäßig in der des Gesetzes, abändern, und der Etat ist ein Gesetz. Unmöglich erscheint es also nicht, daß eine zu Recht bestehende Verpflichtung des Staates durch das Etatsgesetz vernichtet, daß eine

staatliche Einrichtung durch das Etatsgesetz aufgehoben wird[15]). Hierzu wäre aber die positive Uebereinstimmung aller drei gesetzgebenden Faktoren erforderlich. Bei der Etatsberatung wird sich, soweit nicht ein bloßes Versehen vorliegt, die Absetzung eines Ausgabepostens, hinsichtlich dessen eine Verpflichtung des Staates besteht, in der Regel derart vollziehen, daß die Volksvertretung den Posten streicht ohne oder gegen den Willen der Regierung. Der Etat als Gesetz kann daher nur in der Form verkündet werden, wie er aus den übereinstimmenden Beschlüssen beider Kammern hervorgegangen ist. Aber eine Uebereinstimmung der gesetzgebenden Faktoren über die Vernichtung einer gesetzlichen Verpflichtung des Staates oder die Aufhebung einer zu Recht bestehenden staatlichen Einrichtung ist damit keineswegs erreicht. Da das Etatsgesetz regelmäßig keine an außerhalb des Behördenorganismus stehende Personen sich wendende Rechtsnormen enthält, also auch nicht anzunehmen ist, daß der Gesetzgeber solche in dem Etatsgesetze aussprechen wollte, so würde eine Veränderung der Rechtsordnung durch das Etatsgesetz nicht aus der bloß negativen Unterdrückung einer Ausgabe, die durch den Beschluß eines Faktors der Gesetzgebung herbeigeführt werden kann, sondern nur aus einer positiven Vorschrift, die des Zusammenwirkens aller drei Faktoren bedarf, entnommen werden können. Diese bloße Absetzung eines Ausgabepostens ändert also die bestehende Rechtsordnung nicht.

Nunmehr entsteht ein Widerspruch zwischen den in dem Etat enthaltenen Anweisungen an die Behörden und der geltenden Rechtsordnung. Die Behörden dürften die Ausgabe nicht machen, da die Anweisung in dem Etat fehlt, aber der Berechtigte könnte, vorausgesetzt, daß der Rechtsweg zulässig ist, die betreffende Summe einklagen. Aber auch auf Grund des Urteils dürften die Behörden nicht zahlen, sie müßten jedesmal

[15]) Als politisch bedenklich fiele bei einer solchen Verbindung ins Gewicht die Beeinträchtigung der Befugnisse des Herrenhauses, da dieses Finanzgesetzentwürfe und Staatshaushaltsetats nur ablehnen oder annehmen, aber nicht amendieren darf. Vgl. Bd. 1, S. 497, 498. Das Herrenhaus würde daher mit vollem Rechte beanspruchen können, daß ihm Gesetzentwürfe betreffend die Veränderung der bestehenden Rechtsordnung nicht in Verbindung mit Etats- oder Finanzgesetzentwürfen zugehen. Uebereinstimmend Laband, Budgetrecht S. 17 ff.

gegen den Staat Zwangsvollstreckung bewirken lassen. Dieser Widersinn ist natürlich nicht möglich, er folgt aber auch gar nicht mit Notwendigkeit aus dem geltenden Rechte. Gewisse Ausgaben des Staates, nämlich diejenigen, zu denen der Staat auf Grund privatrechtlicher Titel verpflichtet ist, oder diejenigen für zu Recht bestehende staatliche Einrichtungen bilden einen unlösbaren Bestandteil der geltenden Rechtsordnung. Diese kann nun, je nachdem der betreffende Gegenstand in das Gebiet der Verordnung oder der Gesetzgebung fällt, nur durch den König entweder allein oder mit Zustimmung beider Häuser des Landtages abgeändert werden. Niemals ist jedoch hierzu ein Beschluß der Volksvertretung oder eines Hauses im Stande. Soweit die Volksvertretung eine derartige Ausgabe ohne ausdrückliche Zustimmung der Regierung von dem Ausgabeetat absetzt, stellt sie sich in Widerspruch mit der geltenden Rechtsordnung, der auch sie unterworfen ist. Ihr Absetzungsbeschluß ist rechtswidrig und deshalb nichtig. Die in dem Etat gegebene Instruktion der Behörden würde der bestehenden Rechtsordnung widersprechen, und unter diesen Umständen geht stets die Rechtsordnung der Behördeninstruktion vor. Die Regierung hat daher die rechtlich notwendigen Ausgaben zu leisten, als wenn sie in den Etat aufgenommen wären. Nur fällt bei der Rechnungskontrolle in diesen Fällen der Regierung der Nachweis zu, daß es sich um rechtlich notwendige Ausgaben handelte, und daß sie in der verausgabten Höhe rechtlich notwendig waren. Welche Ausgaben hierher gehören, ist im wesentlichen Frage des einzelnen Falles. Jedenfalls deckt sich die rechtliche Notwendigkeit nicht mit der zivilrechtlichen Klagbarkeit. Es würden also beispielsweise nicht bloß die Gehälter der Justiz- und Verwaltungsbeamten, sondern auch die sachlichen Kosten zur Unterhaltung der Gebäude, für Bureauausstattung usw. hierher gehören. Jedenfalls gehören zu den rechtlich notwendigen Ausgaben die Besoldungen aller etatsmäßigen Beamten. Da Besoldungen nach § 21 des Komptabilitätsgesetzes nur auf Grund der Spezialetats oder besonderer Gesetze verliehen werden dürfen, so werden sie auf dieser Grundlage dauernd rechtlich notwendig.

Etatsüberschreitungen bedürfen nach Art. 104 der Verfassungsurkunde der nachträglichen Genehmigung des Landtages. Da der Einnahmeetat ohne jede juristische Bedeutung ist, bezieht die

Praxis diese Bestimmung mit Recht lediglich auf den Ausgabeetat. Die nachträgliche Genehmigung hat in diesem Falle keine andere Bedeutung als in allen sonstigen Fällen, in denen ein Staatsakt an und für sich der parlamentarischen Zustimmung bedarf, aber ohne diese einseitig von der Regierung erlassen ist. Die mangelhafte Form des Rechtsaktes wird nachträglich geheilt. Die nachträgliche Genehmigung ersetzt die vorherige Zustimmung, der Staatsakt, welcher nachträglich genehmigt ist, erhält also dieselbe rechtliche Bedeutung, als wenn er mit vorheriger Zustimmung der Volksvertretung ergangen wäre. Wendet man dies auf die Etatsüberschreitungen an, so hören diese durch die nachträgliche Genehmigung auf, solche zu sein, das Rechtsverhältnis, namentlich für die Rechnungskontrolle, ist genau dasselbe, als wenn in den Etat von Anfang an die erst durch die Etatsüberschreitung erreichte Summe eingestellt gewesen wäre. Dies, nicht mehr und nicht weniger ist die rechtliche Bedeutung der nachträglichen Genehmigung von Etatsüberschreitungen. Da nun der Ausgabeetat für die verschiedenen Posten nicht den unbedingten Befehl an die Behörden enthält, die Summe auszugeben, sondern nur die Ermächtigung, sie zu verwenden, da auch bei Innehaltung des Etats nach altpreußischer Ueberlieferung von der Rechnungskontrolle stets zu prüfen ist, ob nicht bei dem einen oder anderen Posten „etwas zu menagieren gewesen wäre", so ist durch die nachträgliche Genehmigung der Etatsüberschreitung ebenso wenig wie durch Leistung einer etatsmäßigen Ausgabe ausgeschlossen, daß der Posten gegen einen Beamten zum Defekt gestellt und von ihm eingezogen wird, falls sich ein pflichtwidriges Verhalten des betreffenden Beamten ergeben sollte[16]).

[16]) Uebereinstimmend Entsch. des Reichsgerichts in Zivils. vom 9. April 1885, Bd. 13, S. 258 ff., wo ausgeführt wird, daß die nachträgliche Genehmigung zu einer Etatsüberschreitung, welche durch die unberechtigte Handlung eines regreßpflichtigen Beamten verursacht sei, nur die Indemnität der Minister, nicht aber die Befreiung jenes Beamten von seiner Ersatzpflicht bewirke. Gegen dieses Erkenntnis richtet sich die vollkommen haltlose Polemik von de Jonge im Archiv für öffentliches Recht Bd. 2, S. 297 ff. Es wird hier in durchaus zivilistischer Weise ausgeführt, das Etatsgesetz sei Vollmacht der Beamten, wer innerhalb der Vollmacht handle, mache sich aber seinem Auftraggeber gegenüber nicht haftbar, die gewollte Etatsüberschreitung sei an und für sich ein Delikt, durch die Indemnität werde aber vollständige Straflosigkeit der handelnden Personen hergestellt.

Dabei war es freilich bis in die neueste Zeit zwischen der Regierung und dem Landtage streitig, ob als Etatsüberschreitung nur Mehrausgaben über die einzelnen Kapitel und Titel des Etatsgesetzes oder auch solche über die dem Etatsgesetze zu Grunde liegenden und zur Prüfung des Landtages gelangenden Spezialetats und Nachweisungen zu betrachten seien. Das Gesetz über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 27. März 1872 § 19[17]) hat diese Streitfrage nunmehr in letzterem Sinne entschieden, indem es bestimmt: „Etatsüberschreitungen im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde sind alle Mehrausgaben, welche gegen die einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99 festgestellten Staatshaushaltes oder gegen die von der Landesvertretung genehmigten Titel des Spezialetats stattgefunden haben, soweit nicht einzelne Titel in dem Etat als übertragbar ausdrücklich bezeichnet sind, und bei solchen die Mehrausgaben bei einem Titel durch Minderausgaben bei anderen ausgeglichen werden. Unter dem Titel eines Spezialetats im Sinne dieses Gesetzes ist jede Position zu verstehen, welche einer selbständigen Beschlußfassung der Landesvertretung unterlegen hat und als Gegenstand einer solchen im Etat erkennbar gemacht worden ist. Eine Nachweisung der Etatsüberschreitungen und der außeretatsmäßigen Ausgaben ist jedesmal im nächsten Jahre, nachdem sie entstanden sind, den Häusern des Landtages zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen".

Als Ergebnis dieser Untersuchungen über das Wesen des Etats stellt sich also heraus, daß die vorwiegende Bedeutung des Etats nicht auf staatsrechtlichem, sondern auf staatswirtschaftlichem Gebiete liegt. Er ist ein Voranschlag der Einnahmen und Ausgaben des kommenden Jahres, ohne daß diese Einnahmen und Ausgaben ihre rechtliche Grundlage in dem Etat fänden. Damit ist die Bedeutung des Einnahmeetats erschöpft, er ist also rechtlich bedeutungslos. Dasselbe gilt von den rechtlich notwendigen Ausgaben, da auch sie unabhängig vom Etat geleistet werden müssen. Im übrigen ist der Ausgabeetat unter der Voraussetzung, daß er sich mit der bestehenden Rechtsordnung in Uebereinstimmung befindet, und soweit diese Uebereinstimmung vor-

---

[17]) GS. 1872, S. 278.

handen ist, eine Anweisung an die Behörden, welche Ausgaben sie leisten dürfen oder müssen. Die gegen den rechtsbeständigen Ausgabenetat von einer Behörde eingegangene Verbindlichkeit oder geleistete Zahlung ist zwar nicht nichtig, kann aber die Haftbarkeit der betreffenden Staatsorgane zur Folge haben.

§ 215. Das Nichtzustandekommen des Etats.

Der Staatshaushaltsetat wird nach Art. 99 der Verfassungsurkunde jährlich durch ein Gesetz festgestellt. Da der Etat eine Veranschlagung sämtlicher Einnahmen und Ausgaben im Voraus ist, so muß das Etatsgesetz vor dem Beginne des betreffenden Etatsjahres ergehen. Kommt der Etat nicht bis dahin oder überhaupt nicht zustande, so besteht unzweifelhaft ein verfassungswidriger Zustand. Die Möglichkeit dieser Verfassungswidrigkeit ist durch die Verfassungsurkunde selbst gegeben. Sie gebietet zwar die jährliche Aufstellung des Etats, wählt aber dazu den Weg der Gesetzgebung, bei der König wie Volksvertretung die volle Freiheit der Entschließung haben. Es besteht also ein Widerspruch zwischen dem Verfassungsgebote und der verfassungsmäßig anerkannten Freiheit der Entschließung für König und Landtag. Die Verfassungswidrigkeit kann eine verschuldete sein, wenn z. B. das Ministerium den Entwurf nicht rechtzeitig vorbereitet, oder wenn die Volksvertretung die Beratung ungebührlich verzögert, sie kann aber auch aus der Natur der Verhältnisse ohne jegliches Verschulden erwachsen. Jedes Gesetz erfordert die Uebereinstimmung des Königs und beider Häuser des Landtages, auch bei dem Etatsgesetze kann kein Faktor zu seiner Zustimmung gezwungen werden. Ist die Willensübereinstimmung nicht zu erreichen, so kommt eben das Etatsgesetz gar nicht oder nicht rechtzeitig zustande.

Die Frage ist also unabweisbar: Was hat in diesem Falle zu geschehen? Theoretisch wie praktisch hat man ihre Lösung vielfach versucht.

Wenn man von den vereinzelten Stimmen absieht, welche verlangen, die Ansicht des Abgeordnetenhauses müsse als die entscheidende betrachtet werden, der König habe bei einem Zwiespalte das Abgeordnetenhaus aufzulösen oder das Ministerium zu wechseln, im Herrenhause einen Pairsschub vorzunehmen, usw. (v. Rönne), so lassen sich in der Literatur über das Budgetrecht

zwei Richtungen unterscheiden. Nach der einen ist das Nichtzustandekommen des Etats so gut wie bedeutungslos. Die gesetzlichen Einnahmen werden forterhoben und die rechtlich oder tatsächlich notwendigen Ausgaben weiter geleistet. Die Lage der Regierung ist nur insofern schwieriger, als sie bei der Rechnungskontrolle die Notwendigkeit jeder einzelnen Ausgabe nachzuweisen hat. Diese von Gneist begründete und demnächst besonders von Laband[1]) juristisch weiter ausgeführte Ansicht ist dann besonders vertreten worden von H. Schulze, G. Meyer und Prazak, wobei jedoch H. Schulze gegen Laband nachdrücklich hervorhebt, daß es sich hierbei um kein regelmäßiges Verhältnis, sondern um einen außerordentlichen Notstand handle. Eine zweite Richtung versucht die Lösung der Frage gar nicht, sondern erklärt, daß es sich beim Nichtzustandekommen des Etats um eine politische Krisis handle, deren Entscheidung über die Rechtswissenschaft hinausgehe. Der Etat müsse unter allen Umständen zustande kommen, geschehe dies aber nicht, dann sei eine Rechtswidrigkeit vorhanden, die zu beseitigen die Rechtswissenschaft machtlos sei. Es wird dies entweder ausdrücklich ausgesprochen, so von v. Martitz, Zorn, Jellinek, Gierke[2]) oder stillschweigend, indem die Rechtsfolgen des Nichtzustandekommens des Etats nicht erörtert werden, wie von Hänel.

Auch die Praxis hat sich in Preußen schon früh der Behandlung der Frage zugewandt. Im Gegensatze zu der Ansicht, welche in dem Nichtzustandekommen des Etats eine politische Krisis sieht, die sich jeder juristischen Erörterung entzieht, war es in Preußen während der stillen Reaktionszeit der fünfziger Jahre geradezu die Regel, daß der Etat wenigstens nicht rechtzeitig zustande kam. Für solche im Staatsleben alltägliche Fälle konnte es keine Lücke in der Rechtsordnung geben. Schon bei Beratung der Verfassungsurkunde hat man diesen Fall im Auge gehabt und dagegen Vorsorge zu treffen versucht. Es wurde damals vorgeschlagen, daß bei nicht rechtzeitigem Zustandekommen des Etats

[1]) Die von Laband in seinem Budgetrecht nach der preuß. Vl. noch vertretene Ansicht, daß der vorjährige Etat sich fortsetzen werde, ist von ihm in seinen späteren Schriften über das Budgetrecht stillschweigend fallen gelassen worden.

[2]) In Schmollers Jahrb. Bd. 7, S. 1149.

der alte Etat, wie die zweite Kammer wollte, höchstens vier Monate, oder, wie die erste Kammer beschloß, höchstens zwölf Monate noch weiter in Kraft bleiben sollte[3]). Hierüber wurde jedoch eine Einigung nicht erzielt, ebensowenig über einen ähnlichen, im Jahre 1861 von der Regierung vorgelegten Entwurf[4]). Während des Verfassungskonfliktes der sechziger Jahre traten nun die verschiedensten Anschauungen darüber zu Tage, was beim Nichtzustandekommen des Etats zu geschehen habe. Das Abgeordnetenhaus, ausgehend von dem an sich richtigen Gedanken, daß die etatslose Finanzwirtschaft ein verfassungswidriger Zustand sei, konnte sich von der völlig unhaltbaren Theorie eines souveränen Ausgabebewilligungsrechtes nicht losreißen und meinte, König und Herrenhaus hätten den Etat so anzunehmen, wie er aus den Beratungen des Abgeordnetenhauses hervorgegangen sei. Es wurde dabei übersehen, daß der Etat durch Gesetz festgestellt werden soll, Gesetze aber nicht allein vom Abgeordnetenhause gemacht werden. Die Regierung vertrat dagegen die Auffassung, es befinde sich eine Lücke in der Verfassungsurkunde, und diese sei auszufüllen entweder dadurch, daß in diesem Falle die Machtfülle des absoluten Regiments wieder eintrete, oder daß der alte Etat für das nächste Jahr fortgelte. Richtig ist, daß ein Gesetz eine Lücke haben kann, daß die Verfassungsurkunde hier eine Lücke hat, aber Lücken der Rechtsordnung selbst sind undenkbar. Ebensowenig wie der Richter die streitenden Parteien mit dem Bescheide entlassen kann, er finde nichts in den Gesetzen, was auf ihren Fall passe, ist ein solcher Mangel im öffentlichen Rechte möglich. Zutreffend ist auch, daß das bis 1847 absolute Königtum in seiner Machtfülle erhalten worden ist, soweit die Verfassungsurkunde eine Beschränkung nicht aufstellt. Aber wenn eine staatliche Willenserklärung in Gesetzesform, d. h. mit Zustimmung der Volksvertretung getroffen werden soll, so kann man dabei nicht folgern, daß, wenn diese Zustimmung nicht zu erreichen sei, dies nichts auf sich habe, sondern der König allein eine Verordnung erlassen könne. Eine fortdauernde Geltung des bloß für ein Jahr erlassenen Etats über dieses Jahr hinaus ist endlich unter

---

[3]) Vgl. v. Rönne, Preuß. VU. zu Art. 99 und 100.
[4]) Vgl. Sten. Ber. des Abg.-Hauses 1861, S. 582.

keinen Umständen anzunehmen, da jedes zeitlich beschränkte Gesetz mit Ablauf der Zeit von selbst außer Kraft tritt.

Als das einfachste Mittel, die durch das Nichtzustandekommen des Etats entstehenden Schwierigkeiten zu beseitigen, erscheint die Feststellung des Etats durch königliche Verordnung mit Gesetzeskraft. Solche Verordnungen können überall da ergehen, wo an und für sich ein Gesetz erforderlich wäre, und die Notverordnung als Ersatz des Gesetzes nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist[5]). Letzteres ist hier nicht der Fall, folglich kann der Etat durch Notverordnung festgestellt werden. Die Notverordnung muß weiter erforderlich sein zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder zur Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes. Diese Voraussetzung ist unzweifelhaft vorhanden. Denn es ist in der Tat ein ungewöhnlicher Notstand, wenn der Staat einer etatsmäßig geordneten Finanzwirtschaft entbehrt, wenn die Behörden nicht wissen, welche Ausgaben sie leisten dürfen und welche nicht, wenn für die Rechnungskontrolle die notwendige etatsmäßige Grundlage fehlt. Endlich darf zur Zeit des Erlasses der Verordnung der Landtag nicht versammelt sein. Ob dies zutrifft, ist natürlich eine rein tatsächliche Frage. Ist der Etat durch Notverordnung festgestellt, so haben sich sämtliche Behörden, insbesondere auch die Oberrechnungskammer danach zu richten, und wenn der Landtag später der Etatsverordnung seine Zustimmung versagen sollte, so wäre sie wenigstens für die Zwischenzeit in Kraft und damit die Grundlage für eine etatsmäßige Finanzwirtschaft vorhanden gewesen.

Während des Verfassungskonfliktes in den sechziger Jahren hat jedoch die Regierung diesen Weg des Erlasses von Notverordnungen nicht gewählt. Sie hat vielmehr nur einen Staatshaushaltsetat, wie er die Grundlage ihrer Verwaltungstätigkeit während des betreffenden Jahres bilden sollte, im Staatsanzeiger veröffentlicht. Da nach Art. 99 der Verfassungsurkunde der Etat durch Gesetz festgestellt werden soll, einer derartigen Veröffentlichung aber keine Gesetzeskraft beiwohnt, so mag ein solcher Wirtschaftsplan politisch, besonders finanzwirtschaftlich von Wert sein, staatsrechtlich ist er vollständig bedeutungslos. Bei bloßen

[5]) Vgl. § 81.

Verzögerungen im Zustandekommen des Etats hilft man sich vielfach mit einer gesetzlichen Ermächtigung der Regierung, vorläufig nach dem Entwurfe zu wirtschaften. Eine solche vorläufige Ermächtigung ist aber weit davon entfernt, der Verfassung zu entsprechen, denn nach der Verfassungsurkunde soll der Etat mit Beginn des Etatsjahres fertig sein.

Es handelt sich nunmehr darum, was einzutreten hat, wenn der Etat überhaupt nicht oder nicht rechtzeitig durch Gesetz oder eine dem Gesetze gleichstehende Verordnung festgestellt, wenn also ein budgetloser Zustand vorhanden ist. Man kann diese Frage nicht durch die Ausführung umgehen, daß man das Budget für eine unumgänglich notwendige Vorbedingung jeder Finanzverwaltung erklärt und geltend macht, auch in Ermangelung eines Etatsgesetzes wirtschafte die Regierung nicht ohne Budget, sondern nach einem einseitig von ihr festgestellten, es frage sich also, ob die Regierung das Etatsgesetz durch Verordnung oder Verfügung ersetzen könne[6]). Daß ein Wirtschaftsplan für die Finanzverwaltung notwendig ist, erscheint an und für sich staatsrechtlich gleichgültig. Zu einem Etat im juristischen Sinne ist es erforderlich, daß er in den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Formen zustandekommt. Ein nicht durch Gesetz oder dem Gesetze gleichstehende Verordnung festgestellter Etat ist daher überhaupt kein solcher, sondern ein staatsrechtliches Nichts, mag seine Bedeutung für die Finanzwirtschaft auch noch so groß sein. Es ist daher juristisch durchaus berechtigt, von einer budgetlosen Finanzverwaltung in diesem Falle zu sprechen und die Rechtsfolgen dieses Zustandes zu erörtern.

Am einfachsten entscheidet sich die Frage hinsichtlich der Einnahmen. Für diese ist der Etat rechtlich bedeutungslos. Es ist vollständig gleichgültig, ob sie in den Etat aufgenommen sind oder nicht, es ist daher auch gleichgültig, ob überhaupt ein Etat besteht. Alle zu Recht bestehenden Einnahmen werden daher auch ohne Etat forterhoben.

Schwieriger ist die Frage hinsichtlich der Ausgaben zu entscheiden. Nach der Ansicht von dem unbedingten Ausgabebewilligungsrechte der Volksvertretung würde die Regierung ohne Etat

[6]) So Jellinek a. a. O. S. 303; ähnlich v. Martitz a. a. O.

zwar zur Erhebung der Einnahmen berechtigt sein, aber keine einzige Ausgabe machen dürfen. Das Verhältnis würde sich dann ungefähr folgendermaßen gestalten. Die Einnahmen gehen nach wie vor ein, alle staatlichen Kassen füllten sich bis zum Ueberflusse. Aber die Regierung müßte das Heer entlassen, alle Zuchthäuser und Gefängnisse öffnen, die Gerichte schließen, die Zahlung der Besoldungen an die Beamten einstellen und auf alle Anfragen, welche an sie über die Gründe dieser das ganze Staatswesen auflösenden Taten ergingen, könnte sie nur die stereotype Antwort geben: „Der Landtag hat für dieses Jahr nichts bewilligt, hoffentlich kommt für nächstes Jahr wieder ein Etat zustande." Man braucht sich nur diese Folgen klar zu machen, um zu erkennen, daß dies nicht die Bedeutung des sogenannten Ausgabebewilligungsrechtes sein kann. Es meint etwas ganz anderes, als es sagt. Es sollen nicht die Ausgaben überhaupt unmöglich gemacht, es soll damit nur ein Zwangsmittel auf die Regierung ausgeübt werden, sich dem Willen der Volksvertretung zu fügen oder abzutreten. Das Ausgabebewilligungsrecht ist also nicht Selbstzweck, sondern politisches Machtmittel und wird als solches auch in allen Staaten anerkannt, in denen überhaupt das sogenannte Budgetrecht der Volksvertretung zur Geltung gelangt ist. Dem preußischen Staatsrechte ist jedenfalls das Ausgabebewilligungsrecht der Volksvertretung fremd. Das Nichtzustandekommen des Etats kann daher auch nicht die Folge haben, daß die Regierung die Staatsausgaben einstellen oder sich dem Willen der Volksvertretung beugen müßte.

Von den verschiedenen staatlichen Ausgaben scheiden zunächst aus die rechtlich notwendigen. Diese waren zu leisten, auch wenn sie keine Aufnahme in den Etat gefunden hatten. Die rechtlich notwendigen Ausgaben sind also vom Etat überhaupt unabhängig, sie müssen demnach auch fortgeleistet werden, wenn kein Etat zustande gekommen ist[7]).

[7]) Hiermit stimmt die herrschende Lehre vollständig überein. Vgl. Laband, Budgetrecht a. a. O. und StR. des Deutschen Reiches a. a. O.; Gneist, Gesetz und Budget S. 183 ff.; H. Schulze in Grünhuts Zeitschrift Bd. 2, S. 169 ff. und Pr. StR. Bd. 2, S. 216 ff.; G. Meyer in Grünhuts Zeitschrift a. a. O. S. 43 ff. Hier wird ziemlich übereinstimmend ausgeführt, die bestehende Rechtsordnung sei

Dies mag genügen, wenn das Etatsgesetz bloß derart verzögert wird, daß einige Monate des neuen Etatsjahres ohne Etat gewirtschaftet werden muß. Keine Regierung kann aber die Verwaltung längere Zeit mit den rechtlich notwendigen Ausgaben allein führen. Mit Recht ist schon vor mehreren Jahrzehnten die Frage aufgeworfen worden, ob denn der Staat von Rechts wegen nur alimenta naturalia zu fordern habe, und, war darüber hinausgehe, von der Willkür einiger seiner Glieder abhängen solle[8]). Insbesondere ist dies ein Ding der Unmöglichkeit, wenn etwa mehrere Jahre hinter einander kein Etatsgesetz erlassen werden könnte.

Da die Rechtsgültigkeit der Ausgaben überhaupt nicht durch den Etat bedingt ist, so würden auch andere als rechtlich notwendige Ausgaben in diesem Falle von den Behörden mit Rechtsverbindlichkeit geleistet werden können. Es könnte sich nur darum handeln, ob und inwieweit die staatlichen Organe sich durch derartige Zahlungen, zu denen sie weder durch die bestehende Rechtsordnung noch durch ein Etatsgesetz angewiesen sind, verantwortlich machen würden. Wäre ein Etatsgesetz erlassen worden, so müßten solche Zahlungen gegen den betreffenden Beamten zum Defekt gestellt werden, da der Beamte gegen die im Etat enthaltene Anweisung, also schuldhafter Weise gegen die ihm erteilte Instruktion gehandelt hat. Die Haftbarkeit der Beamten beruht in diesem Falle auf ihrer instruktionswidrigen Handlungsweise. Allein eine solche setzt doch immer voraus, daß überhaupt eine Instruktion ergangen ist. Dies ist aber nicht der Fall, wenn kein Etatsgesetz zustande kam. Es kann daher von einer Haftbarkeit der Beamten lediglich um deswillen, weil sie ohne etatsmäßige Anweisung rechtlich nicht notwendige Ausgaben für den Staat geleistet haben, nicht die Rede sein. Das Verhältnis der Behörden beim Zustandekommen und beim Nichtzustandekommen des Etats ist genau dasselbe wie das eines Beamten, der für sein

---

bindend ohne Rücksicht auf das Zustandekommen des Etats. Die Behörden hätten daher nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, die rechtlich notwendigen Ausgaben zu leisten auch ohne etatsmäßige Grundlage. Dagegen müßten alle nicht auf gesetzlichen Titeln beruhenden Ausgaben unterbleiben.

[8]) Fricker a. a. O. S. 657.

Verhalten von der vorgesetzten Dienstbehörde eine Instruktion erhalten hat, und desjenigen, dem eine solche fehlt. Ersterer hat seine Instruktion zu beobachten und begeht eine Pflichtverletzung, wenn er ihr zuwiderhandelt, letzterer hat nach eigenem pflichtmäßigen Ermessen zu verfahren. Ist also ein Etat nicht zustandegekommen, so haben die Behörden selbständig zu erwägen und zu entscheiden, welche Ausgaben sie im Staatsinteresse zu machen haben und welche nicht. Unverkennbar wird dadurch die Aufgabe der Behörden außerordentlich erschwert, es ist viel leichter, in die Instruktion zu sehen, und nach dieser zu handeln, als selbständig eine Entscheidung zu treffen, aber etwas Unmögliches wird damit keiner Behörde zugemutet. Die Behörden haben dann bei der Rechnungskontrolle statt der Etatsmäßigkeit der Ausgabe die Tatsache zu beweisen, daß die Ausgabe durch die Umstände geboten war, und voraussichtlich auch in das Etatsgesetz Aufnahme gefunden hätte, falls ein solches erlassen wäre.

Beim Nichtzustandekommen des Etats geht also die Verwaltung ihren ruhigen Gang wie bisher. Alle Einnahmen werden forterhoben, alle rechtlich notwendigen Ausgaben weiter geleistet. Ebenso macht der Staat alle diejenigen sonstigen Ausgaben, welche in seinem Interesse erforderlich erscheinen. Die Folge der etatslosen Finanzwirtschaft zeigt sich nach außen hin gar nicht, innerhalb des Behördenorganismus nur an einer unscheinbaren, aber um so wichtigeren Stelle, bei der Rechnungskontrolle der Finanzverwaltung, hinsichtlich deren die staatlichen Organe nicht durch das Etatsgesetz gedeckt sind. Dieser letztere Mangel kann jedoch beseitigt werden durch ein Indemnitätsgesetz, welches die von den Behörden nach eigenem Ermessen gemachten Ausgaben nachträglich genehmigt, und ihnen damit den Charakter etatsmäßiger Ausgaben verleiht. Die Folge eines Gesetzes ist einfach die, daß die Behörden von der Vertretung ihrer Ausgabeanweisungen entlastet, und die Ausgaben als auf Grund des Etats gemacht angesehen werden. In Preußen ist beispielsweise ein solches Indemnitätsgesetz nach Beendigung des Verfassungskonflikts im Jahre 1866 erlassen worden. Daß das Zustandekommen oder Nichtzustandekommen des Etats lediglich für die Rechnungskontrolle von Bedeutung ist, ergibt sich mit vollständiger Klarheit aus diesem preußischen Indemnitätsgesetze vom 14. September 1866,

welches sich über die Bedeutung der Indemnität, also der nachträglichen Herstellung eines budgetmäßigen Zustandes dahin ausspricht: „Die dem gegenwärtigen Gesetze als Anlagen beigefügten Uebersichten der Staatseinnahmen und -Ausgaben sollen für die Jahre 1862, 1863, 1864 und 1865 statt des verfassungsmäßig und alljährlich vor Beginn des Etatsjahres zu vereinbarenden Staatshaushalts-Gesetzes als Grundlagen für die Rechnungslegung und die Entlastung der Staatsregierung dienen."

§ 216. Die Rechnungskontrolle [1]).

Als besonderes Organ für die Rechnungskontrolle der gesamten Staatsverwaltung war bereits unter Friedrich Wilhelm I. am 2. Oktober 1714 eine Generalrechenkammer unter Vorsitz eines Contrôleur général gebildet worden, welche in ein Kriegs- und ein Domänendepartement zerfiel. Sie stand nach der Deklaration vom 16. Juni 1717 unmittelbar unter dem Könige, und hatte alle zum Militär- und Ziviletat gehörigen Rechnungen rechnerisch und sachlich zu prüfen. Mit der Herstellung einer einheitlichen Finanzverwaltung durch die Begründung des Generaldirektoriums ging auf dieses die sachliche Prüfung der Rechnungen über. Nur für die rechnerische Prüfung wurde dem Generaldirektorium die bisherige Rechenkammer nach der Verordnung vom 2. Mai 1723 unter der Bezeichnung „Ober-Kriegs- und Domänen-Rechenkammer" mit ihren beiden Departements untergeordnet. Sie verlor also nicht nur einen Teil ihrer bisherigen Zuständigkeit, sondern auch ihre Immediatstellung gegenüber dem Könige. Die Kabinettsorder vom 10. März 1744 verschmolz zwar die beiden Abteilungen zu einem einzigen Kollegium, dagegen blieb die Unterordnung unter das Generaldirektorium bestehen. Die Prüfung war nach den Instruktionen vom 13. Juli 1770 und 2. November 1786 nicht mehr bloß eine rechnerische, sondern auch eine sachliche. Unter Friedrich Wilhelm II. fielen außerdem die bisher nach und nach aufgestellten Befreiungen gewisser Rechnungen von der Prüfung der Oberrechnungskammer fort, und sie wurde wieder von der Unterordnung unter das Generaldirektorium befreit und unmittelbar unter den König gestellt. An die Spitze trat wieder

[1]) Vgl. Hertel, Die preuß. Oberrechnungskammer, Berlin 1884.

ein Generalkontrolleur der Finanzen. Augenscheinlich suchte man gegen Ende des 18. Jahrhunderts die bei der Zersplitterung des Generaldirektoriums in zahlreiche Real- und Provinzialdepartements verloren gegangene Einheit der Finanzverwaltung wiederzugewinnen, indem man der Oberrechenkammer eine möglichst machtvolle Stellung zu geben versuchte. Dieser Plan scheiterte jedoch im wesentlichen an dem fest geschlossenen preußischen Behördenorganismus, der solchen neuen Bildungen keinen Raum mehr verstattete.

In den Reformgesetzen von 1808 bis 1810 wird die Oberrechnungskammer nur beiläufig erwähnt. So sollte sie nach dem Publikandum vom 16. Dezember 1808 hinsichtlich des formalen Geschäftsganges unter dem gesamten Staatsrate, wie er damals in Aussicht genommen war, stehen, dagegen hinsichtlich der Geschäftsführung dem Könige unmittelbar verantwortlich sein, und von diesem Befehle erhalten. Durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 wurde sie dem Staatskanzler unterstellt, und es wurde außerdem bestimmt, daß sie die Prüfungsbehörde für alle Rechnungen und Etats und über alle landesherrlichen Fonds ohne Ausnahme sein solle. Erst nach der Wiederherstellung des Staates erging am 22. Februar 1817 das Zirkular über die Organisation der Oberrechnungskammer[2]). Außerdem erhielt sie am 18. Dezember 1824 eine ausführliche, noch jetzt in Kraft stehende Instruktion[3]). Art. 104 der Verfassungsurkunde räumte nun aber auch dem Landtage eine Rechnungskontrolle über die Finanzverwaltung ein. Diese war gedacht als in Verbindung stehend mit derjenigen der Oberrechnungskammer. Die weitere Ausführung blieb aber einem besonderen Gesetze vorbehalten, welches die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer bestimmen sollte. Dieses Gesetz ist auch am 27. März 1872 erlassen worden[4]). Das Verhältnis gestaltet sich demnach in folgender Weise.

Nach Art. 104 der Verfassungsurkunde werden die Rechnungen über den Staatshaushaltsetat von der Oberrechnungs-

[2]) v. Kamptz, Ann. Bd. 1, Abt. 1, S. 37.

[3]) A. a. O. Bd. 9, S. 2.

[4]) GS. 1872, S. 278. Ergänzung durch Gesetz vom 22. März 1912 — GS. 1912, S. 29 —.

kammer geprüft und festgestellt. Die Oberrechnungskammer ist durch das Gesetz vom 27. März 1872 für eine dem König unmittelbar untergeordnete, den Ministern gegenüber selbständige Behörde erklärt worden, welche die Kontrolle des gesamten Staatshaushaltes durch Prüfung und Feststellung der Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern, über Zugang und Abgang von Staatseigentum und über die Verwaltung der Staatsschulden zu führen hat. Sie besteht aus dem Präsidenten, den erforderlichen Direktoren und Räten. Die Ernennung des Präsidenten erfolgt auf Vorschlag des Staatsministeriums, die der Direktoren und Räte auf Vorschlag des Präsidenten der Oberrechnungskammer durch den König unter Gegenzeichnung des Präsidenten des Staatsministeriums. Vater und Sohn, Schwiegervater und Schwiegersohn, Brüder und Schwäger dürfen nicht zugleich Mitglieder der Oberrechnungskammer sein. Ebenso wenig dürfen ihre Mitglieder Nebenämter oder mit Entschädigung verbundene Nebenbeschäftigungen übernehmen oder Mitglieder eines der beiden Häuser des Landtages sein. In Bezug auf Dienstvergehen und Disziplin sind die Mitglieder der Oberrechnungskammer den richterlichen Beamten gleichgestellt.

Die Oberrechnungskammer faßt ihre Beschlüsse nach Stimmenmehrheit ihrer Mitglieder. In allen wichtigeren Angelegenheiten ist die Beratung und Beschlußfassung kollegial. Die Bearbeitung der übrigen Angelegenheiten erfolgt unter Leitung des Präsidenten durch einzelne Revisionsbureaus, deren mehrere unter einem Direktor zu einer Abteilung vereinigt sind. Im übrigen wird der Geschäftsgang der Oberrechnungskammer durch ein besonderes Regulativ festgesetzt[5]).

Der Prüfung durch die Oberrechnungskammer unterliegen alle diejenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des festgestellten Staatshaushaltsetats und der sämtlichen Etats und sonstigen Unterlagen, auf welchen er beruht, dargetan wird, insbesondere die Rechnungen der Staatsbehörden, Staatsbetriebsanstalten und staatlichen Anstalten über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern, ferner die Rechnungen aller derjenigen

[5]) Vgl. Regulativ vom 22. September 1873 — GS. 1873, S. 458 — mit den Ergänzungen durch die Allerhöchsten Erlasse vom 27. Juli 1874 — GS. 1874, S. 294 — und 11. Mai 1877 — GS. 1877, S. 130 —.

nicht staatlichen Anstalten, welche aus Staatsmitteln unterhalten werden oder veränderliche Zuschüsse nach Maßgabe des Bedürfnisses aus der Staatskasse erhalten oder mit Gewährleistung des Staates verwaltet werden, sobald und solange diese Gewähr verwirklicht werden soll. Insbesondere hat die Oberrechnungskammer hiernach auch die Prüfung der von der Seehandlung geführten Balancen und Bücher. Nach dem Gesetze vom 22. März 1912 können unbedeutendere Rechnungen an Verwaltungsbehörden zur Prüfung überwiesen, auch kann von der Wiedereinziehung geringerer Beträge abgesehen werden.

Mit dieser Tätigkeit der Oberrechnungskammer wäre die Rechnungskontrolle, soweit sie sich innerhalb des Behördenorganismus vollzieht, im wesentlichen erschöpft. Art. 104 der Verfassungsurkunde bestimmt nun aber weiterhin, daß die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jedes Jahr einschließlich einer Uebersicht der Staatsschulden mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung der Volksvertretung vorzulegen ist[6]). Der Landtag sollte sich also bei seiner Tätigkeit der Hilfe der Oberrechnungskammer bedienen, da ihm deren Bemerkungen mit vorzulegen waren. Ueber die Bedeutung dieser Bestimmung entspannen sich jedoch die langwierigsten Streitigkeiten. Zunächst wurden dem Landtage diejenigen Bemerkungen vorgelegt, welche die rechnerische Richtigkeit der Rechnungen zum Gegenstande hatten. Auf mehrfache Anträge des Landtages bestimmten dann die durch den Allerhöchsten Erlaß vom 21. Juni 1862 der Oberrechnungskammer erteilte Anweisung[7]), daß die mitzuteilenden Bemerkungen ergeben sollten: a) welche Etatsüberschreitungen gegen die einzelnen Kapitel und Titel des nach Art. 99 der Verfassungsurkunde festgestellten Staatshaushaltsetats stattgefunden haben; b) ob außerordentliche Ausgaben, für welche der erwähnte Staatshaushaltsetat keine Deckungsmittel enthält, vorgekommen sind; c) welche Erinnerungen bei der Prüfung derjenigen Rechnungen, durch welche die Ausführung des gedachten Staatshaushaltsetats, sowie der ihnen zu Grunde liegenden Etats und Nachweisungen dargetan wird, aus dem

---

[6]) Vgl. Bellardi, Die staatsrechtliche Entlastung nach preußischem und Reichsstaatsrecht, Tübingen 1910.

[7]) Nicht verkündet.

Grunde aufgestellt worden sind, weil das Verfahren der verwaltenden Behörden bei der Vereinnahmung oder Erhebung, bei der Verausgabung oder Verwendung von Staatsgeldern oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Verwendung von Staatseigentum mit den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats in Widerspruch gestanden habe. Das Gesetz vom 27. März 1872 hat jedoch nunmehr gesetzlich festgestellt, was unter den Bemerkungen im Sinne des Art. 104 der Verfassungsurkunde zu verstehen ist. Nach § 18 des gedachten Gesetzes sollen die von der Oberrechnungskammer unter selbständiger unbedingten Verantwortlichkeit aufzustellenden Bemerkungen ergeben: a) ob die in der Rechnung aufgeführten Beträge in Einnahme und Ausgabe mit denjenigen übereinstimmen, welche in den von der Oberrechnungskammer geprüften Kassenrechnungen in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind; b) ob und inwieweit bei der Vereinnahmung und Erhebung, bei der Verausgabung und Verwendung von Staatsgeldern oder bei der Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum Abweichungen von den Bestimmungen des gesetzlich festgestellten Staatshaushaltsetats oder der von der Landesvertretung genehmigten Titel der Sonderetats oder von den mit einzelnen Positionen des Etats verbundenen Bemerkungen oder von den Bestimmungen der auf die Staatseinnahmen und die Staatsausgaben oder auf die Erwerbung, Benutzung oder Veräußerung von Staatseigentum bezüglichen Gesetze stattgefunden haben, insbesondere c) zu welchen Etatsüberschreitungen im Sinne des Art 104 der Verfassungsurkunde, sowie zu welchen außeretatsmäßigen Ausgaben die Genehmigung des Landtages noch nicht beigebracht ist.

Das Verfahren im einzelnen gestaltet sich folgendermaßen. Die Regierung läßt die Rechnung derart aufstellen, daß die gesamten Staatseinnahmen und Ausgaben auf Grund der von den einzelnen Kassen gelegten Jahresrechnungen nach den Anordnungen des Staatshaushaltsetats zusammengestellt und mit den entsprechenden Posten des Etats verglichen werden. Dabei werden zunächst für die einzelnen Verwaltungszweige besondere Einzelrechnungen und Uebersichten aufgestellt, diese der Oberrechnungskammer zur Prüfung und Vergleichung mit den Kassenrechnungen vorgelegt und nach erfolgter Bescheinigung ihrer Ergebnisse in

Form einer allgemeinen Rechnung nach den Titeln des Staatshaushaltsetats zusammengestellt. Darauf erfolgt eine nochmalige Vorlage der allgemeinen Rechnung in ihrem Gesamtergebnisse an die Oberrechnungskammer zur Prüfung und Bescheinigung, ob sie mit den Summen und Beträgen übereinstimmt, welche in den von der Oberrechnungskammer geprüften und entlasteten Kassenrechnungen in Einnahme und Ausgabe nachgewiesen sind. Dann wird die allgemeine Rechnung von der Staatsregierung, mit den vorgeschriebenen Bemerkungen der Oberrechnungskammer versehen, den beiden Häusern des Landtages zur Entlastung vorgelegt. Hierbei ist es üblich, wenn auch, da es sich nicht um einen Finanzgesetzentwurf handelt, nicht verfassungsmäßig notwendig, daß die Vorlage zuerst an das Abgeordnetenhaus erfolgt. Jedes Haus läßt die Rechnung durch seine Kommission prüfen und beschließt auf deren Bericht über die Erteilung oder Versagung der Entlastung, wovon die Staatsregierung in Kenntnis gesetzt wird.

§ 217. Das Staatsschuldenwesen.

Das Staatsschuldenwesen in seiner gegenwärtigen Gestalt findet, ohne daß man auf die ältere Rechtsentwicklung zurückzugehen brauchte, seine rechtliche Grundlage in der Verordnung vom 17. Januar 1820[1]). Abgesehen von der bereits erwähnten Verpfändung des gesamten Staatsvermögens für die damals vorhandenen Staatsschulden[2]) veröffentlichte die Verordnung einen Staatsschuldenetat, der allmählich zur Tilgung gelangen sollte. Gleichzeitig wurde der Staatsschuldenetat als für immer geschlossen erklärt und bestimmt, daß, wenn der Staat künftighin zu seiner Erhaltung oder zur Förderung des allgemeinen Besten in die Notwendigkeit kommen solle, zur Aufnahme eines neuen Darlehns zu schreiten, solches nur mit Zustimmung und unter Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung geschehen könne. Endlich erfolgte die Einsetzung einer besonderen Staatsschuldenverwaltung. Nach dem Patente vom 3. Februar 1847 ging die in jener Verordnung der künftigen reichsständischen Versammlung eingeräumte Befugnis auf den Vereinigten Landtag über. Art. 103 ordnet dann in Uebereinstimmung mit der Verordnung

[1]) GS. 1820, S. 12.
[2]) Vgl. § 201.

vom 17. Januar 1820 an, daß die Aufnahme von Anleihen für die Staatskasse wie die Uebernahme von Garantien zu Lasten des Staates nur auf Grund eines Gesetzes stattfinde.

Außerdem bestehen hinsichtlich der Aufnahme von Anleihen zwei reichsgesetzliche Beschränkungen. Einmal darf die Aufnahme einer unverzinslichen Anleihe in der Form der Ausgabe von Papiergeld nicht durch die Einzelstaaten, sondern nur durch das Reich erfolgen. Den Einzelstaaten kann jedoch die Ausgabe von Papiergeld durch ein Reichsgesetz gestattet werden[3]). Ebenso darf die Aufnahme einer Anleihe, bei der der Zins ganz oder teilweise als Gewinn verlost wird, einer sogenannten Prämienanleihe nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen[4]). Im übrigen ist das Recht der öffentlichen Anleihen, mögen sie auf Eintragung in einem Staatsschuldbuche oder in Inhaberpapieren bestehen, nach Art. 97, 98 EG. zum BGB. durch dieses unberührt geblieben.

Die Aufnahme der Anleihen oder die Uebernahme der Garantien erfolgt auf Grund eines Gesetzes. Das Gesetz begründet nicht die Schuldverbindlichkeit des Staates. Vielmehr wird durch das Gesetz nur die zuständige Behörde vom Könige unter Zustimmung des Landtages ermächtigt, die Verbindlichkeit für den Staat einzugehen. Das Anleihe- oder Garantiegesetz hat also zum Inhalte lediglich eine Ermächtigung der staatlichen Finanzbehörde, eine Vollmacht, den Staat durch ihre Erklärungen zu verpflichten. Jene Vollmacht soll der König nicht ohne Zustimmung des Landtages erteilen. Dies allein ist die Bedeutung des Art. 103 der Verfassungsurkunde. Der Umfang der Vollmacht kann wie der jeder privatrechtlichen Vollmacht weiter oder enger umschrieben sein. Rechtshandlungen der staatlichen Behörden, welche der in dem Anleihe- oder Garantiegesetze enthaltenen Vollmacht zuwiderlaufen, würden also eine Verpflichtung für den Staat nicht begründen. Unter der Voraussetzung, daß die Rechtshandlungen der staatlichen Behörden dem Anleihe- oder Garantiegesetze entsprechen, stellen sie eine Verpflichtung für den Staat her.

Die im Anleihe- oder Garantiegesetze enthaltene Vollmacht wird in Gesetzesform erteilt. Hieraus ergibt sich eine wichtige

[3]) Ges. vom 30. April 1874 — RGBl. 1874, S. 40 —.
[4]) Ges. vom 8. Juni 1871 — RGBl. 1871, S. 210 —.

Verschiedenheit dieser Vollmacht von den gewöhnlichen Vollmachten des Privatrechts. Während ein gewöhnlicher Vollmachtgeber den für das betreffende Rechtsgeschäft, welches abgeschlossen werden soll, geltenden Rechtsnormen unterworfen ist, kann der Staat diese für den einzelnen Fall abändern, wie überhaupt die bestehende Rechtsordnung jederzeit durch Gesetz abgeändert werden kann. Weil also die Vollmacht in Gesetzesform ergeht, ist der Staat bei ihrer Erteilung für das abzuschließende Rechtsgeschäft an die allgemeinen Rechtsnormen nicht gebunden, sondern er kann unbekümmert um sie in der Vollmacht Bestimmungen treffen. Diese sind dann nicht nur Anweisungen an die Behörden, sondern gleichzeitig Sonderrechtsnormen für den einzelnen Fall, welche den allgemeinen Rechtsnormen vorgehen, so daß für diese nur eine subsidiäre Geltung bleibt.

Die Aufnahme der Anleihen fand bis in das 18. Jahrhundert hinein unter denselben Bedingungen statt wie die der Privatanleihen, so daß beide Teile ein Kündigungsrecht hatten. Dagegen wird solches jetzt für die Staatsgläubiger allgemein ausgeschlossen. Die Anleihe wird in eine größere Anzahl einzelner Obligationen von verschiedenem Nennbetrage zerlegt. Die einzelnen Obligationen werden ausgefertigt als Inhaberpapiere mit Zinsscheinen und Zinsanweisungen und vom Staate zu dem Kurse ausgegeben, zu dem die Börse die Anleihe übernimmt (Emissionskurs). Der Staat hat jederzeit das Kündigungsrecht und tilgt die Anleihe Jahr für Jahr nach einem bestimmten Tilgungsplane durch Auslosung einzelner Stücke. Die Gläubiger haben zwar ein Kündigungsrecht nicht. Ein solches ist aber auch entbehrlich, da die Scheine als Inhaberpapiere auf die leichteste Weise veräußert werden können.

Außer den Inhaberschuldverhältnissen gibt es aber gegenwärtig auch noch Namensschuldverhältnisse. Durch das Gesetz vom 20. Juli 1883 betreffend das Staatsschuldbuch mit Ergänzung vom 22. Mai 1910[5]) ist es den Inhabern von Staatsschuldverschreibungen der konsolidierten Anleihe ermöglicht worden, gegen deren Einlieferung ihre Forderungen in das Staatsschuldbuch auf ihren Namen eintragen zu lassen. Damit treten diejenigen Personen,

[5]) GS. 1883, S. 120; 1910, S. 17. Ausf.Best. vom 30. Mai 1910 — MBl. d. inn. Verw. 1910, S. 173.

welche hiervon Gebrauch machen, als namentlich bestimmte Gläubiger an die Stelle der bisherigen jeweiligen Inhaber, und das Inhaberpapier selbst wird kraftlos.

Neben dieser für eine längere Zeit eingegangenen Staatsschuld, welche man gewöhnlich als fundierte Schuld bezeichnet, gibt es noch eine sogenannte schwebende Schuld. Sie entsteht dadurch, daß im Laufe des Etatsjahres die zur Deckung der etatsmäßigen Ausgaben dienenden Einnahmen nicht in dem Augenblicke eingehen, in dem die Ausgabe gemacht werden muß. Zuerst durch Gesetz vom 28. September 1866[6]) ist daher der Finanzminister ermächtigt worden, zur vorläufigen Deckung des Bedürfnisses verzinsliche Schatzscheine mit kurzer Umlaufsfrist in bestimmter Höhe nach dem Vorbilde der englischen Exchequer-Bills auszugeben. In den Etatsgesetzen seit 1868 ist diese Ermächtigung regelmäßig wiederholt unter Verweisung auf das Gesetz vom 28. September 1866, indem die Höhe der Schatzanweisungen und die Verfallzeit gesetzlich bestimmt wird.

Die Garantien des Staates umfassen Bürgschaften desselben für fremde Schuldverbindlichkeiten. Namentlich sind solche Garantien geleistet worden für Zinsen und Dividenden, welche Eisenbahngesellschaften ihren Gläubigern und Aktionären zu leisten versprochen hatten. Der Umfang der geleisteten Bürgschaft richtet sich nach der in dem Garantiegesetze enthaltenen Ermächtigung, welches gleichzeitig das Sonderrecht für den einzelnen Bürgschaftsvertrag bildet.

Da die Anleihen und Garantien ihrem Inhalte nach Darlehns- und Bürgschaftsverträge sind, welche sich grundsätzlich von anderen derartigen Verträgen nur dadurch unterscheiden, daß auf der einen Seite als Vertragschließender der Staat steht, so würde an und für sich über Rechtsstreitigkeiten aus diesen Verhältnissen zwischen dem Staate und seinen Gegenvertragsteilen der ordentliche Rechtsweg nach den allgemeinen Grundsätzen des preußischen Staatsrechts zulässig sein. Nun hat aber die Deklaration vom 9. August 1823[7]) den Rechtsweg über die verbriefte Staatsschuld und die Kabinettsordre vom 4. Februar 1823[8]) über Ansprüche

[6]) GS. 1866, S. 607. [7]) GS. 1823, S. 165.

[8]) Mitgeteilt bei Oppenhoff, Ressortverhältnisse, 2. Aufl., Berlin 1904, S. 300.

aus der Zeit der Fremdherrschaft ausgeschlossen. Da letztere gegenwärtig nicht mehr in Betracht kommen, fragt es sich nur, ob die Vorschriften betreffend die Ausschließung des Rechtsweges über die verbriefte Staatsschuld gegenwärtig noch geltendes Recht sind[9]). Nach § 4 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozeßordnung darf nun allerdings für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, für welche nach dem Gegenstande oder der Art des Anspruchs der Rechtsweg zulässig ist, dieser nicht aus dem Grunde ausgeschlossen werden, weil als Partei der Fiskus oder eine öffentliche Korporation beteiligt ist. Allein es handelt sich doch auch inhaltlich bei den Staatsanleihen nicht um gewöhnliche Darlehnsverträge, sondern um eine besondere Art von Rechtsgeschäften, für welche ein in den Anleihegesetzen niedergelegtes Sonderrecht besteht. Nicht nur um deswillen, weil der Staat bei dem Rechtsgeschäfte beteiligt ist, sondern auch wegen der sachlichen Besonderheiten ist der Rechtsweg ausgeschlossen. Hierzu ist aber die Landesgesetzgebung befugt. Die Deklaration vom 9. August 1823 muß daher auch jetzt noch als geltendes Recht betrachtet werden.

Die Verwaltung der schwebenden Staatsschuld erfolgt durch das Finanzministerium. Für die Verwaltung der fundierten Schuld, welche bis zum Jahre 1820 dem Schatzministerium zustand, wurde durch die Verordnung vom 17. Januar 1820[10]) eine besondere Behörde unter der Benennung „Hauptverwaltung der Staatsschulden", bestehend aus einem Präsidenten und vier Mitgliedern errichtet. Nach Erlaß der Verfassungsurkunde fand eine neue Organisation statt durch das Gesetz vom 24. Februar 1850 betreffend die Verwaltung des Staatsschuldenwesens und die Bildung einer Staatsschuldenkommission[11]). Die Hauptverwaltung der Staatsschulden besteht hiernach als eine von der allgemeinen Finanzverwaltung abgesonderte, selbständige Behörde fort und unterliegt nur insoweit der oberen Leitung des Finanzministers, als dies mit ihrer Unabhängigkeit vereinbar ist. Die Behörde setzt sich zusammen aus einem Präsidenten und fünf Mitgliedern, welche sämtlich vom Könige ernannt werden. Der Präsident darf nicht zugleich

---

[9]) Für die fortdauernde Geltung Oppenhoff a. a. O., dagegen v. Sarwey, Oeffentliches Recht S. 300.

[10]) GS. 1820, S. 12.

[11]) GS. 1850, S. 57.

Minister sein. Dem Präsidenten liegt die Leitung des Ganzen, die Disziplin über die untergeordneten Beamten und deren Anstellung ob, im übrigen haben die Mitglieder mit ihm gleiche Befugnisse und gleiche Verantwortlichkeit. Der Hauptverwaltung der Staatsschulden ist untergeordnet die Staatsschuldentilgungskasse, die Kontrolle der Staatspapiere, welche letztere Behörde namentlich die Schuldurkunden auszufertigen hat, und das Staatsschuldbuchbureau.

Die Hauptverwaltung der Staatsschulden steht nach dem Gesetze vom 24. Februar 1850 unter der fortlaufenden Kontrolle einer durch dieses Gesetz gebildeten Staatsschuldenkommission, welche sich aus je drei Mitgliedern jedes der beiden Häuser des Landtages und dem Präsidenten der Oberrechnungskammer zusammensetzt. Die aus den Kammern zu wählenden Mitglieder werden mit absoluter Stimmenmehrheit auf drei Jahre bestellt. Hört ein Mitglied der Kommission während dieser Zeit auf, Mitglied der Kammer zu sein, so scheidet es aus der Kommission aus, wirkt aber weiter bis zum Eintritte seines Nachfolgers. Die Kommission wählt aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter für ihn. Die Beschlußfassung erfolgt mit Stimmenmehrheit bei Anwesenheit von wenigstens vier Mitgliedern.

Der Hauptverwaltung der Staatsschulden steht zu die Verwaltung aller Passivkapitalien des Staates, welche ihr gesetzlich zur Verzinsung und Tilgung überwiesen sind, die Verwaltung der zu diesem Zwecke bestimmten Verzinsungs-, Tilgungs- und Betriebsfonds und aller sonstigen, ihr überwiesenen und noch zu überweisenden Fonds, die An- und Ausfertigung, Ausreichung und Wiedereinziehung der Staatsschuldendokumente, die Einregistrierung der Staatsgarantien, die Ermittlung und Verfolgung der Fälschung oder Nachahmung aller umlaufenden Papiere, welche in öffentlichen Kassen angenommen werden müssen.

Die Verantwortlichkeit der Hauptverwaltung der Staatsschulden bleibt nach § 6 des Gesetzes vom 24. Februar 1850 unbedingt bestehen: a) in Bezug auf die An- und Ausfertigung und Ausreichung der verzinslichen und unverzinslichen Staatsschuldendokumente und der zu ersteren gehörigen Zinskupons nach Maßgabe der betreffenden Gesetze; b) für die Feststellung noch nicht anerkannter oder noch illiquider Provinzial-Staatsschulden;

c) für die regelmäßige Verzinsung der ihr überwiesenen Staatsschulden und für die unverkürzte Verwendung der der Staatsschulden-Tilgungskasse zur Tilgung überwiesenen Fonds, insbesondere d) für die unverkürzte Verwendung der Domänen-Veräußerungs- und Ablösungsgelder zur Schuldentilgung; e) für Löschung, Kassation und Aufbewahrung der eingelösten verzinslichen und unverzinslichen Staatsschuldendokumente bis zu deren gänzlicher Vernichtung. In allen übrigen Beziehungen hat dagegen die Hauptverwaltung der Staatsschulden den Anordnungen und Anweisungen des Finanzministers Folge zu leisten, welchem dann aber auch die Verantwortlichkeit für deren Inhalt obliegt.

Die Staatsschuldenkommission erhält von der Hauptverwaltung der Staatsschulden die Monats- und Jahresabschlüsse sowohl der Staatsschuldentilgungskasse über die zur Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden bestimmten Fonds als auch der Kontrolle der Staatspapiere und hat, so oft sie es für angemessen erachtet, wenigstens aber einmal halbjährig außerordentliche Prüfungen der Tilgungskasse und der Kontrolle der Staatspapiere vorzunehmen. Sie ist befugt, über alles, was den Bestand, die Verzinsung und Tilgung der Staatsschulden, sowie die Verwaltung der der Hauptverwaltung überwiesenen Fonds anbetrifft, von der letzteren Auskunft zu erfordern und ihr ihre Bemerkungen und Ansichten zur Beschlußfassung mitzuteilen.

Nach Art. 104 der Verfassungsurkunde ist die allgemeine Rechnung über den Staatshaushaltsetat jedes Jahres einschließlich einer Uebersicht über die Staatsschulden mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer den beiden Häusern des Landtages zur Entlastung der Staatsregierung vorzulegen. Hinsichtlich der Uebersicht über die Staatsschulden vollzieht sich diese Vorlage nach dem Gesetze vom 24. Februar 1850 in der Weise, daß bei dem jährlichen regelmäßigen Zusammentritte des Landtages die Staatsschuldenkommission ihm über die Tätigkeit und über die Ergebnisse der unter ihre Aufsicht gestellten Verwaltung des Schuldenwesens in dem verflossenen Jahre Bericht erstattet. Die Rechnungen der Staatsschuldentilgungskasse werden nach vorheriger Prüfung und Feststellung durch die Oberrechnungskammer der Staatsschuldenkommission zugestellt, die sie mit ihrem Berichte dem Landtage überreicht. Darauf berät jedes Haus besonders über die

Erteilung der Entlastung. Diese erfolgt für jedes Haus durch eine von dessen Präsidenten zu vollziehende Urkunde, welche den Beschluß des Hauses enthält.

Sechster Abschnitt. Das Gebiet der Kirche und Schule.

Kap. I. Der Staat und die Religionsgemeinschaften*).

§ 218. Geschichtliche Entwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche[1]).

Eine Kirchenhoheit im heutigen Sinne, d. h. ein eigenes Recht des Staates gegenüber der Kirche ist dem deutschen Staatswesen vor der Reformation fremd. Eine Ueberordnung des Staates über die Kirche bestand schon seit den Tagen Heinrichs IV. nicht mehr, aber auch die Gleichstellung der geistlichen und der weltlichen Gewalt war seit dem Sturze der Hohenstaufen verschwunden. Die Ueberlegenheit der Kirche über den Staat ist für die deutschen

*) Vgl. außer der kirchenrechtlichen Literatur Klüber §§ 506 ff.; Böpfl §§ 526 ff.; v. Gerber § 23; Grotefend §§ 118 ff.; H. Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1, S. 660 ff.; v. Rönne, Pr. StR. Bd. 2, S. 370 ff.; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 452 ff. und in Marquardsens Handbuch Bd. 2, Abt. 2, S. 38; v. Stengel, Pr. StR. S. 544 ff.; Friedberg, Die Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantien gegen deren Verletzung, 3. Abt., Leipzig 1873; Hinschius, Staat und Kirche in Marquardsens Handbuch Bd. 1, Abt. 1, S. 187 ff.; Hinschius, Preuß. Kirchenrecht im Gebiete des Allgemeinen Landrechts, Berlin 1884, sowie in Kochs Landrecht (8. A.), Bd. 4, Berlin und Leipzig 1886, S. 162 ff.; Fürstenau, Das Grundrecht der Religionsfreiheit, Leipzig 1891; Sartorius, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit auf dem Gebiete des Kirchenrechts, München 1897.

[1]) Vgl. Bornhak, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte S. 56 ff., 90 ff., 230 ff., 320 ff., 423 ff., 426 ff.; Max Lehmann, Preußen und die katholische Kirche, 5 Teile, Berlin 1878—1885; Hundeshagen, Ueber einige Hauptmomente in der geschichtlichen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche in Doves Ztschr. Bd. 1, S. 232 ff., 144 ff.; Friedberg, De finium inter ecclesiam et civitatem regundorum judicio, quid medii aevi doctores et leges statuerint, Lipsiae 1861; v. Mühler, Geschichte der evangelischen Kirchenverfassung in der Mark Brandenburg, Weimar 1846; Förster, Die Entstehung der preußischen Landeskirche unter Friedrich Wilhelm III., 2 Bände, Tübingen 1905—1907.

Gebiete die Grundlage des Staatskirchenrechts in den letzten Jahrhunderten vor der Reformation. Die Macht der Kirche gegenüber dem Staate ist schrankenlos, soweit sie sich nicht selbst beschränkt. Die Kirche zieht daher die Grenze ihrer Wirksamkeit gegenüber dem Staate und bestimmt damit den Kreis freier Tätigkeit der Staatsgewalt, sie nimmt auf ihrem Gebiete die Hilfe des weltlichen Armes für sich in Anspruch und nötigt den Staat zur Ausführung ihrer Gebote. Unter diesen Umständen kann von einem eigenen Rechte des Landesherren gegenüber der Kirche nicht die Rede sein. Alle Befugnisse, die dem Landesherren gegenüber der Kirche und in Bezug auf sie zustehen, beruhen auf kirchlicher Verleihung. Jedes derartige landesherrliche Recht ist von der Kirche abgeleitet.

In Brandenburg gewährte die Advokatie dem Landesherren das Recht und die Pflicht des Schutzes der Kirche, namentlich der Darleihung des weltlichen Armes für die kirchlichen Anordnungen, wofür er als Gegenleistung den kirchlichen Zehnt in Anspruch nahm. Das bei der Kolonisation allgemein begründete Patronat, welches allerdings später mit der oberen Gerichtsbarkeit an Gutsherren und Städte veräußert wurde, gab dem Landesherren Einfluß auf die Besetzung aller Pfarreien. Außerdem war ihm für die wichtigsten anderen Pfründen mit Ausnahme der Bistümer ein Präsentationsrecht eingeräumt. Seit Kurfürst Friedrich II. bestand auch ein vom Papste verliehenes landesherrliches Nominationsrecht bei Erledigung eines brandenburgischen Bistums. Mit Recht hat man daher behauptet: „Der Einfluß der Markgrafen auf die Regierung der Kirche in ihrem Lande war von Anfang an groß, er wuchs durch das ganze Mittelalter hindurch, und am Vorabende der Reformation gab es wohl kaum einen anderen weltlichen Fürsten, dem in der Kirche seines Landes eine so große rechtmäßige Gewalt zugestanden hätte, wie den Markgrafen von Brandenburg“[2]). Aber diese Rechtsstellung des Landesherren ist wesentlich verschieden von einer Kirchenhoheit des Staates über die Kirche, sie ist dem Landesherren von der Kirche angewiesen und beruht auf kirchlichen Gesetzen und päpstlichen Privilegien. Ebenso wie diese trug die Landsässigkeit der branden-

[2]) v. Mühler a. a. O. S. 18.

burgischen Bischöfe dazu bei, den politischen Einfluß des Landesherren auf die Kirche zu sichern. Aber eine wirkliche Kirchenhoheit besaß er nicht[3]).

Nur in einem Punkte zeigt sich der Ansatz zur Geltendmachung der unter den ersten Hohenzollern neu erwachten Staatsgewalt auch gegenüber der Kirche. Durch eine landesherrliche Verordnung von 1445 und durch eine noch weiter greifende von 1460 wird die über alles Maß hinausgehende geistliche Gerichtsbarkeit, welche den Staat völlig aus seiner letzten Stellung zu verdrängen suchte, zurückgewiesen und mit voller Entschiedenheit der Grundsatz ausgesprochen, daß die geistlichen Gerichte sich nicht in weltliche Rechtshändel einmischen sollen. Vielleicht hätte sich bei ruhiger Fortentwicklung aus diesen Ansätzen, gestützt auf die Machtstellung des Landesherren innerhalb der Kirche, eine wirkliche Kirchenhoheit des Staates herausgebildet, die, ohne die Selbständigkeit der Kirche zu vernichten, doch die übergeordnete Macht des Staates auch gegenüber der Kirche zur Anerkennung brachte. Diese Entwicklung ist aber durchbrochen worden durch die Reformation, welche das Verhältnis von Staat und Kirche auf ganz anderen Grundlagen aufbaut.

Die deutsche Reformation ist ausgegangen von der Reform der kirchlichen Lehre, welche von den menschlichen Zusätzen gereinigt und auf das reine Evangelium zurückgeführt werden sollte. Eine Umgestaltung der Kirchenverfassung war dadurch an sich nicht geboten. Im Gegenteile gingen die Reformatoren von der Ansicht aus, daß die Bischöfe und Geistlichen die reine Lehre annehmen und damit die ganze Kirchenverfassung erhalten würden. Da diese Voraussetzung im allgemeinen nicht zutraf, im Gegenteile die bischöfliche Gewalt über die protestantischen Gebiete durch den Augsburger Religionsfrieden 1555 reichsgesetzlich vorläufig außer Kraft gesetzt werden mußte, war eine neue kirchliche Organisation zu schaffen, und diese Aufgabe fiel naturgemäß den Landesherren zu. Die Kirchengewalt wurde daher sehr bald als ein eigenes Recht der Landesherren betrachtet, welches ihnen als

---

[3]) Die Auffassung des Geschichtsschreibers, der die tatsächlich bestehenden Verhältnisse darstellt, wird in diesem Punkte immer eine andere sein als die des Juristen, der vor allem nach dem Rechtsgrunde fragt. Vgl. z. B. die Darstellung bei M. Lehmann a. a. O. Bd. 1, S. 1—10.

ein Ausfluß ihrer Landeshoheit von selbst zustehe. Für Brandenburg ist diese Auffassung besonders gesetzlich ausgesprochen, sie stand aber auch ohnedies in der Verwaltungspraxis der deutschen Gebiete fest. Die neumärkische Kirchenordnung von 1537 und die kurmärkische von 1540 begründeten für ein Menschenalter die absolute Herrschaft des Landesherren über die Kirche.

Das kirchenstaatsrechtliche Ergebnis der deutschen Reformation ist daher für die protestantischen Gebiete die Aufhebung des rechtlichen Sonderbestandes der Kirche und ihre Einverleibung in den Staat. Die Kirche ist eine Staatsanstalt wie Rechtspflege und Polizei, die Kirchengewalt ist aufgegangen in der Staatsgewalt, alle kirchlichen Gesetze sind Staatsgesetze, alle kirchlichen Organe Staatsorgane, alle kirchliche Verwaltung Staatsverwaltung. Für eine Kirchenhoheit des Staates ist daher gar kein Platz, da diese den rechtlichen Bestand der Kirche voraussetzt, ein solcher aber nicht mehr vorhanden war. Diese vollständige Aufhebung der kirchlichen Selbständigkeit beschränkt sich nicht auf die Kirchenverfassung und Kirchenverwaltung, sie ergreift auch die kirchliche Lehre. Die Reformation hatte jede Instanz beseitigt, welche über das Dogma zu entscheiden hatte. Der Grundsatz der freien Forschung in der Schrift, um aus ihr zu erkennen, was reine Lehre sei, genügte nicht, da hiermit der schrankenloseste, jede kirchliche Gemeinschaft unmöglich machende Subjektivismus herbeigeführt wäre. So mußte denn der Landesherr bestimmen, was in seinem Lande als reines Evangelium gelehrt werden solle. Insbesondere ist in Brandenburg diese Gesetzgebung in Glaubenssachen durch Joachim II. wie durch Johann Georg von den entgegengesetztesten dogmatischen Gesichtspunkten aus geübt worden.

Erst ganz allmählich in einzelnen Stadien ist die Kirche aus dieser tiefsten Erniedrigung, in die sie die Reformation versetzt hatte, wieder zur Selbständigkeit gelangt.

Diese Entwicklung wird eröffnet mit dem 1613 erfolgten Uebertritte Johann Sigismunds zum reformierten Bekenntnisse. Jener Schritt selbst geschah durchaus im Rahmen der bisherigen Kirchenpolitik. Der Kurfürst ging von der Annahme aus, daß er bloß das neue Dogma zu verkünden brauche, und das Land ihm folgen werde. Er hatte sich aber getäuscht. Seit der Konsistorialordnung von 1573 war das Luthertum aufs engste verknüpft mit

der ständischen Machtstellung, und Geistlichkeit und Stände leisteten dem Kurfürsten den entschiedensten Widerstand. Der Versuch der Einführung des reformierten Bekenntnisses endete daher in dem brandenburgischen Landtagsreverse von 1615 mit einer Niederlage des Kurfürsten. Er erhält zwar freie Religionsübung für die Reformierten. Dagegen muß er die Gesetzgebung in Glaubenssachen aufgeben, „denn Ihre Ch. Gn. maßen sich der Herrschaft über die Gewissen mit nichten an, . . . obwohl Sie Sich wohl sonsten der Einführung der Religion als des höchsten Regals frei und ohne Limitation vermöge aller Rechte gebrauchen könnten", und Gewähr leisten, daß er sein Recht der Besetzung geistlicher Stellen nicht zum Nachteile der Lutheraner gebrauchen werde. Die landesherrliche Gesetzgebung in Glaubenssachen hört also auf. Sie geht aber nicht etwa auf die Kirche über, denn ein vom Staate verschiedener kirchlicher Organismus bestand nicht, sondern ruht überhaupt. Die Lehre jedes Bekenntnisses richtet sich nach den aus der Reformationszeit überkommenen symbolischen Büchern beider protestantischen Bekenntnisse. Dagegen bleibt die übrige Gesetzgebung und Verwaltung sowohl der lutherischen Landeskirche wie der reformierten Kirche dem Landesherren. Der gleiche Rechtszustand wurde in den folgenden Jahrzehnten für die übrigen Gebiete des brandenburg-preußischen Staates hergestellt, wobei es allerdings in Preußen erst nach schweren Kämpfen gelang, die Gleichberechtigung der Reformierten durchzusetzen. In Kleve-Mark wird unter dem großen Kurfürsten die bisherige synodale Verfassung beider protestantischen Kirchen verdrängt durch ein landesherrliches Kirchenregiment, welches die Synoden zwar nicht beseitigt, aber sie zu seinen Organen herabdrückt. Die reichsrechtliche Regelung durch den Westfälischen Frieden hat an den bestehenden Zuständen nichts geändert. Sie erkannte die Reformierten als Augsburgische Konfessionsverwandte an und beschränkte das landesherrliche Reformationsrecht durch das Normaljahr von 1624.

Aufgabe der staatlichen Kirchenpolitik wurde es nunmehr, während des ganzen 17. Jahrhunderts, vermöge der Gewalt, welche das landesherrliche Kirchenregiment dem Staate über die protestantischen Kirchen gab, Ausschreitungen der beiden Konfessionen gegen einander zu verhindern und sie an gegenseitige Duldung zu gewöhnen. Hierdurch gelang es zum ersten Male

in Europa, die Gleichberechtigung mehrerer Konfessionen innerhalb eines einzigen Staatswesens zur Durchführung zu bringen.

Das katholische Element war in Brandenburg-Preußen bis zur Erwerbung Schlesiens ziemlich unbedeutend[4]) und daher für den gesamten Charakter der staatlichen Kirchenpolitik ohne Einfluß. Die Rechtsstellung der katholischen Kirche blieb die aus früherer Zeit überkommene und war daher verschieden nach den einzelnen Gebieten. In Brandenburg und Pommern war die Ausübung des katholischen Kultus überhaupt nicht geduldet. In Magdeburg, Halberstadt und Minden war sie nach dem Westfälischen Frieden dort gestattet, wo sie im Normaljahre 1624 bestanden hatte. Für Preußen, Lauenburg und Bütow ergab sich die Gleichberechtigung der Katholiken und die Freiheit der Religionsübung an einzelnen Orten aus den mit Polen abgeschlossenen Verträgen. Für Kleve-Mark und Ravensberg, wo die Katholiken von jeher gleichberechtigt gewesen waren, hatte der Religionsvergleich vom 26. April 1672 mit Pfalz-Neuburg[5]) die Orte bestimmt, an denen den Katholiken freie Religionsübung gewährt werden sollte. Für Geldern endlich war die Aufrechterhaltung des bisherigen Zustandes, wonach die katholische Kirche allein herrschend war, 1713 im Utrechter Frieden gewährleistet. Ebenso verschieden war die Stellung des Staates zur katholischen Hierarchie in den einzelnen Gebieten. In den ehemals geistlichen Gebieten und den Landen der Jülichschen Erbschaft beanspruchte der Kurfürst für sich die bischöfliche Gewalt, namentlich die bischöfliche Gerichtsbarkeit auch über die Katholiken, ließ jedoch zu, daß in Sachen des Ordo seine Untertanen

---

[4]) Eine ausführliche Statistik des katholischen Elements um das Jahr 1740 gibt M. Lehmann a. a. O. Bd. 2, S. 9 ff. Danach betrug die katholische Bevölkerung in Brandenburg höchstens 1 Prozent, in Geldern fast 100, in Halberstadt höchstens 3,4, in Kleve etwa 60, in Lauenburg und Bütow höchstens 9,5, in Lingen etwa 97, in Magdeburg 2,2, in der Grafschaft Mark höchstens 5, in Minden höchstens 2,5, in Pommern höchstens 1, in Preußen höchstens 2,6, in Ravensberg 2,5 Prozent, in Mörs ist sie nicht festzustellen, in Tecklenburg verschwindend gering. Wenn hiernach in einzelnen Gebieten die katholische Kirche als fast ausschließlich oder doch vorwiegend herrschend erscheint, so ist doch zu berücksichtigen, daß dies gerade außerordentlich kleine Gebiete sind. Im ganzen kamen ungefähr auf 2 400 000 Protestanten 100 000 Katholiken.

[5]) Scotti, Kleve-märkische Gesetz-Samml. Bd. 1, S. 196, Nr. 312.

sich an auswärtige Bischöfe wandten. In anderen Landesteilen wurde dagegen auf Grund vertragsmäßiger Verpflichtungen zu anderen Mächten die bischöfliche Gewalt anerkannt. So standen die katholische Gemeinde zu Königsberg unter dem Bischofe von Ermland, Lauenburg und Bütow unter dem Bischofe von Kujavien, Geldern unter dem Bischofe von Roermonde[6]). Die katholische Geistlichkeit wurde im allgemeinen von denselben Gesichtspunkten aus behandelt wie die der protestantischen Kirchen.

Dieses gesamte bis in die Mitte des 18. Jahrhunderts bestehende System des Verhältnisses von Staat und Kirche war nur auf die protestantischen Kirchen berechnet. Es erwies sich daher als undurchführbar, seit große vorwiegend katholische Gebiete wie Schlesien und später Westpreußen dem Staate einverleibt waren. Während man bisher das unbedeutende katholische Element je nach verschiedenen geschichtlich gewordenen Verhältnissen sehr verschieden behandelt, aber auf die Gestaltung der gesamten Kirchenpolitik keinen Einfluß hatte gewinnen lassen, mußte nunmehr die staatliche Kirchenpolitik auch der selbständigen Organisation der katholischen Kirche gerecht werden.

Den Wegweiser bietet die Lehre des Thomasius und J. H. Böhmer von dem landesherrlichen Kirchenregimente. Die Frage nach seiner Berechtigung hatten beide unter dem lebendigen Eindrucke der damaligen preußischen Kirchenpolitik dahin beantwortet, daß das landesherrliche Kirchenregiment sich rechtfertige aus der Befugnis des Staates, den Frieden unter den einzelnen Konfessionen zu wahren. Denn allein diese Friedensbewahrung sei der Inhalt des Kirchenregiments. Unzweifelhaft war diese ganz besonders preußische Lehre durchaus irrig. Sie verkannte, daß die protestantischen Kirchen als solche nur Glaubensgemeinschaft waren, daß sie ihre Rechtsgemeinschaft allein im Staate fanden, und daß deshalb das Recht des Staates gegenüber der Kirche ein unendlich viel weitergehenderes war als eine bloße Polizeihoheit. Aber gerade wegen ihrer Irrtümer war diese Lehre des sogenannten Territorialsystems geeignet, die Grundlage der neuen Kirchenpolitik zu bilden. Folgte das Recht des Landesherren über die Kirche aus seinem staatlichen Rechte der Friedensbewahrung,

---

[6]) Vgl. M. Lehmann a. a. O. Bd. 1, S. 56 ff.

so lag kein Grund vor, das gleiche Recht, welches er gegenüber den protestantischen Landeskirchen hatte, nicht auch gegenüber der katholischen Kirche in Anspruch zu nehmen.

Das Territorialsystem erkennt daher die einzelnen Religionsgesellschaften, worunter es aber bloß die Einzelgemeinden versteht, in ihrem vom Staate unabhängigen rechtlichen Sonderbestande an, stellt sie aber durchaus unter staatliche Verwaltung. An diesem letzteren Punkte drohte das ganze Territorialsystem zu scheitern, wenn man es auf die katholische Kirche mit ihrer selbständigen Organisation anwandte. Diese innere Verschiedenheit der katholischen Kirche von der protestantischen wird jedoch künstlich verdeckt, indem man die katholischen Geistlichen für Staatsbeamte, die katholischen Kirchenbehörden für Staatsbehörden erklärt und auch hinsichtlich der Katholiken die über die Einzelgemeinde hinausgehende Einheit der Kirche nur als Glaubensgemeinschaft, nicht als Rechtsgemeinschaft auffaßt. Durch dieses Versteckspiel hatte man die gleichmäßige Anwendbarkeit des Territorialsystems auf die katholische und die protestantischen Kirchen erreicht. Der Staat enthält sich also jedes Einflusses auf das kirchliche Dogma. Bei allen drei Kirchen wird aber der über die Einzelgemeinde hinausgehende rechtliche Sonderbestand verneint, alle drei sind abgesehen von Glaubenssachen der ausschließlichen staatlichen Gesetzgebung unterworfen und stehen unter ausschließlicher Staatsverwaltung, da alle Kirchenbehörden und Kirchenbeamten den Charakter von Staatsorganen haben.

Für die protestantischen Kirchen bedeutet das Territorialsystem insofern einen Fortschritt, als ihr rechtlicher Bestand wenigstens in den Einzelgemeinden anerkannt wird. Dagegen wird die katholische Kirche zum mindesten formell in das gleiche Abhängigkeitsverhältnis zum Staate versetzt wie die protestantischen. Als Folgerungen ergaben sich hieraus für die katholische Kirche das landesherrliche Placet für alle kirchlichen Erlasse, da die Gesetzgebung entweder unmittelbar oder mittelbar vom Staate ausgehen muß, das staatliche Nominationsrecht für die Bischofsstühle, allenfalls unter Scheinwahl der Kapitel, Amortisationsgesetze, welche den Vermögenserwerb seitens der katholischen Kirche beschränken, das Verlangen der Leistung des Homagialeides seitens der gesamten katholischen Geistlichkeit.

Das Territorialsystem kam zuerst ausschließlich in Schlesien zur Anwendung. Nach der Erwerbung Westpreußens wurde dann durch eine Reihe einzelner Gesetze die schlesische Verfassung auf Westpreußen übertragen[7]). In den älteren Landesteilen war dagegen zu einer Aenderung des bestehenden Rechtszustandes im allgemeinen keine Veranlassung. Nur wurde den Katholiken im Wege der Verwaltungspraxis allgemein eine freiere Religionsübung gewährt. Als man sich jedoch entschloß, in das neue Gesetzbuch eine Kodifikation der kirchenrechtlichen Normen aufzunehmen, konnte man schon deshalb, weil die Kodifikation für das ganze Staatsgebiet bestimmt war, nicht die Verhältnisse der älteren Landesteile zugrunde legen, sondern es blieb nur die Möglichkeit, die schlesisch-westpreußische Verfassung auf den ganzen Staat auszudehnen.

Das ALR. II, 11: „Von den Rechten und Pflichten der Kirchen und geistlichen Gesellschaften" kodifiziert nur den schon bisher in den neuen Provinzen herrschenden, auf dem Territorialsysteme erwachsenen Rechtszustand. Die ausdrücklich aufgenommenen Gesellschaften haben zwar die Rechte privilegierter Korporationen (§ 17). Sie sind jedoch den Gesetzen des Staates unbedingt unterworfen (§§ 27 ff.), nur für die äußere Form des Gottesdienstes können sie dienliche Ordnungen einführen, jedoch auch nur mit Genehmigung des Staates, wodurch diese Ordnungen mit anderen Polizeigesetzen gleiche Verbindlichkeit erlangen (§§ 46 ff., 116—118). Was die Organisation betrifft, so stehen mehrere Kirchengesellschaften derselben Religionspartei unter sich in keiner notwendigen Verbindung (§ 36). Es gibt also rechtlich keine über die einzelne Gemeinde hinausgehende kirchliche Gemeinschaft, die korporative Selbständigkeit der Kirchen wird nur in den Einzelgemeinden anerkannt. Aber auch diese stehen unter der Verwaltung staatlicher Beamten, da alle Geistlichen und sonstigen Religionsdiener den Charakter von Staatsbeamten haben (§§ 19, 96). Es wird daher eine ausführliche Dienstpragmatik nicht nur für die einzelnen Geistlichen, sondern auch für den ganzen Behördenorganismus der katholischen und protestantischen Kirchen gegeben, die deshalb auch von einem aus-

[7]) Vgl. Friedberg, Grenzen, S. 280 ff.

wärtigen Organe keine Befehle ohne Genehmigung des Staates annehmen dürfen. Die höchste Instanz für alle Kirchen bildet das geistliche Departement des Ministeriums.

Bei den Verwaltungsreformen der Jahre 1794 bis 1804 und 1808[8]) zieht man endlich die äußersten Folgerungen des Territorialsystems, woran es scheitern mußte. Handelte es sich bei den Rechten des Staates gegenüber den Kirchen wirklich nur um eine Friedensbewahrung unter den einzelnen Bekenntnissen, so lag gar keine Veranlassung vor, diese Rechte konfessionell gesonderten Behörden zu übertragen. Das Bedürfnis einer Vereinfachung des Verwaltungsorganismus führt daher zur Aufhebung der besonderen protestantischen Kirchenbehörden und zur Uebertragung ihrer Obliegenheiten auf die Kriegs- und Domänenkammern, später die Regierungen, in der obersten Stelle seit 1808 das Ministerium des Innern. Hier zeigte es sich aber, daß man die Verschiedenheit in der Stellung der protestantischen und katholischen Kirche zum Staate bisher nur verdeckt, nicht beseitigt hatte. Die protestantischen Kirchen verloren ihre besondere Verwaltungsorganisation, soweit sie über die Einzelgemeinden und Superintendenturen hinausging, während man die der katholischen Kirche nicht aufheben konnte. So führt das von der Gleichheit der Stellung aller Konfessionen zum Staate ausgehende Territorialsystem in seinen äußersten Folgerungen, eben weil die Voraussetzung eine falsche war, zu einer ungleichen Behandlung der verschiedenen Kirchen.

Nach den Befreiungskriegen wird daher das Territorialsystem preisgegeben und die verschiedene Stellung der katholischen und der protestantischen Kirchen zum Staate in Gesetzgebung und Verwaltung anerkannt. Die protestantischen Kirchen, seit 1817 vereinigt zur evangelischen Landeskirche, bleiben unter staatlicher Verwaltung, ihr Verwaltungsorganismus löst sich aber seit 1817 mehr und mehr von den übrigen staatlichen Verwaltungszweigen los, so daß seit 1845 die evangelische Landeskirche eine fast vollständig in sich abgeschlossene Verwaltungsorganisation besitzt, die allerdings Staatsverwaltung ist und bleibt. Nur für die westlichen Provinzen findet diese rein staatliche Verwaltung wenigstens eine Ergänzung durch synodale Einrichtungen, welche die Kirchen-

[8]) Vgl. § 124.

ordnung vom 5. März 1835 in Fortentwicklung der alten klevemärkischen Synoden zur Durchführung brachte. Dagegen wird die katholische Kirche nicht bloß in den Gemeinden, sondern als Gesamtheit in ihrem rechtlichen Sonderbestande anerkannt. Die kirchliche Organisation findet auf dem hier von Preußen zum ersten Male betretenen Wege der Verhandlungen von Staat und Kurie ihre Regelung. Als Ergebnis dieser Unterhandlungen ergeht am 16. Juli 1821 die päpstliche Bulle De salute animarum, welcher der König durch die Kabinettsorder vom 23. August 1821 seine königliche Bewilligung und Sanktion erteilte, indem er sie für ein bindendes Statut der katholischen Kirche Preußens erklärte. Neben diesen neuen Bestimmungen blieben freilich soweit sie dadurch nicht aufgehoben waren, die auf ganz anderen Grundsätzen beruhenden Vorschriften des Allgemeinen Landrechts, welche dem Staate einen weitgehenden Einfluß auch über die katholische Kirche gewährten, bestehen. Eine weitere Beschränkung fügte das Zirkularreskript vom 31. August 1818[9]) hinzu, indem es den Verkehr der inländischen Geistlichkeit mit dem Papste auf die Vermittlung des auswärtigen Ministeriums und der preußischen Gesandtschaft zu Rom verwies, soweit es sich nicht um bloße Gewissensangelegenheiten handelte. Durch das Zirkularreskript vom 1. Januar 1841[10]) wurde jedoch den Bischöfen der unmittelbare freie Verkehr mit dem Papste gestattet.

Bei Erlaß der Verfassungsurkunde beabsichtigte man das Verhältnis von Staat und Kirche unter Gewährung voller Freiheit der Bewegung für letztere zu regeln. Nach dem Vorbilde der belgischen Verfassung Art. 14 ff. und des Entwurfes der Reichsverfassung von 1849 §§ 144 ff. wurde auch in der preußischen Verfassungsurkunde das Staatskirchenrecht in einigen allgemeinen Sätzen normiert. Bei den aus der Reichsverfassung übernommenen Sätzen wurden jedoch die die Staatshoheitsrechte des Staates wahrenden Bestimmungen fortgelassen, da man sie für selbstverständlich hielt.

An der Spitze dieser preußischen Verfassungsvorschriften stand der grundlegende Art. 15: „Die evangelische und römisch-katholische Kirche, sowie jede andere Religionsgesellschaft ordnet und ver-

[9]) v. Kamptz, Ann. Bd. 2, S. 717.
[10]) MBl. der inn. Verw. 1841, S. 16.

waltet ihre Angelegenheiten selbständig und bleibt im Besitze und Genuß der für ihre Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und Fonds". Aus diesem Grundsatze werden in den folgenden Art. 16 bis 19 weitere Folgerungen gezogen. Der freie Verkehr der Religionsgesellschaften mit den geistlichen Oberen, d. h. der Bischöfe mit dem Papste, und die Abschaffung des landesherrlichen Placet wird unter den Schutz der Verfassung gestellt (Art. 16). Das Ernennungs-, Vorschlags-, Wahl- und Bestätigungsrecht bei Besetzung kirchlicher Stellen, soweit es dem Staate zusteht und nicht auf dem Patronate oder besondern Rechtstiteln beruht, wird aufgehoben. Diese Bestimmung findet jedoch keine Anwendung auf die Anstellung von Geistlichen beim Militär und an öffentlichen Anstalten (Art. 18). Endlich wird die Abschaffung des Kirchenpatronats und die Einführung der Zivilehe in Aussicht gestellt und besonderen Gesetzen vorbehalten (Art. 17, 19).

Eine durch das Staatsinteresse unbedingt gebotene organische Gesetzgebung auf diesen verfassungsmäßigen Grundlagen, bei denen namentlich in Art. 15 fast jedes Wort: „ordnet", „verwaltet", „selbständig" unklar blieb, ist jedoch nicht zustandegekommen. Selbst eine Verständigung im Verwaltungswege darüber, welche Beschränkungen der Kirche nunmehr fortgefallen seien, wurde von der katholischen Kirche als überflüssig abgelehnt, da sie sich mit Verkündung der Verfassungsurkunde im Besitze der verfassungsmäßig gewährleisteten Selbständigkeit befinde und demgemäß alle bisherigen Beschränkungen der Kirche, wie sie namentlich im ALR. enthalten waren, fortgefallen seien. Für die evangelische Kirche griff man zwecks Herstellung der verfassungsmäßigen Selbständigkeit zu dem Notbehelfe, daß man für die innerkirchlichen Angelegenheiten das Kultusministerium durch eine besondere kirchliche Oberbehörde, den Evangelischen Oberkirchenrat, ersetzte und dann die Kirchenbehörden nicht mehr als staatliche behandelte. Dieser nur als Notbehelf gedachte Zustand, welcher einer besonderen kirchlichen Organisation unter Beseitigung des damals für mit der konstitutionellen Staatsform unvereinbar erachteten landesherrlichen Kirchenregiments Platz machen sollte, blieb dann aber endgültig bestehen.

Als sich nun infolge der Beschlüsse des vatikanischen Konzils

der Staat im Anfange der siebziger Jahre zu einer neuen Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche genötigt sah, wurde von kirchlicher Seite immer von neuem der Vorwurf erhoben, daß diese Gesetzgebung verfassungswidrig sei. Es wurde daher zunächst durch die Verfassungsnovelle vom 5. April 1873[11]) dem Art. 15 ein Satz zugefügt, welcher ausdrücklich die Unterwerfung der Kirche unter die Staatsgesetze und die gesetzlich geordnete Aufsicht des Staates, dem Art. 18 ein Satz, welcher die gesetzlich geregelten Rechte des Staates hinsichtlich der Vorbildung, Anstellung und Entlassung der Geistlichen, sowie der Grenzen der kirchlichen Disziplinargewalt vorbehielt. Da aber gleichwohl die Tragweite der Verfassungsartikel zu den verschiedensten Zweifeln Anlaß gab, entschloß man sich endlich, durch die Verfassungsnovelle vom 18. Juni 1875[12]) die Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde überhaupt aufzuheben und die Regelung des Verhältnisses von Staat und Religionsgesellschaften lediglich der Einzelgesetzgebung zu überlassen.

Diese in einer Reihe besonderer Gesetze niedergelegte Regelung des Staatskirchenrechts bezog sich, obgleich wesentlich durch das staatsfeindliche Verhalten der katholischen Kirche veranlaßt, teils auf alle Religionsgemeinschaften, teils nur auf die christlichen Kirchen überhaupt, teils auf die katholische Kirche allein. Infolge des Widerstandes der katholischen Geistlichkeit gegen die neue Gesetzgebung erwiesen sich weitere nur gegen die katholische Kirche gerichtete Gesetze erforderlich, die, bestimmt, jenen Widerstand zu brechen, von Anfang an nur als vorübergehende Maßnahmen in Aussicht genommen waren. Endlich ist seit dem Jahre 1880 durch eine Reihe einzelner Novellen auf Grund vorheriger Verhandlungen mit der Kurie eine Nachprüfung der einzelnen Gesetze sowohl derjenigen, welche sich auf die katholische Kirche allein, als auch der, welche sich gleichzeitig auf andere Religionsgemeinschaften bezogen, erfolgt. Im einzelnen wird auf diese gesamte Gesetzgebung, welche die Grundlage des heutigen Rechtszustandes bildet, in den folgenden Paragraphen zurückzukommen sein.

Für die evangelische Landeskirche erfolgte durch die vom

[11]) GS. 1873, S. 143.
[12]) GS. 1875, S. 259.

Landesherren als Träger des landesherrlichen Kirchenregiments erlassenen Ordnungen von 1873 und 1876 der Ausbau der Kirchenverfassung durch synodale Einrichtungen. Diese Ordnungen wurden durch die staatliche Gesetzgebung anerkannt und gleichzeitig die Rechte des Staates gegenüber der evangelischen Landeskirche grundsätzlich festgestellt. Dagegen war die Vereinigung der Landeskirchen der neuen Provinzen mit der evangelischen Landeskirche nicht gelungen. Wenn auch das landesherrliche Kirchenregiment auf den König überging, so blieben doch jene Landeskirchen, in denen mit Ausnahme der nassauischen die Union nicht durchgeführt war, in ihrem rechtlichen Sonderbestande erhalten.

§ 219. Der Staat und die Religionsgesellschaften überhaupt.

I. Die Befugnisse des Staates gegenüber den Religionsgesellschaften führt man auch heute noch in der Literatur nach alter Gewohnheit zurück auf drei Rechte. Vermöge des Jus reformandi, welches ursprünglich nur das Recht der deutschen Landesherren, die Reformation einzuführen, seit dem Westfälischen Frieden das Recht, innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken über die Zulassung der Bekenntnisse zu bestimmen, bedeutet, soll der Staat berechtigt sein, anzuordnen, welche Bekenntnisse er in seinem Gebiete überhaupt zulassen, und unter welchen Bedingungen er ihre Ausübung gestatten will. Das Jus supremae inspectionis unterwirft die innerhalb des Staatsgebietes bestehenden Religionsgemeinschaften der staatlichen Aufsicht. Unter dem Jus advocatiae, dem Schutzrechte des Staates gegenüber den Kirchen, endlich faßt man alle diejenigen staatlichen Rechte in Bezug auf die Religionsgemeinschaften zusammen, die man weder unter dem Jus reformandi noch unter dem Jus supremae inspectionis unterbringen kann[1]).

Diese scholastische Ueberlieferung, erwachsen aus dem deutschen Staatskirchenrechte nach der Reformation, welches eine allumfassende Staatsgewalt noch nicht kannte, sondern in der Landeshoheit nur ein Bündel einzelner Rechte und Pflichten sah, kann für das heutige Recht nicht mehr beibehalten werden. Das Jus reformandi hat mit der Einführung einer allgemeinen Glaubens-

[1]) Vgl. z. B. die bunte Zusammenwürfelung bei H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 488 ff.

und Gewissensfreiheit seine Bedeutung verloren und zum Inhalte höchstens noch das selbstverständliche Recht des Staates, den einzelnen Religionsgesellschaften ihre Stellung innerhalb der staatlichen Rechtsordnung anzuweisen. Das Jus advocatiae, das Recht und die Pflicht des Staates, der Kirche seinen weltlichen Arm zu leihen, dient nur noch zur Ausführung der vom Staate in Bezug auf die Kirche erlassenen Normen. Das Jus supremae inspectionis endlich ist erweitert zu dem allgemeinen Rechte des Staates, auch das kirchliche Leben seinem souveränen Willen zu unterwerfen. Der moderne Staat hat nicht mehr einzelne Rechte sondern ein allumfassendes Hoheitsrecht über die Kirchen, welches sich wohl in seinem Gesamtcharakter schildern, aber nicht in seine Bestandteile auflösen läßt. Es wird daher auch hier von jenem älteren Sprachgebrauche abgesehen werden[2]).

II. Das Reich hat sich mit der Stellung des Staates zum religiösen Leben nur insofern befaßt, als es durch das Gesetz vom 3. Juli 1869[3]) alle noch bestehenden, aus der Verschiedenheit des religiösen Bekenntnisses hergeleiteten Beschränkungen der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte aufgehoben, insbesondere die Befähigung zur Teilnahme an der Gemeinde- und Landesvertretung und zur Bekleidung öffentlicher Aemter vom religiösen Bekenntnisse unabhängig gemacht hat[4]). Für Preußen hat dieses Reichsgesetz nur wiederholt, was bereits seit Menschenaltern geltendes Recht war. Denn die unbedingte Freiheit des religiösen Bekenntnisses war bereits in §§ 1 ff. II, 11 ALR. ausgesprochen, und das Patent, die Bildung neuer Religionsgesellschaften betreffend, vom 30. März 1847[5]) hatte gegenüber den religiösen Bewegungen jener Zeit die landrechtlichen Grundsätze lediglich wiederholt. Das ALR. II, 11 §§ 5, 6 geht sogar über die reichsrechtlichen Grundsätze noch hinaus, indem hiernach der Staat

---

[2]) Uebereinstimmend mit dieser Ansicht Hinschius bei Marquardsen a. a. O. S. 269.

[3]) BGBl 1869, S. 292. Das Gesetz gilt im ganzen Reiche, in Elsaß-Lothringen, wo die Gleichberechtigung der Konfessionen bis dahin auf Landesrecht beruhte, nach § 25 des Verfassungsgesetzes vom 31. Mai 1911.

[4]) Vgl. Hinschius, Art. Gewissensfreiheit bei v. Stengels-Fleischmann, Bd. 1.

[5]) GS. 1847, S. 121.

von dem einzelnen die Angabe des Religionsbekenntnisses nur fordern kann, wenn die Rechtsgültigkeit gewisser bürgerlichen Handlungen davon abhängt, und mit dem Geständnisse abweichender Ansichten nur die aus dem Gesetze sich ergebenden Rechtsfolgen in Bezug auf die bezeichneten Handlungen verbunden sind.

Das Reichsrecht hat ferner nur die Gleichberechtigung aller Untertanen vor dem Staate ohne Rücksicht auf ihr Bekenntnis durchgeführt. Dagegen sind die Verhältnisse der Religionsgesellschaften zum Staate und zu ihren Mitgliedern, sofern überhaupt ein staatliches Eingreifen erforderlich erscheint, durchaus der landesgesetzlichen Regelung überlassen worden.

Die Vereinigung mehrerer Personen zu Religionsgesellschaften und zur gemeinsamen häuslichen und öffentlichen Religionsübung ist durch Art. 12 der Verfassungsurkunde gewährleistet. Grundsätzlich unterliegen solche Vereinigungen lediglich den allgemeinen Vereinsgesetzen, auf die der betreffende Verfassungsartikel ausdrücklich hinweist[6]). Hieraus ergibt sich zweierlei: Einmal bedarf die Bildung von Religionsgesellschaften keiner staatlichen Genehmigung mehr, während noch § 10 II, 11 ALR. und das Patent vom 30. März 1847 diese für die Verbindung mehrerer Einwohner zu Religionsgemeinschaften erforderten. Außerdem ist aber die in §§ 13—16 ALR. a. a. O. den Religionsgesellschaften auferlegte Verpflichtung, ihren Mitgliedern Ehrfurcht gegen die Gottheit, Gehorsam gegen die Gesetze, Treue gegen den Staat und sittlich gute Gesinnungen gegen ihre Mitbürger einzuflößen, sowie das Recht des Staates, die Religionsgrundsätze darauf zu prüfen und gegebenenfalls ihre Verbreitung zu untersagen, fortgefallen. Was in den Vereinigungen gelehrt wird, unterliegt nur den allgemeinen Strafgesetzen. So würden z. B. atheistische Vereinigungen, die nach dem ALR. unbedingt verboten waren, gegenwärtig nur nach Maßgabe des Strafgesetzbuches, d. h. wenn sie durch Gotteslästerung oder Schmähung religiöser Einrichtungen die Gefühle anderer verletzen, verfolgt werden können.

Nach dem Sprachgebrauche des ALR. II, 11 §§ 11, 12 zerfallen die Religionsgesellschaften in Kirchengesellschaften, d. h.

---

[6]) Uebereinstimmend Entsch. des OVG. vom 3. Dezember 1887, Bd. 16, S. 387.

Verbindungen zur öffentlichen Feier des Gottesdienstes, worunter aber nach der Lehre des Territorialsystems nur die Einzelgemeinden zu verstehen sind[7]), und geistliche Gesellschaften, d. h. Vereinigungen zu gewissen anderen besonderen Religionsübungen. In ähnlicher Weise unterscheidet die Verfassungsurkunde Art. 12 und 13 zwischen Religionsgesellschaften, die aber nicht nur Einzelgemeinden, sondern Rechts- und Glaubensgemeinschaften sind, und geistlichen Gesellschaften.

An und für sich sind alle religiösen Vereinigungen nur Privatvereine ohne korporative Rechte. Von jeher haben sich jedoch einige Arten von ihnen im Besitze von Korporationsrechten befunden. Die Verfassungsurkunde hat diesen Zustand aufrecht erhalten, bestimmt jedoch in Art. 13, daß die Religionsgesellschaften, sowie die geistlichen Gesellschaften, welche keine Korporationsrechte haben, diese Rechte nur durch besondere Gesetze erlangen können. Dabei ist es auch nach Art. 84 EG. zum BGB. verblieben. Da die Religionsgesellschaften sich nicht mit den landrechtlichen Kirchengesellschaften decken, so ist nicht etwa die Bildung jeder neuen Parochie an den Erlaß eines Gesetzes geknüpft, sondern es bedarf eines solchen nur dann, wenn religiöse Gemeinschaften von einem Bekenntnisse, dessen Verbindungen bisher keine Korporationsrechte gehabt haben, wie z. B. die freireligiösen Gemeinden, solche erlangen wollen. Die Religionsgesellschaften zerfallen demnach in zwei Hauptarten, solche, denen Korporationsrechte verliehen sind, und solche, bei denen dies nicht der Fall ist.

---

[7]) Vgl. Svarez bei der Revision der Monita — v. Kamptz, Jahrb. Bd. 58, S. 73 —: „Es gibt keine allgemeine Kirchengesellschaft im Staate, sondern nur einzelne besondere Gesellschaften, die durch kein äußeres Band mit einander verknüpft sind. Dieser Satz, auf dem Herr v. Tevenar so sehr besteht, hat wohl seine unbezweifelte Richtigkeit, die ich hier nicht zu beweisen brauche. Selbst die unitatem ecclesiae, die von den Catholiquen salviert wird, kann man höchstens nur in Ansehung des Lehrbegriffs und im theologischen, aber nicht im politischen und rechtlichen Verstande gelten lassen, wenn man nicht die ganze Hierarchie mit allen ihren der Vernunft und dem Wohle des Staates so nachteiligen Folgen autorisieren will. Indessen, wenn man sich gleich allerdings nur so viel einzelne Kirchengesellschaften, als Kirchengemeinden im Staate sind, denkt, so gibt es doch eine Anzahl von Wahrheiten und Sätzen, die alle diese Societäten mit einander gemein haben, usw."

Der Unterschied zwischen beiden besteht an und für sich nur darin, daß die ersteren die privatrechtliche Rechtsfähigkeit besitzen, die letzteren aber nicht. Die Religionsgesellschaften mit Korporationsrechten sind aber auch anderweit innerhalb der staatlichen Rechtsordnung bevorzugt. So genießen sie nach § 166 StrGB. einen erhöhten strafrechtlichen Schutz.

Aus der Klasse der Gesellschaften mit Korporationsrechten scheiden wieder als eine besondere Art aus die vom Staate ausdrücklich und öffentlich aufgenommenen. Nach dem ALR. II, 11 §§ 17—19 haben sie die Rechte privilegierter Korporationen, ihre gottesdienstlichen Gebäude heißen Kirchen und werden als privilegierte Gebäude des Staates angesehen, die bei ihnen zur Feier des Gottesdienstes und zum Religionsunterrichte bestellten Personen haben mit anderen Beamten im Staate gleiche Rechte. Worin das Wesen der öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaft besteht, ist bestritten. Die eine Richtung sucht es zu erklären aus dem Zweckmomente, indem man ausführt entweder, daß diese Kirchen dieselben Zwecke verfolgten, welche der Staat fördere oder anstrebe[8]), oder, daß sie durch Rechtssätze ihrem Zwecke nach dem Staate als gleichwertig gesetzt seien[9]), oder endlich, daß ihnen kraft öffentlichen Rechts dem Staate gegenüber die Erfüllung ihrer Zwecke obliege[10]). Allein mit Recht ist dieser Auffassung bereits entgegengehalten worden, daß in dem Zweckmomente kein juristisches Kennzeichen liege, sondern daß es nur den Grund dafür angebe, weshalb der Staat die Kirchen als öffentliche Korporationen oder Anstalten des öffentlichen Rechts behandele[11]). Ebensowenig kann in den Privilegien oder besser in der bevorzugten Rechtsstellung der öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften vor anderen ihr wesentliches Merkmal gesehen werden. Denn einerseits lassen sich jene Sonderrechte nicht auf eine einheitliche Grundlage zurückführen, andererseits stehen Sonderrechte, wenn auch in geringerem

[8]) Vgl. Zeller, Staat und Kirche, Leipzig 1873, S. 74; Golther, Der Staat und die katholische Kirche im Königreich Württemberg, Stuttgart 1874, S. 19; R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. 2, S. 207; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 484.

[9]) Sohm in der Ztschr. für Kirchenrecht Bd. 11, S. 166 ff.

[10]) Rosin, Recht der öffentlichen Genossenschaft, S. 35 ff.

[11]) So Hinschius bei Marquardsen a. a. O. S. 251.

Umfange, auch den bloß mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgesellschaften zu, das Mehr oder Minder an Rechten kann aber als rein relativ nie ein juristisches Merkmal sein. Eine dritte Ansicht endlich unternimmt allerdings eine streng juristische Charakterisierung. Sie führt aus, die nicht öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften seien als Privatvereine nach den Regeln des Privatrechts, die öffentlich aufgenommenen nach den Regeln des öffentlichen Rechts zu beurteilen. Diese öffentlichrechtliche Regelung bestehe darin, daß der Staat die von der Kirche über ihre Glieder beanspruchte Macht als eine innerhalb der gesetzlichen Schranken selbständige obrigkeitliche Gewalt anerkenne[12]). Dieser Auffassung steht aber entgegen, daß in Beziehung zum Staate die Verhältnisse aller Vereine durch das öffentliche Recht, nämlich das Vereinsrecht, geregelt werden, und daß jede Religionsgesellschaft mit staatlicher Anerkennung eine obrigkeitliche Gewalt über ihre Mitglieder beansprucht[13]). Vielmehr ist das Wesen der öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften nur geschichtlich vom Standpunkte des Territorialsystems zu verstehen. Es sind die, welche nach ihm unter Staatsverwaltung stehen. Hieraus ergeben sich ganz naturgemäß ihre Privilegien, insbesondere die Gleichstellung mit dem Staate in Bezug auf das Privatrecht, die Charakterisierung ihrer Religionsdiener als staatlicher Beamter. Dieses ursprüngliche juristische Wesen ist zerstört, dagegen sind dessen verschiedene Folgen, d. h. die sogenannten Privilegien, im heutigen Rechte stehen geblieben.

Somit bestehen drei Arten von Religionsgesellschaften, die öffentlich aufgenommenen, die bloß mit Korporationsrechten ausgestatteten und die Vereinigungen ohne Korporationsrechte. Alle nicht öffentlich aufgenommenen, also die beiden letzten Klassen, faßt das ALR. a. a. O. § 20 zusammen unter der Bezeichnung der geduldeten Religionsgesellschaften. Der Unterschied der

---

12) Hinschius a. a. O. S. 256.

13) Dies erkennt Hinschius a. a. O. S. 364 ff. wenigstens zum Teil selbst an, indem er nicht nur die beiden christlichen Kirchen, sondern auch die Synagogengemeinden und einzelne christliche Sekten, weil sie eine obrigkeitliche Gewalt über ihre Mitglieder haben, für Anstalten des öffentlichen Rechts erklärt. Allein es ergibt sich u. a. aus dem Zuchtmittelgesetze vom 13. Mai 1873, daß allen Religionsgesellschaften ohne Ausnahme vom Staate diese obrigkeitliche Gewalt zugestanden wird.

Religionsgesellschaften mit Korporationsrechten und ohne solche liegt auf dem Gebiete des Privatrechts, der zwischen öffentlich aufgenommenen und sonstigen Religionsgesellschaften ist überhaupt kein juristischer, sondern ein rechtsgeschichtlicher. Die Einteilung liegt also vollständig außerhalb des Gebiets des Staatskirchenrechts, es werden von ihm nur vielfach bei Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche die zu einer der gedachten Klassen gehörigen Religionsgesellschaften zusammengefaßt. Oeffentlich aufgenommen sind die evangelische und die katholische Kirche, letztere einschließlich der Altkatholiken, Korporationsrechte besitzen die von der evangelischen Landeskirche sich getrennt haltenden Altlutheraner der alten Provinzen, die Herrenhuter, Mennoniten, Baptisten, Niederländischen Reformierten (Kohlbrüggianer) und die vorschriftsmäßig gebildeten Synagogengemeinden.

III. Für alle Religionsgemeinschaften übereinstimmend hatte, soweit die landrechtlichen Gebietsteile in Betracht kommen, von Staats wegen eine eingehende Regelung der Rechtsverhältnisse stattgefunden durch das ALR. II, 11. Sie beschränkte sich, dem Standpunkte des Territorialsystems entsprechend, nicht auf das Verhältnis von Staat und Kirche, sondern ergriff alle äußeren Rechtsverhältnisse der Kirche, so daß bloß das innere kirchliche Leben davon unberührt blieb. Soweit dabei ein Parochialverband und eine umfassende Organisation vorausgesetzt war, konnten sich die landrechtlichen Vorschriften natürlich nur auf die Religionsgemeinschaften beziehen, bei denen diese Voraussetzungen zutrafen, also auf die katholische und auf die protestantischen Kirchen. Die übrigen Religionsgemeinschaften wurden nur durch die allgemeinen Grundsätze über Glaubens- und Religionsfreiheit berührt.

Indem nun Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde jeder Religionsgemeinschaft, insbesondere der evangelischen und der katholischen Kirche die selbständige Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten einräumten, wurden die entgegenstehenden landrechtlichen Vorschriften zweifellos aufgehoben. Diese aufhebenden Rechtsnormen sind aber selbst wieder beseitigt worden durch die Verfassungsnovelle vom 18. Juni 1875. Es fragt sich daher, ob durch Beseitigung der Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde das frühere, im ALR. enthaltene Recht wiederhergestellt

ist. Diese Frage ist zu verneinen. Der Zweck des Gesetzgebers bei der Aufhebung der Verfassungsartikel war nach der Regierungsbegründung nur, der staatlichen Gesetzgebung eine von Verfassungsschranken oder vielmehr von Verfassungsbedenken unbehinderte Handlungsfreiheit zurückgegeben. In dem Gesetze selbst ist auch nichts weiter zum Ausdrucke gelangt. Aufhebung der Aufhebung ist überdies nicht schlechthin Wiederherstellung des früheren Rechtszustandes. Aber selbst wenn man das Gegenteil annehmen sollte, sind die durch die Verfassungsurkunde aufgehobenen Einrichtungen, wie z. B. das landesherrliche Placet, kraft eines festen Gewohnheitsrechtes auch nach Aufhebung der Verfassungsartikel beseitigt geblieben[15]).

Das Rechtsverhältnis der Religionsgesellschaften zum Staate richtet sich daher in erster Linie nach der neueren Sondergesetzgebung. Soweit durch diese ein Gegenstand nicht geregelt ist, muß auf die älteren partikularen Rechtsquellen, namentlich das ALR. zurückgegangen werden, soweit dieses nicht durch die Verfassungsurkunde aufgehoben war. An dieser Stelle ist das Staatskirchenrecht nur insoweit zu behandeln, als das Verhältnis aller oder wenigstens ganzer Klassen von Religionsgesellschaften zum Staate in Betracht kommt. Die Sonderrechte einzelner Religionsgesellschaften, welche nur je einer einzigen eigentümlich sind, bleiben dagegen den folgenden Paragraphen vorbehalten. Das hier zu behandelnde allgemeine Staatskirchenrecht bezieht sich nun entweder auf alle Religionsgesellschaften oder nur auf die mit Korporationsrechten ausgestatteten oder nur auf die christlichen oder nur auf die öffentlich aufgenommenen. Nach diesem Geltungsumfange der staatlichen Rechtsnormen gliedern sich die folgenden Erörterungen.

1. Auf alle Religionsgesellschaften bezieht sich von den neueren kirchenpolitischen Gesetzen das Gesetz vom 13. Mai 1873 über

---

14) Das Gegenteil war in der 1. Aufl. ausgeführt.

15) Derselben Ansicht v. Rönne, Pr. StR. Bd. 2, S. 381; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 555; Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze der Jahre 1874 und 1875, Berlin 1875, S. XIX ff. und bei Marquardsen a. a. O. S. 247 ff. mit der allerdings nicht zutreffenden Begründung, die Verfassungsänderung könne nur für die Zukunft wirken, also keine rückwirkende Kraft haben.

die Grenzen des Rechts zum Gebrauche kirchlicher Straf- und Zuchtmittel[16]), dessen Bestimmungen durch die Revisionsgesetzgebung, insbesondere durch die Gesetze vom 21. Mai 1886 und 29. April 1887[17]) bis auf § 1 sämtlich wieder aufgehoben sind[18]). Der Staat beschränkt hiernach die Religionsgesellschaften in der Handhabung der Kirchenzucht über ihre Mitglieder dahin, daß keine Kirche oder Religionsgesellschaft befugt ist, andere Straf- oder Zuchtmittel anzudrohen, zu verhängen und zu verkünden, als solche, welche dem rein religiösen Gebiete angehören oder die Entziehung eines innerhalb der Kirche oder Religionsgesellschaft wirkenden Rechts oder die Ausschließung aus der Kirchen- oder Religionsgesellschaft betreffen. Unzulässig sind Straf- oder Zuchtmittel gegen Leib, Vermögen, Freiheit oder bürgerliche Ehre. Diese Vorschriften sind jetzt insofern unvollkommen, als die frühere Strafbarkeit ihrer Uebertretung fortgefallen ist. Aber die allgemeinen Strafrechtsnormen wegen rechtswidrigen Eingriffs in äußere Rechtsgüter bleiben bestehen.

2. Für sämtliche mit Korporationsrechten versehenen Religionsgesellschaften übereinstimmend geregelt ist der Austritt aus ihnen durch das Gesetz vom 14. Mai 1873[19]). Nach ausdrücklicher gesetzlichen Bestimmung bezieht sich das Gesetz nicht nur auf die Kirchen, sondern auf alle Religionsgemeinschaften, welchen Korporationsrechte gewährt sind. Der Austritt erfolgt mit bürgerlicher Wirkung durch Erklärung des Austretenden in Person vor dem Richter seines Wohnortes. Ist der Austritt mit dem Uebertritte zu einer anderen Religionsgemeinschaft verbunden, so soll es bei dem bestehenden Rechte, also für die landrechtlichen Gebietsteile bei den Vorschriften der §§ 41, 42 II, 11 ALR. verbleiben, wonach der Uebertritt in der Regel durch ausdrückliche Erklärung

[16]) GS. 1873, S. 205.

[17]) GS. 1886, S. 147; 1887, S. 127.

[18]) Vgl. über diese und die später zu erwähnenden kirchenpolitischen Gesetze die Kommentare von Hinschius, Die preuß. Kirchengesetze des Jahres 1873, Berlin 1873; Die preuß. Kirchengesetze der Jahre 1874 und 1875, Berlin 1875; Das preuß. Kirchengesetz von 1880, Berlin 1881; Die preuß. Kirchengesetze von 1886 und 1887, Berlin 1887.

[19]) GS. 1873, S. 207. Vgl. dazu Ausf.-Verf. des Justizministers vom 13. Juni 1873 — JMBl. 1873, S. 207 —. Gebühr 3 M. Gesetz vom 25. Juni 1895 — GS. 1895, S. 203 — § 104.

geschehen soll, ihr aber die Teilnahme an wesentlichen Religionshandlungen einer anderen Partei gleichsteht. Nur wenn der Uebertretende von den Lasten seines bisherigen Verbandes befreit sein will, hat er die für den Austritt vorgeschriebenen Formen zu beachten. Der Aufnahme der Austrittserklärung muß ein hierauf gerichteter Antrag vorangehen, der von dem Richter dem Vorstande der beteiligten Kirchengemeinde unverzüglich bekannt zu machen ist. Die Aufnahme der Austrittserklärung geschieht zu gerichtlichem Protokoll frühestens vier und spätestens sechs Wochen nach Eingang des Antrages ohne besondere Vorladung seitens des Richters. Abschrift des Protokolls erhält der Vorstand der Kirchengemeinde, eine Bescheinigung der Ausgetretene auf sein Verlangen. Durch den Austritt wird der Ausgetretene von den auf der persönlichen Kirchen- oder Kirchengemeindeangehörigkeit beruhenden Leistungen abgesehen von einzelnen kirchlichen Baulasten, zu denen er noch länger verpflichtet bleibt, mit Ende des auf die Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres befreit. Dingliche Leistungen werden dagegen durch den Austritt nicht berührt. Ein Anspruch auf Stolgebühren und andere bei Gelegenheit bestimmter Amtshandlungen zu entrichtende Leistungen kann gegen Personen, welche der betreffenden Kirche nicht angehören, nur dann geltend gemacht werden, wenn die Amtshandlung auf ihr Verlangen wirklich verrichtet worden ist.

Alle mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgesellschaften sind ferner beschränkt in ihrem Vermögenserwerbe, nach Art. 86 EG. zum BGB. jedoch nur noch insoweit, als es sich um Gegenstände im Werte von mehr als 5000 M. handelt. In Preußen ist der Gegenstand an Stelle des früheren mannigfach zersplitterten Rechtes[20]) jetzt einheitlich geregelt durch Art. 6 und 7 des AG. zum BGB. vom 20. September 1899[21]).

Danach bedürfen Schenkungen oder Zuwendungen von Todeswegen an juristische Personen mit Ausnahme von Familienstiftungen zu ihrer Wirksamkeit ihrem vollen Umfange nach der Genehmigung des Königs oder der durch Kgl. Verordnung be-

[20]) Vgl. darüber Kahl, Die deutschen Amortisationsgesetze Tübingen 1879 und für Preußen die 1. Aufl. dieses Buches. Das ältere Recht ist jetzt ohne Interesse.

[21]) GS. 1899, S. 177.

stimmten Behörde[22]), wenn sie Gegenstände im Werte von mehr als 5000 M. betreffen, wobei wiederkehrende Leistungen mit vier vom Hundert zu Kapital gerechnet werden. Die Genehmigung kann auf einen Teil der Zuwendung beschränkt werden. Empfangnahme oder Ausantwortung der Zuwendung ohne diese Genehmigung ist strafbar. Außerdem bedürfen juristische Personen, die in Preußen ihren Sitz haben, von der staatlichen Aufsichtsbehörde, solche, die in einem anderen Bundesstaate ihren Sitz haben, vom Könige oder von der durch kgl. Verordnung bestimmten Behörde der Genehmigung zum Erwerbe von Grundstücken im Werte von mehr als 5000 M. Auf Familienstiftungen und juristische Personen, deren Rechtsfähigkeit von einem besonderen Reichsgesetze abhängt, bezieht sich diese Beschränkung im Grundstückswerte nicht, wohl aber auf alle mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgemeinschaften.

Religionsgemeinschaften ohne Korporationsrechte können selbstverständlich weder mit irgend welchen Zuwendungen bedacht werden, noch Grundstücke erwerben.

3. Das für alle christlichen Religionsgemeinschaften geltende Staatskirchenrecht bezieht sich ebenfalls nur auf einzelne Punkte. Allerdings besteht eine Verfassungsvorschrift, welche sich allgemein mit dem Verhältnisse des Staates zum Christentume beschäftigt. Es bestimmt nämlich Art. 14 der Verfassungsurkunde, daß die christliche Religion bei denjenigen Einrichtungen des Staates, welche mit der Religionsübung im Zusammenhange stehen, unbeschadet der im Art. 12 gewährleisteten Religionsfreiheit zugrunde gelegt wird. Eine praktische Bedeutung kann diesem ziemlich unklaren Satze nur insofern beigemessen werden, daß der Staat bei seinen Einrichtungen der christlichen Weltanschauung Rechnung tragen darf und soll, ohne daß hierin eine Verfassungswidrigkeit gesehen werden könnte. Für das Verhältnis des Staates zu den christlichen Religionsgemeinschaften kommt dagegen die Verfassungsbestimmung nicht weiter in Betracht.

Die neuere kirchenpolitische Gesetzgebung hat die staatlichen Rechte gegenüber den christlichen Kirchen übereinstimmend geregelt nach zwiefacher Richtung hin, bezüglich der Vorbildung und An-

[22]) Vgl. Verordnung vom 16. November 1899 — GS. 1899, S. 562 —

stellung der Geistlichen und bezüglich der Handhabung der Disziplin über das kirchliche Personal. Nach § 59 II, 11 ALR. werden die bei einer christlichen Kirchengemeinde zum Unterricht in der Religion, zur Besorgung des Gottesdienstes und zur Verwaltung der Sakramente bestellten Personen Geistliche genannt. Der Staat gesteht ihnen besondere Rechte zu, nimmt aber andererseits in bezug auf sie eine besondere Aufsicht für sich in Anspruch. Dabei ist es gleichgültig, ob die betreffende christliche Religionsgemeinschaft mit Korporationsrechten ausgestattet ist oder nicht.

Die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen ist geregelt worden durch das Gesetz vom 11. Mai 1873 mit einer Novelle vom 21. Mai 1874[23]). Die Revisionsgesetzgebung, namentlich die Gesetze vom 11. Juli 1883, 21. Mai 1886 und 29. April 1887[24]), hat jedoch jene Vorschriften in den mannigfachsten Beziehungen neu gestaltet. Der sich hieraus ergebende heutige Rechtszustand ist folgender.

Ein geistliches Amt darf in einer der christlichen Kirchen nur einem Deutschen übertragen werden, welcher seine wissenschaftliche Vorbildung nach den gesetzlichen Vorschriften dargetan hat, und gegen dessen Anstellung kein Einspruch von der Staatsregierung erhoben ist.

Zur Bekleidung eines geistlichen Amtes ist die Ablegung der Entlassungsprüfung auf einem deutschen Gymnasium und die Zurücklegung eines dreijährigen theologischen Studiums auf einer deutschen Staatsuniversität erforderlich. Der Kultusminister kann von diesen Erfordernissen befreien, insbesondere von dem Studium auf einer außerdeutschen Universität einen angemessenen Zeitraum anrechnen. Während die Gesetzgebung der siebziger Jahre das Studium an theologischen Seminaren im allgemeinen ausschloß, kann nach den Revisionsnovellen von 1886 und 1887 das theologische Studium auch an den zur wissenschaftlichen Vorbildung der Geistlichen geeigneten kirchlichen Seminaren, welche bis zum Jahre 1873 bestanden haben, und an den von den Bischöfen von Osnabrück und Limburg zu errichtenden Seminaren zurückgelegt werden. Ueber diese Seminare führt der Kultusminister

[23]) GS. 1873, S. 191; 1874, S. 139. Einführung in Lauenburg durch Gesetz vom 25. Februar 1878 — GS. 1878, S. 100 —.

[24]) GS. 1883, S. 109; 1886, S. 147; 1887, S. 127.

die staatliche Aufsicht. Die Wiedereröffnung der Seminare der Diözesen Gnesen, Posen und Kulm ist königlicher Verordnung vorbehalten[25]). Außerdem dürfen die kirchlichen Oberen Konvikte für Gymnasiasten und Studierende wieder errichten und die zur theologisch-praktischen Ausbildung bestimmten Anstalten wieder eröffnen. Dem Minister sind die Statuten dieser Anstalten, ihre Hausordnung und die Namen der Leiter mitzuteilen. Dagegen bleibt die Errichtung von Knabenkonvikten, welche den Gymnasialunterricht ersetzen sollen, untersagt.

Vor der Uebertragung eines geistlichen Amtes, sofern sie dauernd ist, sind die geistlichen Oberen verpflichtet, den Kandidaten dem Oberpräsidenten unter Bezeichnung des Amtes zu benennen. Dasselbe gilt bei Versetzung eines Geistlichen in ein anderes geistliches Amt oder bei Verwandlung der widerruflichen Anstellung in eine dauernde. Innerhalb dreißig Tagen nach der Benennung kann der Oberpräsident Einspruch gegen die Anstellung erheben. Der Einspruch ist nur zulässig, wenn der Anzustellende aus einem auf Tatsachen beruhenden Grunde, welcher dem bürgerlichen oder staatsbürgerlichen Rechte angehört, für die Stelle nicht geeignet ist. Gegen den Einspruch findet anstatt der früheren Entscheidung des kirchlichen Gerichtshofes jetzt nur noch die formlose Beschwerde beim Kultusminister statt. Jedes Pfarramt ist bei Strafe innerhalb eines Jahres nach der Erledigung wieder zu besetzen. Die nach der früheren Gesetzgebung bestehende Verpflichtung der geistlichen Oberen zur dauernden Besetzung der Seelsorgeämter ist seit 1887 fortgefallen.

Anordnungen oder Vereinbarungen über Ausschluß oder Beschränkung der Klagbarkeit von vermögensrechtlichen Ansprüchen, welche aus dem geistlichen Amtsverhältnisse hervorgehen, sind nur mit Genehmigung der Staatsbehörde zulässig.

Die widerrechtliche Uebertragung oder Anmaßung eines geistlichen Amtes, worunter aber das Lesen von Messen und die Spendung der Sakramente nach der Revisionsnovelle von 1887 nicht fällt, ist mit Strafe bedroht.

Das staatliche Einspruchsrecht ist in den Fällen ausgeschlossen, in denen die Anstellung der Geistlichen durch Behörden erfolgt,

[25]) Für Kulm vom 9. Mai 1887, für Posen und Gnesen vom 1. August 1889, abgedruckt im Staatsanzeiger.

deren Mitglieder sämtlich vom Könige ernannt sind. Da diese Voraussetzung für die evangelische Kirche im allgemeinen bis jetzt zutrifft, indem die Mitglieder des Oberkirchenrats und der Konsistorien sämtlich vom Könige ernannt werden, so ist hier das staatliche Einspruchsrecht praktisch bedeutungslos. Es findet nur statt, soweit das Anstellungsrecht ausnahmsweise durch andere Organe, wie die Mediatkonsistorien der Stadt Stralsund oder der Stolberger Fürsten geübt wird.

Die Novelle vom 21. Mai 1874 hat für den Fall der Amtserledigung, wenn ein Geistlicher wegen unbefugter Amtshandlungen in diesem Amte rechtskräftig verurteilt ist, dem bloß Präsentationsberechtigten bei Strafe die Pflicht zur Besetzung der Stelle und die Sorge für die Stellvertretung unmittelbar übertragen. Ist ein Präsentationsberechtigter nicht vorhanden, oder kommt er seiner Pflicht innerhalb bestimmter Frist nicht nach, so geht das Wahlrecht auf die von der Staatsbehörde zu berufende Pfarrgemeinde über. Mit der Wiederherstellung geordneter Beziehungen zwischen Staat und Kirche sind diese Bestimmungen bedeutungslos geworden, und die auf Grund ihrer der katholischen Kirche aufgedrungenen Geistlichen (sog. Staatspfarrer) sämtlich zurückgetreten. Das Gesetz vom 31. Mai 1882[26]) untersagt daher die fernere Ausübung dieser Rechte seitens der Präsentationsberechtigten und der Gemeinden, ohne die betreffenden Vorschriften förmlich aufzuheben.

Neben diesen allgemeinen Normen gehen die besonderen Bestimmungen einher, welche dem Staate eine Einwirkung auf die Besetzung gewisser Stellen innerhalb der evangelischen und der katholischen Kirche einräumen. Darauf wird in den folgenden Paragraphen zurückzukommen sein.

Die Schranken in der Handhabung der kirchlichen Disziplin nicht nur über die Geistlichen, sondern über alle Kirchendiener, d. h. über alle diejenigen, welche sich in einem Dienstverhältnisse zu einer Kirche befinden, waren geregelt durch das Gesetz vom 12. Mai 1873 über die kirchliche Disziplinargewalt und die Errichtung des königlichen Gerichtshofes für kirchliche Angelegenheiten[27]). Auch dieses Gesetz hat erhebliche Veränderungen erfahren

[26]) GS. 1882, S. 307.

[27]) GS. 1873, S. 198. Einführung in Lauenburg durch Gesetz vom 25. Februar 1878 — GS. 1878, S. 100 —.

durch die bereits erwähnten Revisionsnovellen von 1886 und 1887. Kirchliche Disziplinarstrafen, welche gegen die Freiheit oder gegen das Vermögen gerichtet sind, dürfen nur nach Anhörung des Beschuldigten verhängt werden. Der Entfernung aus dem Amte, wie Entlassung, Versetzung, Suspension, unfreiwilligen Emeritierung muß ein geordnetes prozessualisches Verfahren vorausgehen. Die Entscheidung ist in allen diesen Fällen schriftlich unter Angabe der Gründe zu erlassen. Die körperliche Züchtigung ist als kirchliche Disziplinarstrafe oder als Zuchtmittel unstatthaft. Geldstrafen dürfen den Betrag von 30 Thlrn. oder, wenn das einmonatliche Amtseinkommen höher ist, den Betrag des letzteren nicht übersteigen. Die Freiheitsentziehung besteht nur in der Verweisung in eine deutsche Demeritenanstalt auf höchstens drei Monate und darf wider den Willen des Betroffenen weder begonnen noch fortgesetzt werden. Die Demeritenanstalten sind der staatlichen Aufsicht unterworfen. Dem Kultusminister müssen Statuten und Hausordnung eingereicht und die Namen der Leiter mitgeteilt werden. Am Schlusse eines jeden Jahres erhält der Minister ein Verzeichnis der Demeriten, welches deren Namen, die gegen sie erkannten Strafen und die Zeit der Aufnahme und Entlassung angibt. Die Befolgung dieser Vorschriften und der auf Grund ihrer erlassenen Verfügungen kann der Oberpräsident durch Geldstrafen bis zu 1000 Thlrn. erzwingen, auch kann im Falle des Zuwiderhandelns die Demeritenanstalt geschlossen werden. Eine Vollstreckung kirchlicher Disziplinarentscheidungen im Wege der Staatsverwaltung findet nur statt, wenn sie vom Oberpräsidenten nach Prüfung der Sache für vollstreckbar erklärt sind.

Die nach dem Gesetze vom 12. Mai 1873 gegen die Disziplinarentscheidungen zulässige Berufung an den Staat, über welche ein besonderer Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten zu erkennen hatte, ist durch die Revisionsnovelle von 1886 beseitigt, und der kirchliche Gerichtshof des Staates aufgehoben worden.

Die fernerhin nach dem Gesetze vom 12. Mai 1873 statthafte Amtsentlassung von Kirchendienern durch den Staat wegen schwerer Vergehungen gegen die Staatsgesetze, über welche ebenfalls der kgl. Gerichtshof für kirchliche Angelegenheiten zu entscheiden hatte, ist zwar noch geltendes Recht. Es kann aber nicht

zur Anwendung kommen, da nach Aufhebung jenes Gerichtshofes dessen Obliegenheiten in dieser Beziehung keiner anderen Behörde übertragen sind, so daß es an einem zuständigen Organe fehlt.

Das ALR. II, 11 §§ 61 ff. gab endlich eine ziemlich ins Einzelne gehende Dienstpragmatik für das kirchliche Personal. Das war aber nur die notwendige Folge des damaligen Rechtszustandes, wonach die Geistlichen der öffentlich aufgenommenen Kirchen Staatsbeamte waren. Da dies gegenwärtig nicht mehr zutrifft, ist auch jene Dienstpragmatik für aufgehoben zu erachten und zwar auch in den Teilen, die nicht wie die Vorbildung und Anstellung der Geistlichen und die kirchliche Disziplin durch die neuere Sondergesetzgebung geregelt sind.

4. Lediglich auf die öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften beziehen sich die Bestimmungen des ALR. II. 11, Abschn. 5 ff. (§§ 237 ff.) über die Parochien, den Pfarrer und dessen Rechte, die weltlichen Kirchenbedienten, die Kirchenpatrone und das kirchliche Vermögen, soweit in dieser Beziehung das neuere Recht keine Abänderungen einzelner Punkte enthält. Eine Abänderung dieser Bestimmungen kann auch für die Zukunft nicht durch autonome Satzung der evangelischen oder der katholischen Kirche, sondern nur durch die staatliche Gesetzgebung erfolgen.

§ 220. Der Staat und die evangelische Kirche [1]).

Die besondere Behördenorganisation für die Verwaltung der protestantischen Kirchen war durch die Reformen des Jahres 1808 im ganzen Staatsgebiete beseitigt, und die Verwaltung den Regierungen und in der obersten Stelle dem Ministerium des Innern übertragen worden. An diesem Standpunkte hielt man jedoch nach den Befreiungskriegen nicht mehr fest, da sich aus der Beseitigung der besonderen Verwaltungsorganisation eine Zurücksetzung der evangelischen Kirche gegenüber der katholischen ergab.

[1]) Vgl. Trusen, Kirchenrecht der evangelischen Landeskirche, 2. Aufl., Berlin 1894; Goßner, Preuß. evangelisches Kirchenrecht, Berlin 1899; Schoen, Evangelisches Kirchenrecht, 2 Bände, Berlin 1903 ff.; Nitze, Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, 2. Aufl., Berlin 1895; Niebner, Grundzüge der Verwaltungsorganisation der altpreußischen Landeskirche, Berlin 1902.

Die Verordnung vom 30. April 1815[2]) ordnete daher für jede Provinz die Bildung eines Konsistoriums unter Vorsitz des Oberpräsidenten zur Verwaltung der Kirchen- und Schulsachen an. Eine besondere Instruktion für die Konsistorien erging am 23. Oktober 1817[3]). Die neuen Behörden wurden jedoch ebenfalls zunächst nicht auf die Verwaltung der evangelisch-kirchlichen Angelegenheiten beschränkt, sie hatten auch die staatlichen Hoheitsrechte über die katholische Kirche und sämtliche Schulangelegenheiten, und zwar das höhere Schulwesen mit Ausnahme der dem Ministerium unmittelbar untergeordneten Universitäten und Akademien unmittelbar, das niedere Schulwesen als Aufsichtsinstanz durch die Regierung zu verwalten. Erst die Dienstinstruktion für die Oberpräsidenten vom 31. Dezember 1825 und die Kabinettsordre von demselben Tage[4]) führten eine strengere Scheidung durch. Die staatliche Aufsicht über die katholische Kirche ging auf den Oberpräsidenten allein über. Das Konsistorium selbst wurde in zwei Abteilungen zerlegt, deren erste unter der Bezeichnung „Konsistorium" die evangelisch-geistlichen Angelegenheiten, deren andere unter dem Namen „Provinzialschulkollegium" die Schulangelegenheiten zu verwalten hatte. Der Zusammenhang zwischen beiden sogenannten Abteilungen wurde nur durch das gemeinsame Präsidium des Oberpräsidenten aufrecht erhalten. Die Verteilung der kirchlichen Verwaltungsgeschäfte zwischen den Regierungen und den Konsistorien war jedoch dabei immer noch sehr mangelhaft gestaltet. Die Verordnung vom 27. Juni 1845 betreffend die Ressortverhältnisse der Provinzialbehörden für das evangelische Kirchenwesen[5]) versuchte dann den Grundsatz durchzuführen, daß die Gesamtheit der kirchlichen Verwaltung auf die Konsistorien übergehen solle mit Ausnahme der Gegenstände, bei denen aus besonderen Gründen eine Mitwirkung der Regierungen ausdrücklich vorbehalten blieb. Die Verordnung trennte außerdem den Vorsitz in den Konsistorien von dem Amte des Oberpräsidenten und behielt dem Könige die besondere Bestimmung inbetreff des Vorsitzenden vor. Damit waren Konsistorien und Provinzialschulkollegien zu zwei von einander unabhängigen Behörden geworden. Die oberste Verwaltung der evangelischen Kirche

---

[2]) GS. 1815, S. 35. [3]) GS. 1817, S. 237.
[4]) GS. 1826, S. 1 ff. [5]) GS 1815, S. 440.

führte seit 1817 nicht mehr der Minister des Innern, sondern der Minister für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten. Da in den einzelnen Pfarreien und Superintendenturen naturgemäß stets die selbständige Organisation der evangelischen Kirche fortbestanden hatte, so besaß sie somit bereits vor Erlaß der Verfassungsurkunde eine von den übrigen staatlichen Verwaltungszweigen durchaus unabhängige Organisation. Nur das Kultusministerium hatte noch andere als evangelische Kirchenangelegenheiten zu verwalten.

Nachdem die Verfassungsurkunde der bisher unter Staatsverwaltung stehenden evangelischen Kirche ebenso wie allen anderen Religionsgemeinschaften Freiheit und Selbständigkeit gewährt hatte, galt es nunmehr für die evangelische Kirche eine neue d. h. eine kirchliche Organisation zu schaffen. Die Notwendigkeit der Beseitigung des landesherrlichen Kirchenregiments, welches angeblich im Widerspruche stand mit dem konstitutionellen Grundsatze, daß der Monarch nur unter Verantwortlichkeit seiner Minister handeln dürfe, wurde bei Erlaß der Verfassungsurkunde kaum in Zweifel gezogen. Um wenigstens die inneren kirchlichen Angelegenheiten dem konstitutionellen Minister zu entziehen, wurde durch den kgl. Erlaß vom 26. Januar 1849[6]) vorläufig für die Kirchenverwaltung eine besondere kollegiale „Abteilung für die inneren evangelischen Kirchensachen" gebildet. Diese Abteilung erhielt durch den Allerhöchsten Erlaß vom 29. Juni 1850[7]) die Bezeichnung „Evangelischer Oberkirchenrat", indem gleichzeitig die Befugnisse durch ein beigefügtes Ressortreglement näher bestimmt wurden. Die Begründung erklärte zum ersten Male das Fortbestehen des landesherrlichen Kirchenregiments als mit der Verfassungsurkunde nicht unvereinbar, das Kirchenregiment sei nur auf die Idee der Reformation zurückzuführen, wonach es dem Landesherren als vornehmstem Gliede der Kirche zustehe, dagegen von allen aus dem Territorialprinzipe hervorgegangenen Beimischungen, insbesondere von der Mitwirkung der Minister zu befreien. Als somit notwendig gewordene kirchliche oberste Behörde wurde der Evangelische Oberkirchenrat eingesetzt. Weitere Maßregeln zur Durchführung der verfassungsmäßigen Grundsätze

[6]) GS. 1849, S. 125.
[7]) GS. 1850, S. 343.

erwiesen sich nach dieser Auffassung als überflüssig, es waren bloß die kirchlichen Organe nicht mehr als staatliche zu behandeln. Der weitere Ausbau der kirchlichen Verfassung durch synodale Einrichtungen war dadurch nicht ausgeschlossen. Bei dem Festhalten an dem landesherrlichen Kirchenregimente war aber nicht das reine Presbyterialsystem, sondern nur die gemischte Verfassung möglich.

In den westlichen Provinzen bestand eine solche schon auf Grund der Kirchenordnung vom 5. März 1835[8]). Für die östlichen Provinzen hatte der Allerhöchste Erlaß vom 29. Juni 1850[9]) die Begründung presbyterialer Vertretungen in den einzelnen Gemeinden angebahnt. Während der Jahre 1860 bis 1862 schritt man auf diesem Wege fort und ging auch schon zur Bildung von Kreissynoden über, bis durch den Allerhöchsten Erlaß vom 5. Mai 1869[10]) außerordentliche Provinzialsynoden zur Nachprüfung der bisherigen Verordnungen berufen wurden. Die Organisation wurde dann zusammengefaßt und abgeschlossen durch zwei vom Könige als Träger des landesherrlichen Kirchenregiments erlassene Ordnungen, die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die östlichen Provinzen vom 10. September 1873 und die Generalsynodalordnung vom 20. Januar 1876. Erstere wurde staatlich genehmigt durch Gesetz vom 25. Mai 1874, letztere durch Gesetz vom 3. Juni 1876[11]) welche gleichzeitig die Rechte des Staates gegenüber der nunmehr selbständigen evangelischen Landeskirche gesetzlich regelten. Es ergibt sich daraus folgende Rechtsstellung für die evangelische Landeskirche der alten Provinzen zum Staate.

Die evangelische Landeskirche ist nicht mehr eine Staatsanstalt, sondern ein vom Staate verschiedener Organismus, dem in den Einzelgemeinden wie als Gesamtheit korporative Rechte und eine innerhalb der gesetzlichen Schranken vom Staate unabhängige Ent-

---

8) v. Kamptz, Ann. Bd. 19, S. 104, in neuer Fassung veröffentlicht durch Kirchengesetz vom 5. Januar 1908 — K. GBl. 1908, S. 35, 41.

9) GS. 1850, S. 343.

10) GS. 1869, S. 794.

11) GS. 1874, S. 147; 1876, S. 125. Aenderung durch Kirchengesetz vom 10. Mai, Staatsgesetz vom 3. Juli 1893 — GS. 1893, S. 191 ff. —, bzw. 6. Januar 1905 — GS. 1905, S. 39 ff. —.

wicklung und Tätigkeit zugestanden sind. Gleichwohl befindet sich die evangelische Landeskirche durch die Aufrechterhaltung des landesherrlichen Kirchenregiments zum Staate in einem innigeren Verhältnisse als jede andere Religionsgemeinschaft. Dieses landesherrliche Kirchenregiment steht dem Könige als solchem kraft seines monarchischen Rechtes zu[12]). Er erwirbt es und verliert es zugleich mit der Staatsherrschaft als einen ebenso unlösbaren Bestandteil von ihr wie den Oberbefehl über das Heer oder die Gesetzgebung. Als Staatspersönlichkeit ist der König das Haupt einer vom Staate verschiedenen Rechtsgemeinschaft. Nicht das Rechtssubjekt ist ein verschiedenes, sondern die Obliegenheiten, welche der König als Staatspersönlichkeit hier wahrnimmt, sind an sich dem Wesen des Staates fremd, sind nicht staatlich, sondern kirchlich. Er hat sich daher, soweit die staatliche Gesetzgebung keine Schranken zieht, bei Ausübung des Kirchenregiments nach den eigentümlichen Ordnungen der Kirche zu richten. Insbesondere ist für seine kirchlichen Anordnungen als solche eine Mitwirkung der Minister nicht erforderlich.

Die Kirchengemeinde- und Synodalordnung und die Generalsynodalordnung als die grundlegenden Ordnungen der neuen Kirchenverfassung bedurften nach der vom Landtage als zutreffend anerkannten Regierungsbegründung einer Genehmigung durch die staatliche Gesetzgebung nur in zwei Beziehungen. Einmal war eine solche erforderlich, soweit eine Berührung der kirchlichen Gemeinschaft mit dem Staate stattfand, wie bei der Vertretung der Gemeinden nach außen, der Vermögensverwaltung, dem Patronate, dem Besteuerungsrechte. Weiterhin waren aber die Rechtsverhältnisse der evangelischen Kirche bisher ausschließlich durch die staatliche Gesetzgebung geregelt worden. Es bedurfte

---

[12]) Andrer Ansicht v. Rönne, Pr. StR. Bd. 2, S. 407; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 491, nach denen der König das Kirchenregiment nicht als Monarch hat. Auf einem ähnlichen Gedankengange beruht die Formel von E. Hermann in Bluntschlis Staatswörterbuch Bd. 8, S. 389, wonach die Landesherren evangelische Kirchenoberen sind, allerdings weil Landesherren, aber nicht als Landesherren, das Kirchenamt ein Annex, aber keinen Bestandteil der Landeshoheit bildet. Allein diese Anschauung setzt eine selbständige Erwerbung des Kirchenregiments notwendig voraus. Wesentlich in Uebereinstimmung mit dem Texte Schön, Kirchenrecht Bd. 1, S. 224.

daher eines neuen Staatsgesetzes, um diese teilweise aufzuheben, und Platz zu schaffen für die neuen kirchlichen Ordnungen. Von diesen Gesichtspunkten aus sind die Gesetze vom 25. Mai 1874 und vom 3. Juni 1876 ergangen. Sie regeln aber außerdem grundsätzlich das Recht des Staates gegenüber der evangelischen Landeskirche. Die Einwirkung des Staates auf die evangelische Kirche erstreckt sich dabei sowohl über die Kirchengesetzgebung wie über die Kirchenverwaltung.

Anerkannt ist ein selbständiges kirchliches Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht in den kirchenrechtlich vorgeschriebenen Formen sowohl für die ganze Landeskirche wie für einzelne Provinzen oder Bezirke. Wie vom staatlichen Standpunkte aus selbstverständlich ist, aber noch ausdrücklich hervorgehoben wird, sind die kirchlichen Gesetze und Verordnungen nur soweit rechtsgültig, als sie mit keinem Staatsgesetze und, wie man noch hinzufügen kann, mit keiner rechtsgültigen staatlichen Verordnung im Widerspruche stehen. In dieser Beziehung findet, soweit es sich um Kirchengesetze, also um Anordnungen, die der König nicht einseitig wieder abändern kann, handelt, eine besondere staatliche Aufsicht statt durch ein vorweg genommenes Placet. Bevor ein von einer Provinzialsynode oder von der Generalsynode beschlossenes Gesetz dem Könige zur Sanktion vorgelegt wird, ist durch eine Erklärung des Staatsministeriums festzustellen, daß gegen das Gesetz von Staats wegen nichts zu erinnern ist. In der Verkündigungsformel muß diese Feststellung erwähnt werden (Art. 13 des Ges. vom 3. Juni 1876). Ein noch weitergehender Staatseinfluß findet bei einzelnen Arten von Kirchengesetzen, nämlich solchen, welche die kirchliche Verwaltungsorganisation und das kirchliche Finanzwesen betreffen, statt, indem teils eine Zustimmung des Staatsministeriums, teils eine Genehmigung durch Staatsgesetz erfordert wird. Auf die einzelnen Gegenstände wird im folgenden zurückzukommen sein.

Neben den kirchlichen Gesetzen und Verordnungen gehen die nach Maßgabe derselben von den einzelnen Gemeinden und Kreissynoden erlassenen statutarischen Anordnungen einher. Zur Feststellung der letzteren bedarf es stets, zur Feststellung der ersteren in den östlichen Provinzen der vorgängigen Anerkennung seitens der Staatsbehörde, nämlich des Regierungspräsidenten, für Berlin

des Polizeipräsidenten, daß die entworfene Bestimmung den staatsgesetzlich genehmigten Vorschriften nicht zuwider sei (Art 5 des Ges. vom 25. Mai 1874, Art. 4 des Gesetzes vom 3. Juni 1876).

Die kirchliche Verwaltungsorganisation ist gegenwärtig von der staatlichen durchaus getrennt. Eine Aenderung in dem kirchlichen Verwaltungsorganismus, die an sich in den kirchenverfassungsmäßigen Formen erfolgen kann, bedarf jedoch von drei Gesichtspunkten aus der staatlichen Mitwirkung, einmal dann, wenn eine Berührung der kirchlichen Gemeinschaft mit dem Staate stattfindet, ferner dann, wenn die kirchliche Verwaltungsorganisation auf staatlichen Rechtsnormen beruht, und endlich auf Grund besonderer gesetzlichen Vorschriften.

Von dem Gesichtspunkte aus, daß da, wo eine Berührung der kirchlichen Gemeinschaft mit dem Staate stattfinde, wie bei der Vertretung der Gemeinden nach außen, der Vermögensverwaltung, dem Patronate, dem Besteuerungsrechte, die kirchliche Ordnung der staatsgesetzlichen Genehmigung bedürfe, hatte man schon in den Jahren 1874 und 1876 die neuen Kirchenordnungen dem Landtage vorgelegt. Das Gesetz vom 25. Mai 1874 und dasjenige vom 3. Juni 1876 bestimmen daher, daß die nach Maßgabe der kirchlichen Ordnungen gebildeten kirchlichen Organe die ihnen dadurch in den oben erwähnten Punkten beigelegten Obliegenheiten ausüben sollen (Art. 1—4, 8 des Ges. vom 25. Mai 1874, Art. 1 ff. des Ges. vom 3. Juni 1876). Eine Aenderung der kirchlichen Zuständigkeiten in den staatsgesetzlich genehmigten Punkten wird daher stets einer erneuten Genehmigung durch Staatsgesetz bedürfen.

Bis zum Erlasse der Verfassungsurkunde beruhte die kirchliche Organisation lediglich auf staatlichen Gesetzen und Verordnungen. Da die Kirche niemals staatliche Anordnungen ganz oder teilweise aufheben kann, so ist eine Aenderung der in jener Zeit geschaffenen Organisation nur möglich, wenn der Staat die Aenderung des von ihm gesetzten Rechtes genehmigt oder es aufhebt.

Nach diesen Grundsätzen kann auch eine Aenderung in der Organisation der Behörden, welche das landesherrliche Kirchenregiment ausüben, nur erfolgen, wenn eine staatliche Verordnung sie genehmigt. Nach einer besonderen gesetzlichen Vorschrift genügt dies aber nicht, falls eine Aenderung der kollegialen Ver-

fassung des Evangelischen Oberkirchenrates oder der Konsistorien beabsichtigt sein sollte. Hier ist die Genehmigung durch ein Staatsgesetz erforderlich. (Art. 21 des Ges. vom 3. Juni 1876).

Die Organe des landesherrlichen Kirchenregiments für die evangelische Landeskirche der alten Provinzen sind dieselben geblieben wie bisher. Es sind die Superintendenten für die einzelnen Kirchenkreise, die Konsistorien im Anschlusse an die Provinzen, nur das brandenburgische in Berlin gleichzeitig für Berlin[13]) und der Evangelische Oberkirchenrat.

Die Superintendenturen sind als reine Kirchenämter zu betrachten. Dagegen sind Konsistorien und Evangelischer Oberkirchenrat, obgleich auf innere kirchliche Angelegenheiten beschränkt, nach wie vor Staatsbehörden, ihre Beamten Staatsbeamte. Denn die Mitglieder werden vom Könige unter Gegenzeichnung des Kultusministers ernannt, und die Ausgaben wie die für andere Staatsbehörden im Etat spezialisiert[14]).

Mediatkonsistorien haben die drei Stolberger Grafschaften, die Städte Breslau und Stralsund in Unterordnung unter das landesherrliche Kirchenregiement.

Auf diese kirchlichen Organe ist die Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten, auch soweit sie bisher von dem Kultusminister und den Regierungen geübt wurde, in vollem Umfange übergegangen. Der Staat bestimmt jedoch, was als kirchliche Angelegenheit zu betrachten ist, und zwar für die Kirche in negativer Weise, indem er gewisse Befugnisse als Rechte der Kirchenhoheit seinen Behörden, den Regierungen und in Berlin dem Polizei-

---

[13]) Nach dem A. E. vom 14. Januar 1895 — KG. u. VBl. 1895, St. 1 — ist innerhalb dieses Konsistoriums eine besondere Abteilung Berlin gebildet. Die Hohenzollernschen Lande gehören nach dem Kirchengesetze vom 19. und Staatsgesetze vom 21. September 1898 — GS. 1898, S. 312 ff. — zum Bezirke des rheinischen Konsistoriums in Koblenz.

[14]) Uebereinstimmend das OVG., das die Konfliktserhebung für unzulässig erklärt bei Geistlichen, Entsch. vom 7. Dezember 1889, Bd. 19, S. 420, bei Superintendenten, Entsch. vom 27. September 1890, Bd. 20, S. 451, dagegen für zulässig beim Konsistorialpräsidenten, Entsch. vom 25. November 1898, Bd. 35, S. 447. Vgl. über die Streitfrage Schön, Kirchenrecht Bd. 1, S. 232, N. 1, der anderer Ansicht ist, und die dort angegebene Literatur, sowie Theinert, Zur rechtlichen Kennzeichnung der Konsistoriale, Synodalverfassung der alten preußischen evangelischen Landeskirche, im Verwaltungsarchive Bd. 16 (1908), S. 99 ff.

präsidenten[15]), vorbehält. Hierher gehören 1. Die Anordnung und Vollstreckung der zur Aufrechterhaltung der äußerlichen kirchlichen Ordnung erforderlichen polizeilichen Vorschriften; 2. die Regelung der streitigen Kirchen-, Pfarr- und Küsterbausachen; 3. die Beitreibung kirchlicher Abgaben; 4. die Leitung der Kirchenbuchführung, soweit die Kirchenbücher noch zur Beurkundung des Personenstandes dienen; 5. die Ausstellung von Bescheinigungen über das Vorhandensein derjenigen Tatsachen, welche den Anspruch auf Kostenfreiheit begründen; 6. die Mitwirkung bei der Veränderung bestehender, sowie bei der Bildung neuer Pfarrbezirke; 7. die Mitwirkung bei der Besetzung kirchenregimentlicher Aemter und bei der Anordnung ihrer kommissarischen Verwaltung. Insbesondere hat die Anstellung der Mitglieder der kirchenregimentlichen Behörden unter Gegenzeichnung des Kultusministers zu erfolgen (Art. 21, 23 des Ges. vom 3. Juni 1876.).

In anderen Fällen bedürfen die Beschlüsse der kirchlichen Organe zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde, nämlich 1. bei dem Erwerbe, der Veräußerung oder der dinglichen Belastung von Grundeigentum; 2. bei der Veräußerung von Gegenständen, welche einen geschichtlichen, wissenschaftlichen oder Kunstwert haben; 3. bei Anleihen, soweit sie nicht bloß zu vorübergehender Aushilfe dienen und aus der laufenden Einnahme derselben Voranschlagsperiode gedeckt werden können; 4. bei der Einführung oder Veränderung von Gebührentaxen; 5. bei der Errichtung neuer, für den Gottesdienst, die Geistlichen oder andere Kirchendiener bestimmter Gebäude; 6. bei der Anlegung oder veränderten Benutzung von Begräbnisplätzen; 7. bei der Ausschreibung, Veranstaltung oder Abhaltung von Sammlungen außerhalb der Kirchengebäude; 8. bei einer Verwendung des kirchlichen Vermögens zu anderen als den bestimmungsmäßigen Zwecken mit Ausnahme von Bewilligungen an andere Gemeinden oder zur Unterstützung evangelischer Vereine und Anstalten, sofern sie einzeln zwei Prozent und im Gesamtbetrage eines Etatsjahres fünf Prozent der Solleinnahme nicht übersteigen. Die Staatsbehörde ist berechtigt, von der kirchlichen Vermögensverwaltung Einsicht zu nehmen, zu diesem Zwecke die Etats und Rech-

[15]) V vom 27. Juni 1845 — GS. 1845, S. 440 — §§ 3 ff.; V. vom 5. September 1877 — GS. 1877, S. 215 —.

nungen einzufordern, außerordentliche Prüfungen vorzunehmen und auf Abstellung der gefundenen Gesetzwidrigkeiten durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmittel zu bringen. Weigert sich ein Gemeindekirchenrat oder eine Gemeindevertretung, gesetzliche Leistungen, welche aus dem kirchlichen Vermögen zu bestreiten sind oder den Pfarreingesessenen obliegen, auf den Etat zu bringen, festzusetzen oder zu genehmigen, so ist sowohl das Konsistorium als auch die Staatsbehörde unter gegenseitigem Einvernehmen befugt, die Eintragung in den Etat zu bewirken und die weiter erforderlichen Anordnungen zu treffen. Bestreiten die Gemeindeorgane die Gesetzwidrigkeit der beanstandeten Posten oder die Verpflichtung zu der auf Anordnung des Konsistoriums oder der Staatsbehörde in den Etat eingetragenen Leistung, so entscheidet auf Klage der Gemeindeorgane im Verwaltungsstreitverfahren das Oberverwaltungsgericht (Art. 24, 27 a. a. O.).

Die Bestimmung der mit diesen kirchlichen Obliegenheiten zu betrauenden Staatsbehörden war königlicher Verordnung vorbehalten (Art. 28 a. a. O.). Daraufhin sind die Ausführungsverordnungen vom 9. September 1876, 5. September 1877, 30. Januar 1893 und 20. Juli 1904[16]) ergangen, welche durch Aufzählung im einzelnen eine Verteilung der Zuständigkeiten vornehmen. Der Kultusminister ist hiernach zuständig bei Feststellung des Regulativs für die Berliner Stadtsynode, in den oben erwähnten Fällen zu 1, wenn es sich um Objekte über 10 000 M. handelt; 2; 5; 6; 7, wenn die Sammlung in mehr als einer Provinz stattfinden soll und zwar hier gemeinschaftlich mit dem Minister des Innern, sowie in allen sonstigen Fällen, wenn die Rechte des Staates gegenüber dem Evangelischen Oberkirchenrate geltend zu machen sind. Dem Oberpräsidenten gebührt die Genehmigung von Sammlungen in mehr als einem Regierungsbezirke, und die Beschwerde gegen ihn geht an die Minister des Kultus und des Innern. In allen übrigen Fällen sind die Regierungspräsidenten zuständig. Sie haben außerdem die Patronatsrechte des Königs auszuüben. An die Stelle der Regierung tritt für Berlin der Polizeipräsident, hinsichtlich der Ausübung des Patronats die Ministerialbaukommission.

[16]) GS. 1876, S. 395; 1877, S. 215; 1893, S. 10; 1904, S. 190.

Der Unterhalt der evangelischen Landeskirche erfolgt in erster Linie durch die vom Staate nach Maßgabe des Staatshaushalts-Etats gewährte Ausstattung. Insbesondere ist die Pfarrbesoldung unter Erhöhung der staatlichen Zuschüsse durch Staatsgesetz vom 26. Mai 1909[17]) mit rückwirkender Kraft vom 1. April 1908 ab und durch Kirchengesetze der einzelnen Landeskirchen geregelt. Außerdem hat die evangelische Landeskirche in ihren einzelnen Teilen wie als Gesamtheit ein selbständiges Besteuerungsrecht für kirchliche Zwecke ausdrücklich eingeräumt erhalten. Die Kirche übt dieses Recht aber nur innerhalb der ihr vom Staate gezogenen Schranken.

Die Einzelgemeinde kann Umlagen für ihre kirchlichen Zwecke ausschreiben. Derartige Beschlüsse können jedoch erst dann vollstreckt werden, wenn sie von der Staatsbehörde für vollstreckbar erklärt sind. Zuständig hierfür ist der Regierungspräsident, in Berlin der Polizeipräsident. Ueber die Erteilung der Erklärung hat die Staatsbehörde frei zu entscheiden. Die Erklärung ist insbesondere zu versagen, sofern Bedenken hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Auferlegung, der Angemessenheit des Beitragsfußes oder der Leistungsfähigkeit der Pflichtigen bestehen (Art. 3 des Ges. vom 25. Mai 1874). Die Kreissynoden können für ihre Bedürfnisse Umlagen auf die einzelnen Gemeinden ausschreiben. Gegen diese Beschlüsse steht den Gemeinden binnen 21 Tagen nach der Zustellung die Beschwerde an den Regierungspräsidenten, in Berlin an den Polizeipräsidenten zu (Art. 3 des Ges. vom 3. Juni 1876, V. vom 9. September 1876). Die Provinzialsynode endlich hat das Umlagerecht unter derselben Beschränkung wie die Einzelgemeinde. Die Bestätigung ist hier Sache des Oberpräsidenten (Art. 11 a. a. O.). Endlich hat auch die Landeskirche als Gesamtheit ein Besteuerungsrecht. Die Gesamtsumme der Umlagen darf für provinzielle und landeskirchliche Zwecke vier Prozent der Gesamtsumme der Klassen- und Einkommensteuer der zur evangelischen Landeskirche gehörigen Bevölkerung nicht übersteigen. Wie viel von den innerhalb dieser Grenzen zulässigen Umlagen durch die Provinzialsynoden und wie viel durch die Generalsynode ausgeschrieben werden darf, wird durch landeskirchliche Gesetze bestimmt. Kirchengesetze, welche diesen Prozentsatz überschreiten oder

[17]) GS. 1909, S. 113.

eine Belastung der Gemeinden zu Gemeindezwecken anordnen oder zur Folge haben, bedürfen der Bestätigung durch ein Staatsgesetz (Art. 16 a. a. O.).

Die Erhebung der Kirchensteuern ist im Anschlusse an das Kommunalabgabengesetz geregelt[18]). Die Kirchengemeinden sind berechtigt, zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse, soweit sie nicht aus anderen Einnahmen gedeckt werden können, Steuern zu erheben. Steuerpflichtig sind alle Evangelischen, die der Kirchengemeinde durch Wohnsitz angehören, also nicht juristische Personen und Ausmärker (Forensen). Gemeindemitglieder, die auf Grund besonderer Titel Beiträge für bestimmte Zwecke zu leisten haben, sind nur von den Umlagen für diese Zwecke befreit (Patrone nur von Baumlagen). In gemischter Ehe lebende Personen werden, soweit die Ehefrau nicht besonders veranlagt ist, mit der Hälfte des Staatssteuersatzes herangezogen. Die Kirchensteuern dürfen nur als Zuschläge zur Staatseinkommensteuer und, soweit eine Heranziehung der Realsteuern erfolgen soll, mit dem gleichen Hundertteilsatze der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer von dem in der Kirchengemeinde belegenen Grundbesitze erhoben werden. Die Umlagebeschlüsse bedürfen der staatlichen Genehmigung, und die Kirchensteuern werden mit diesen vollstreckbar. Die Veranlagung erfolgt durch den Gemeindekirchenrat, der auch über Einsprüche entscheidet. Beschwerden gegen seine Entscheidung gehen durch das Konsistorium an die Staatsbehörde (den Regierungspräsidenten, in Berlin den Polizeipräsidenten). Die Frist beträgt in beiden Fällen vier Wochen. Gegen die Entscheidung der Staatsbehörde ist wegen

---

[18]) KG. f. d. älteren Prov. 26. Mai 1905 — KGB. 31 —, Ausf.Anw. 21. u. 22. März 1906 — KGB. 1 u. 5 — nebst StG. 14 Juli 1905 — GS. 277 — u. (Inkrafttreten u. zust. Staatsbehörden) zwei V. 23. März 1906 — GS. 52 u. 53 —. Ausf.Anw. 24. März 1906 — MB. 69 —. Gleiche Regelung für Schleswig-Holstein und Hannover G. 22. März 1906 — GS. 41 — nebst 3 Kirchengesetzen 10. März 1906 — GS. 23, KG. u. VB. 19 u. III 263 — u. (zust. Staatsbehörden) V. 23. März 1906 — GS. 54 —. Ausf.Anw. 24 März 1906 — MBl. 86 —; für die Kons. Bezirke Kassel, Wiesbaden u. Frankfurt a. M. G. 22 u. (zust. Staatsbehörden) V. 23. März 1906 — GS. 46 u. 55 —, Inkraftsetzung zwei V. 23 März 1906 — GS. 51 u. 52 —, Ausf.Anw. 24. März 1906 — MBl. 104, KGB. 36 — u. (zum KG.) Anw. 22. März 1906 — KGB. 5 —. Vgl. im übrigen Giese, Deutsches Kirchensteuerrecht, Stuttgart 1910.

Nichtanwendung oder unrichtiger Anwendung des bestehenden Rechts oder wesentlicher Mängel des Verfahrens binnen zwei Wochen die Klage bei dem Oberverwaltungsgerichte zulässig.

Durch Kirchengesetz vom 17. und Staatsgesetz vom 18. Mai 1895[19]) ist aus Berlin und den Vororten ein einheitlicher Stadtsynodalbezirk gebildet und die gleiche Einrichtung von Parochialverbänden auch für andere größere Orte vorgesehen. Diese Gesamtverbände haben eigene juristische Persönlichkeit, verteilen die Umlagen unmittelbar gleichmäßig auf alle Gemeindemitglieder der zugehörigen Gemeinden und gewähren daraus den hilfsbedürftigen Gemeinden Zuschüsse, können auch eigene Anleihen aufnehmen.

Kirchengesetze, durch welche neue Ausgaben zu landeskirchlichen Zwecken bewilligt werden, und die endgültige Vereinbarung zwischen der Generalsynode und der Kirchenregierung über die Unterverteilung auf die Provinzen bedürfen, bevor sie dem Könige zur Sanktion vorgelegt werden, nicht bloß der sonst vorgeschriebenen Erklärung, sondern der Zustimmung des Staatsministeriums, welche bei der Verkündung zu erwähnen ist (Art. 15 a. a. O.). Dasselbe gilt von Kirchengesetzen, durch welche die Einkünfte des Kirchenvermögens oder der Pfarrpfründen zu Beiträgen für kirchliche Zwecke herangezogen werden. Auch dürfen diese Kirchengesetze die Pfründeninhaber in ihren schon vor Erlaß des Gesetzes vom 3. Juni 1876 erworbenen Rechten nicht schmälern und müssen die Heranziehung in den einzelnen Kategorien und Kirchenkassen nach gleichen Prozentsätzen anordnen (Art. 17 a. a. O.).

Die auf allgemeinen gesetzlichen Vorschriften oder auf notorischer Orts- oder Bezirksverfassung beruhenden persönlichen und dinglichen Abgaben und Leistungen genießen nach der Kabinettsorder vom 19. Juni 1836[20]) das Vorrecht des Verwaltungszwangsverfahrens, welches von der Staatsbehörde zu vollstrecken ist[21]).

In den neuen Provinzen ist, abgesehen von den reformierten Gemeinden der Provinz Hannover, die eine rein synodale Verfassung haben, das Kirchenregiment über die evangelische Kirche als unlösbarer Bestandteil der Staatsherrschaft ebenfalls auf den

[19]) GS. 1895, S. 175.

[20]) GS. 1836, S. 198.

[21]) Ueber die Zulässigkeit des Rechtsweges vgl. § 143.

König übergegangen. Von einer Vereinigung der bisher selbständigen Landeskirchen mit derjenigen der alten Provinzen hat man jedoch Abstand genommen und zwar vorzugsweise aus religiösen Gründen, da nur in Nassau die Union durchgeführt war, die von der Bevölkerung mit Abneigung betrachtete allgemeine Durchführung der Union bei der Vereinigung aber kaum zu vermeiden gewesen wäre[22]).

Die Organe des landesherrlichen Kirchenregiments bilden wie in den alten Provinzen die Konsistorien. Solche wurden 1867 neu errichtet für den Regierungsbezirk Kassel, den Regierungsbezirk Wiesbaden ausschließlich der Stadt Frankfurt a. M. und für die Provinz Schleswig-Holstein[23]). Die Zuständigkeit des letzteren erstreckt sich jetzt auch über Lauenburg. In Frankfurt a. M. blieben die beiden bestehenden Konsistorien für die lutherische und die reformierte Kirche zunächst erhalten, wurden jedoch 1899 zu einem gemeinsamen Konsistorium vereinigt, dessen Präsident der des Konsistoriums zu Wiesbaden ist[24]). Für diese Konsistorien gelten dieselben Bestimmungen wie in den alten Provinzen. Die lutherische Kirche der Provinz Hannover endlich besaß fünf Konsistorien zu Hannover, Osnabrück, Stade, Otterndorf und Aurich und ein Landeskonsistorium zu Hannover. Die unter dem Landeskonsistorium stehenden Konsistorien der Provinz Hannover wurden später beschränkt auf zwei, zu Hannover und Aurich, von denen letzteres zugleich die Kirchenbehörde für die reformierte Kirche der Provinz bildet[25]). Kirchliche Oberbehörde ist für die

[22]) Vgl. Friedberg, Die evangelische und katholische Kirche der neu einverleibten Länder in ihren Beziehungen zur preuß. Landeskirche und zum Staate, Halle 1867; Hinschius, Die evangelische Landeskirche in Preußen und die Einverleibung der neuen Provinzen, Berlin 1867.

[23]) Vgl. Erlaß v. 13. Juni 1868 — GS. 1868, S. 583 —, V. vom 22. September 1867 — GS. 1867, S. 1569 —, V. vom 24. September 1867 — a. a. O. S. 1669 —; A. E. vom 24. April 1873 — GS. 1873, S. 84.

[24]) V. vom 8. Februar 1820, Ges. vom 5. Februar 1857 — Gesetz- und Statuten-Samml. Bd. 2, S. 183, Bd. 14, S. 39; A. E. vom 27. und Gesetz vom 28. September 1899 — GS. 1899, S. 425 ff., 457 ff.

[25]) A. Erlasse vom 20. Februar und 17. November 1884, 13. April 1885 und 8. Dezember 1902 — GS. 1884, S. 77; 1885, S. 118; 1902, S. 337 —.

neuen Provinzen nicht der Evangelische Oberkirchenrat, sondern der Kultusminister.

Für einen Teil der neuen Provinzen sind nun besondere kirchliche Ordnungen betreffend den Ausbau der Synodalverfassung nach dem Vorbilde derjenigen der älteren Provinzen ergangen. So wurden erlassen die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die evangelisch-lutherische Kirche von Schleswig-Holstein vom 4. November 1876, ausgedehnt auf Lauenburg durch Erlaß vom 7. November 1877, auf Helgoland vom 31. März 1892, mit Aenderungen durch Gesetze vom 25. April 1896, 9. Juni 1898 und 25. Juni 1898, die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die evangelischen Gemeinden im Konsistorialbezirke Wiesbaden vom 4. Juli 1877 mit Staatsgesetz vom 6. April 1878 und Ergänzung vom 8./9. Juni 1898, die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die reformierten Gemeinden der Provinz Hannover vom 12. April 1882 mit Staatsgesetz vom 6. August 1883 und die Presbyterial- und Synodalordnung für die evangelischen Kirchengemeinschaften im Konsistorialbezirke Kassel vom 16. Dezember 1885 und Staatsgesetz vom 19. März 1886, die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für den Konsistorialbezirk Frankfurt a. M. vom 27. mit Staatsgesetz vom 28. September 1899, für Hannover das Kirchengesetz vom 24. und das Staatsgesetz vom 25. Mai 1900. Inhaltlich stimmen diese Staatsgesetze durchaus mit den für die alten Provinzen ergangenen überein. Insbesondere ist die Regelung der Staatsaufsicht von den gleichen Gesichtspunkten aus erfolgt.

§ 221. Der Staat und die katholische Kirche [1]).

Das äußere Verhältnis der katholischen Kirche zum Staate war in den landrechtlichen Gebieten geregelt durch die in ALR. II, 11 für alle Religionsgesellschaften getroffenen Bestimmungen. In dem größten Teile der Rheinprovinz galt das französische Recht,

[1]) Vgl. Friedberg, Das Deutsche Reich und die katholische Kirche in v. Holtzendorffs Jahrbuch Bd. 1 (1871), S. 452; L. v. Bar, Staat und katholische Kirche in Preußen, Berlin 1883; die zu § 219 N. 18 erwähnten Kommentare von Hinschius. Von der kirchenrechtlichen Literatur ist besonders hervorzuheben Hinschius, Kirchenrecht der Katholiken und Protestanten, Bd. 1—4, Berlin 1869—1888.

insbesondere die organischen Artikel vom 18. Germinal X. Die Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz hatten am 30. Januar 1830 eine übereinstimmende Verordnung über die Rechte des Staates gegenüber der katholischen Kirche erlassen. Für Hannover endlich enthielt das Landesverfassungsgesetz vom 4. September 1840 einzelne Vorschriften. Die äußere Organisation der Kirche, der Einfluß des Staates auf die Besetzung der Bistümer und der Stellen in den Domkapiteln, sowie der Umfang der staatlichen Leistungen für die Kirche richtete sich nach den Cirkumskriptionsbullen, für die älteren Landesteile nach der bereits erwähnten Bulle De salute animarum vom 16. Juli 1821, staatlich anerkannt als bindendes Statut der katholischen Kirche durch die Kabinettsorder vom 23. Februar 1821, für Hannover nach der Bulle Impensa Romanorum Pontificum sollicitudo, durch Patent vom 20. Mai 1824[2]) als landesherrliches Gesetz verkündet, für Hessen-Nassau und Hohenzollern, welche zum Gebiete der oberrheinischen Kirchenprovinz gehören, durch die Bulle Provida solersque vom 16. August 1821 und Ad domenici gregis custodiam vom 11. April 1827[3]), genehmigt unbeschadet der staatlichen Hoheitsrechte durch Verordnungen der beteiligten Staaten[4]). Die die freie Bewegung der Kirche einengenden Bestimmungen des älteren Rechts kamen in Fortfall mit Einführung der preußischen Verfassungsurkunde, welche jene Beschränkungen aufhob. Mit Beseitigung der Art. 15, 16 und 18 der Verfassungsurkunde ist jenes ältere Recht nicht wieder aufgelebt, doch die neuere Sondergesetzgebung gibt für die katholische Kirche eine Reihe anderweiter Normen. Von der letzteren kommt hier nur der Teil in Betracht, der sich allein auf die katholische Kirche bezieht.

Der Rechtszustand, der sich aus dieser ziemlich verwickelten Gesetzgebung für das Verhältnis des Staates zur katholischen Kirche ergibt, ist folgender.

Die katholische Kirche wird nicht nur in den einzelnen Ge-

---

[2]) GS. für Hannover 1824, Abt. I, S. 87.

[3]) Walter, fontes juris, ecclesiastici, Bonnae 1862, S. 322 ff.

[4]) Vgl. für Kurhessen Verordnung vom 31. August 1829 — GS. für Kurhessen 1829, S. 45 —, für Nassau Edikt vom 9. Oktober 1827 — Nass. Verordn.-Samml. Bd. 4, S. 465 —, für Frankfurt a. M. Ges. vom 2. März 1830 — Ges.- und Statutensamml. Bd. 4, S. 181 —.

meinden, sondern auch in ihrer Gesamtheit als Rechtsgemeinschaft vom Staate anerkannt. Dagegen ist die Verleihung der privatrechtlichen Rechtspersönlichkeit, d. h. die Verleihung von Korporationsrechten weder an die katholische Kirche überhaupt, noch an die katholische Kirche des preußischen Staates, sondern nur an die einzelnen kirchlichen Gemeinden und Anstalten erfolgt[5]). In dem Verhältnisse zum Staate ist die katholische Kirche eine öffentlich aufgenommene Religionsgesellschaft. Die Kirche und ihre Diener genießen daher alle diejenigen Vorzüge im Rechtsleben des Staates, welche mit jener Eigenschaft verbunden sind.

Die gesamte Organisation der katholischen Kirche beruht auf den erwähnten Cirkumskriptionsbullen. Wenn auch auf Grund von Verabredungen zwischen Staat und Kurie erlassen, haben sie doch nicht den Charakter des Vertrages[6]). Es kann hier die Frage, ob ein solcher Vertrag überhaupt rechtlich möglich wäre, sowie die viel behandelte Streitfrage nach der rechtlichen Natur der Konkordate unerörtert bleiben. Jedenfalls sind die Bullen einseitige Erlasse, denen gegenüber die vorherigen Verabredungen nur die Bedeutung eines Beweggrundes haben. Die Bullen sind ferner kirchliche Erlasse, sie beruhen auf der der Kirche eingeräumten Befugnis der autonomen Satzung. Mit Recht bezeichnet daher die Kabinettsorder vom 23. Februar 1821 die Bulle De salute animarum als bindendes Statut der katholischen Kirche Preußens. Die Cirkumskriptionsbullen bedurften wie alle kirchlichen Erlasse zur Regelung äußerer Verhältnisse nach dem damals unstreitig geltenden Staatskirchenrechte der staatlichen Genehmigung. Wenn auch ein staatliches Placet nicht mehr besteht, erscheint die Kirche zur einseitigen Abänderung der Cirkumskriptionsbullen nicht berechtigt. Denn der Staat hat sie nicht nur wie sonstige kirchliche Erlasse genehmigt, sondern als von ihm selbst gewolltes Recht, ja in Hannover geradezu als landesherrliches Gesetz verkündet. Ferner regeln die Cirkumskriptionsbullen nicht nur rein kirchliche Verhältnisse, sondern auch die

---

[5]) Uebereinstimmend Förster-Eccius, Preuß. Privatrecht Bd. 4 (3. A.), S. 400, N. 129; Hinschius bei Marquardsen a. a. O. S. 249.

[6]) Vgl. darüber H. v. Schulze-Gaevernitz, Preuß. StR. Bd. 2, S. 473.

Rechte des Staates über die Kirche in gewissen Beziehungen und die staatlichen Leistungen für sie[7]).

Nach der Bulle De salute animarum bestehen in den älteren Landesteilen zwei Erzbistümer und sechs Bistümer. Diesen wird aber nicht das ganze Staatsgebiet unterworfen. Vielmehr bleibt in den Gebieten, in denen der Diözesanverband längst erloschen war, wie Brandenburg, Pommern, dem größten Teile von Sachsen, er auch weiterhin beseitigt. Für Brandenburg und Pommern ist der Fürstbischof von Breslau apostolischer Delegat zur Ausübung der bischöflichen Rechte, für die Provinz Sachsen der Bischof von Paderborn. Im allgemeinen sind die preußischen Lande nur preußischen Bischöfen unterstellt. Ausnahmen bestehen in Schlesien, wo die Grafschaft Glatz zur Diözese Prag, der Distrikt Katscher zur Diözese Olmütz gehört. Umgekehrt erstreckt sich aber das Bistum Breslau über ganz Oesterreichisch-Schlesien, andere Bistümer über einige deutsche Kleinstaaten. Für die westlichen Provinzen besteht das Erzbistum Köln mit den Suffraganbistümern Trier, Münster und Paderborn, im Osten das vereinigte Erzbistum Posen-Gnesen, mit dem Suffraganbistume Kulm, sowie die exemten Bistümer Breslau, dessen Bischof den Fürstenrang hat, und Ermland. Die Bistümer werden besetzt durch Kapitelwahl[8]). Nach dem Breve vom 16. Juli 1821 sollen solche Personen, welche dem Könige Personae minus gratae sind, nicht gewählt werden. Dieses Vetorecht des Staates wird in der Weise geübt, daß von der durch das Kapitel vorgelegten Kandidatenliste die nicht genehmen Personen gestrichen werden.

Hannover ist durch die Bulle Impensa Romanorum Pontificum vom 26. März 1824 in zwei exemte Bistümer Hildesheim und Osnabrück, von denen letzteres erst 1858 eingerichtet wurde, eingeteilt. In dem preußischen Anteile der oberrheinischen Kirchenprovinz besteht für das ehemalige Kurfürstentum Hessen das Bistum Fulda, für das ehemalige Herzogtum Nassau und das Gebiet von Frankfurt a. M. das Bistum Limburg. Die vormals groß-

[7]) Uebereinstimmend Hinschius bei Marquardsen a. a. O. 286.

[8]) Die durch die Bulle De salute animarum für Posen-Gnesen, Kulm und Ermland aufrecht erhaltene frühere Einrichtung, wonach ein Nominationsrecht der Krone unter Scheinwahl der Kapitel bestand, ist zufolge der Noten vom 23./24. September 1841 durch die Vorschriften der Bulle ersetzt worden.

herzoglich hessischen Gebietsteile gehören zum Bistume Mainz, die ehemals bayerischen zum Bistume Würzburg, die Hohenzollernschen Lande zum Erzbistume Freiburg. Die Bischofswahl erfolgt in Hannover und in der oberrheinischen Kirchenprovinz durch die Kapitel. Die Kandidatenliste ist vorher der Regierung vorzulegen, welche so viele Kandidaten streichen kann, daß aus den übrig gebliebenen noch eine Wahl durch das Kapitel möglich ist[9]).

Schleswig-Holstein gehört zum Vikariate des Nordens, das der Bischof von Osnabrück als apostolischer Provikar verwaltet.

Die Wahrnehmung der staatlichen Rechte erfolgt in jedem einzelnen Falle durch einen zu diesem Zwecke ernannten Kommissar, der jedoch der Wahlhandlung nicht beiwohnt. Der Gewählte bedarf demnächst der staatlichen Anerkennung, und hat dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams zu leisten[10]).

Außerdem stehen dem Staate noch besondere Befugnisse bei Besetzung der Kanonikate und anderer Stiftsstellen zu. In den alten Provinzen soll nach der Bulle De salute animarum der Papst die Probstei und die in den Monaten Januar, März, Mai, Juli, September und November erledigten Kanonikate an den Kathedralen und an dem Kollegiatstifte zu Aachen auf die beim Breslauer Kapitel hergebrachte Weise, der Bischof dagegen die Stelle des Dekans und die in den übrigen Monaten vakant werdenden Kanonikate und sämtliche Domvikariate besetzen. Die Breslauer Weise, welche dadurch zu der gemeinrechtlichen geworden ist, bestand darin, daß unterschieden wurde zwischen der Bezeichnung der Person und der Verleihung, und erstere vom Landesherren ausgeübt wurde. In Hannover und in der oberrheinischen Kirchenprovinz werden nach den Cirkumskriptionsbullen die Stelle des Dekans, die Kanonikate und Domvikariate derart besetzt, daß abwechselnd in dem einen Erledigungsfalle der Bischof, in dem anderen das Kapitel dem Landesherren binnen sechs Wochen nach eingetretener Erledigung vier Kandidaten vorschlägt, und nach Streichung der nicht genehmen der Bischof oder das Kapitel aus den nicht be-

---

[9]) Nach kirchlicher Auffassung müssen drei, nach staatlicher zwei Namen übrig bleiben. Vgl. über die umfangreiche Literatur Hinschius, Kirchenrecht Bd. 2, S. 682.

[10]) Die Fassung ist vorgeschrieben durch Verordnung vom 13. Februar 1887 — GS. 1887, S. 11 —.

anstandeten Kandidaten einen ernennt. Wie viele Personen von der Regierung gestrichen werden können, richtet sich nach denselben Grundsätzen wie bei den Bischofswahlen[11]).

Die altkatholische Gemeinschaft, d. h. derjenige Teil der Katholiken, welcher die Beschlüsse des vatikanischen Konzils nicht anerkannt hat, wurde in Preußen im Verhältnisse zum Staat nach wie vor als Teil der katholischen Kirche betrachtet, da die Altkatholiken gerade die bisherige Lehre und Verfassung der Kirche aufrecht erhalten wollten. Da nun aber die kirchlichen Gewalten sich fast durchweg den vatikanischen Beschlüssen unterwarfen, so erwies sich eine Organisation der altkatholischen Gemeinschaft notwendig. Diese erfolgte durch eine autonom abgefaßte Synodal- und Gemeindeordnung. An der Spitze der Gemeinschaft steht ein von der altkatholischen Synode gewählter Bischof, gegenwärtig mit dem Sitze zu Bonn, vor dessen Wahl die Regierungen, welche den Bischof anerkannt haben, Preußen, Baden und Hessen, die Personae minus gratae ausschließen können. Die Beobachtung dieser auf autonomer kirchlichen Satzung beruhenden Bestimmungen kann vom Staate durch Versagung der staatlichen Anerkennung des ordnungswidrig Gewählten erzwungen werden. Der Bischof bedarf dann der staatlichen Anerkennung und hat den Bischofseid zu leisten.

Für den Fall der Erledigung eines katholischen Bistums, worunter auch das altkatholische zu verstehen ist, war das Gesetz vom 20. Mai 1874[12]) ergangen, dessen Bestimmungen durch die Revisionsnovelle von 1887 allerdings zum größten Teile wieder aufgehoben sind. Noch jetzt hat aber jeder, der in einem erledigten katholischen Bistume bischöfliche Rechte bis zur Einsetzung eines staatlich anerkannten Bischofs ausüben will, dem Oberpräsidenten der Provinz, in welcher sich der erledigte Bischofsitz befindet, unter Angabe des Umfanges der auszuübenden Rechte schriftliche Mitteilung zu machen, den kirchlichen Auftrag, sowie seine persönliche Befähigung nach Maßgabe der Staatsgesetze darzutun und sich zum Treueide gegenüber dem Staate bereit zu erklären. Nach der Revisionsnovelle von 1886 kann das Staatsministerium von den persönlichen Erfordernissen wie von dem Eide befreien. Innerhalb

[11]) Vgl. Hinschius, Kirchenrecht Bd. 2, S. 696.
[12]) GS. 1874, S. 135.

zehn Tagen nach Empfang der Mitteilung hat der Oberpräsident ein Einspruchsrecht. Die Strafbestimmungen, durch welche früher die Beobachtung dieser Vorschriften erzwingbar war, sind seit 1887 fortgefallen. Der Staat kann höchstens noch die betreffenden Amtshandlungen als nichtig betrachten.

Die besondere Aufsicht des Staates gegenüber der katholischen Kirche erstreckt sich auf die Genehmigung kirchlicher Erlasse, die Beaufsichtigung der Vermögensverwaltung nach Maßgabe der Staatsgesetze und die Regelung des Ordenswesens.

Das landesherrliche Placet, d. h. die Verpflichtung der kirchlichen Behörden, ihre Erlasse vor der Verkündigung dem Staate zur Genehmigung vorzulegen, war bis zur Einführung der Verfassungsurkunde im größten Teile des Staatsgebietes geltendes Recht. In den landrechtlichen Gebietsteilen durfte nach §§ 117, 118 II, 11 ALR. kein Bischof in Religions- und Kirchenangelegenheiten ohne Erlaubnis des Staates neue Verordnungen machen, oder dergleichen von fremden geistlichen Oberen annehmen, auch mußten alle päpstlichen Bullen, Breven und alle Verordnungen auswärtiger Oberen der Geistlichkeit vor ihrer Verkündigung und Vollstreckung dem Staate zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt werden. In den Gebietsteilen, welche zu Frankreich gehört hatten, war nach den organischen Artikeln vom 18. Germinal X das staatliche Placet erforderlich für alle von Rom ausgehenden Bullen und Erlasse und die Dekrete auswärtiger Konzilien. Ausgenommen blieben nach dem Dekrete vom 28. Februar 1810 nur die Dekrete der Poenitentiaria für das Gewissensforum. In Hannover bedurften nach dem Landesverfassungsgesetze vom 6. August 1840 in Verbindung mit der Verfassungsnovelle vom 5. September 1848 alle allgemeinen Anordnungen der katholischen Kirchenbehörden, welche nicht rein geistliche Angelegenheiten betrafen, vor ihrer Veröffentlichung und Vollziehung der kgl. Genehmigung, die übrigen waren der Staatsbehörde zur Kenntnisnahme vorzulegen. In den Staaten der oberrheinischen Kirchenprovinz endlich war durch eine von ihnen übereinstimmend erlassene Verordnung vom 30. Januar 1830 angeordnet, daß die von den kirchlichen Behörden ausgehenden allgemeinen Anordnungen wie besondere Verfügungen von Wichtigkeit einschließlich der päpstlichen Bullen, Breven und sonstigen Erlasse der Genehmigung des Staates unter-

lägen und nur mit dieser kund gemacht oder erlassen werden dürften, sowie daß auch die allgemeinen kirchlichen Anordnungen und öffentlichen Erlasse, welche rein geistliche Angelegenheiten beträfen, den Staatsbehörden zur Einsicht vorzulegen seien, und die Kundmachung erst nach erteilter Staatsbewilligung erfolgen dürfe. Diese mit Einführung der preußischen Verfassungsurkunde außer Kraft getretenen Bestimmungen sind auch seit der Verfassungsnovelle vom 18. Juni 1875 nicht wieder geltendes Recht geworden[13]). Und selbst wenn man das Gegenteil annehmen sollte, ist das Placet gewohnheitsrechtlich durch Nichtgebrauch außer Kraft gesetzt worden.

Der Unterhalt der katholischen Kirche erfolgt zum großen Teile aus Staatsmitteln, zu deren Leistungen sich der Staat bei Erlaß der Cirkumskriptionsbullen verpflichtet hatte. Es rechtfertigte sich dies politisch daraus, daß der Staat in den vergangenen Jahrzehnten das Kirchengut eingezogen und versprochen hatte, für den Unterhalt der Kirche zu sorgen. Wenn auch die verfassungsmäßige Gewähr dieser Leistungen mit Aufhebung des Art. 15 der Verfassungsurkunde fortgefallen ist, so ist doch das Rechtsverhältnis selbst unberührt geblieben. Die Einstellung der staatlichen Leistungen auf Grund des Gesetzes vom 22. April 1875 war nur eine vorübergehende Maßregel, um den Widerstand der katholischen Kirche zu brechen. Die Pfarrbesoldung ist gesetzlich geregelt unter Gewährung weiterer Staatszuschüsse[14]). Schon aus den staatlichen Leistungen rechtfertigt sich aber ein weitgehendes Aufsichtsrecht des Staates über die kirchliche Vermögensververwaltung. Da der Staat die katholische Kirche in ihrer Gesamtheit nicht als juristische Person anerkennt, so können Träger des kirchlichen Vermögens nur die einzelnen Teile der Gesamtkirche, besonders also die Parochien und Diözesen sein. Dem entsprechend gliedert sich denn auch die durch die Revisionsnovellen nur sehr wenig berührte staatliche Gesetzgebung. Für die Parochien gilt das Gesetz vom 20. Juni 1875 über die Vermögensverwaltung in den katholischen Kirchengemeinden mit Novelle vom 31. März 1893[15]), sowie das Gesetz vom 4. Juli 1875

[13]) Vgl. § 219. Das Gegenteil stand in der 1. Aufl.

[14]) Gesetz vom 26. Mai 1909 — GS. 1909, S. 343 — mit Sonderbestimmungen für die Diözesen Posen-Gnesen und Kulm.

[15]) GS. 1875, S. 241; 1893, S. 68.

betreffend die Rechte der altkatholischen Kirchengemeinschaften an dem kirchlichen Vermögen[16]), für die Diözesen das Gesetz vom 7. Juni 1876 über die Aufsichtsrechte des Staates bei der Vermögensverwaltung in den katholischen Diözesen[17]).

In der Parochie werden als Organe der kirchlichen Vermögensverwaltung zwei aus der Wahl der Kirchengemeinde hervorgegangene Behörden, der Kirchenvorstand, dessen Vorsitzender nach der Revisionsnovelle von 1886 in der Regel der Pfarrer ist, für die laufende Vermögensverwaltung, und die Gemeindevertretung zur Aufsicht und Mitwirkung bei einzelnen Akten bestellt. Die Art der Zusammensetzung und die Aufgaben dieser Organe sind gesetzlich bestimmt. Die Gesetzgebung schließt sich dabei aufs engste an die für die evangelische Kirche geltenden Vorschriften an. Während aber diese letzteren in erster Linie kirchliche Ordnung ist und nur, soweit es sich um die vermögensrechtliche Vertretung handelt, vom Staate genehmigt wird, ist hier die Regelung durchaus von Staatswegen erfolgt. Ebenso regelt das Gesetz die Art und Weise der Handhabung der Staatsaufsicht und die Fälle, in denen die kirchlichen Beschlüsse die Genehmigung der staatlichen Aufsichtsbehörde bedürfen, durchaus in Uebereinstimmung mit der Regelung der Staatsaufsicht über die Vermögensverwaltung der evangelischen Kirchengemeinden.

Da der Staat die Altkatholiken als Mitglieder der katholischen Kirche betrachtete, eine kirchliche Gemeinschaft zwischen Altkatholiken und anderen Katholiken, insbesondere eine Gemeinsamkeit des Gottesdienstes aber unmöglich war, so mußte die den Altkatholiken zustehende Benutzung des kirchlichen Vermögens bis zu einer endgültigen Auseinandersetzung zwischen beiden Kirchengemeinschaften vorläufig geregelt werden. Dies ist geschehen durch das Gesetz vom 4. Juli 1875. In denjenigen katholischen Kirchengemeinden, in denen eine erhebliche Zahl von Gemeindemitgliedern der altkatholischen Gemeinschaft beigetreten ist, hat die letztere die im Verwaltungswege zu ordnende Mitbenutzung des kirchlichen Vermögens. In dem Subjekte des kirchlichen Vermögens ändert sich also nichts, auch die Gemeinde wird weiterhin vom Staate als einheitlich betrachtet. Nur die Nutzungsrechte einer

16) GS. 1875, S. 333.
17) GS. 1876, S. 149.

gewissen Klasse von Gemeindemitgliedern finden ihre Regelung. Zu diesen Nutzungsrechten gehört der Mitgebrauch der Kirche, des Kirchhofs und der kirchlichen Gerätschaften, und der Mitgebrauch des zu kirchlichen Zwecken bestimmten Vermögens nach dem Zahlenverhältnisse beider Teile. Ein zur altkatholischen Gemeinschaft übertretender Pfründeninhaber bleibt im Besitze der Pfründe, beim Vorhandensein mehrerer Pfründen können diese unter beide Parteien verteilt werden. Eine endgültige Auseinandersetzung ist durch zwei Bestimmungen angebahnt. Bei Erledigung der von einem Altkatholiken innegehabten Pfründe bleibt sie der altkatholischen Gemeinschaft. Ferner kann dieser, wenn sie die Mehrheit der Gemeindeglieder umfaßt, und die Zahl der übrigen Gemeindeglieder nicht mehr erheblich ist, der volle Genuß des kirchlichen Vermögens eingeräumt werden. Ueber die Art und den Umfang der der altkatholischen Gemeinschaft einzuräumenden Rechte hat der Oberpräsident eine im Verwaltungswege vollstreckbare Entscheidung zu treffen, gegen welche die Berufung an den Kultusminister stattfindet.

Das Besteuerungsrecht der katholischen Kirchengemeinden entspricht vollständig dem der evangelischen[18]).

Die nach dem Gesetze vom 7. Juni 1876 zu handhabende Staatsaufsicht in den katholischen Diözesen erstreckt sich 1. über die Verwaltung der für die katholischen Bischöfe, Bistümer und Kapitel bestimmten Vermögensstücke, 2. über die Verwaltung der zu kirchlichen, wohltätigen oder zu Schulzwecken bestimmten und unter die Verwaltung oder Aufsicht katholisch-kirchlicher Organe gestellten Anstalten, Stiftungen und Fonds, soweit sie nicht unter das Gesetz vom 20. Juni 1875 fallen. Die Art und Weise der Handhabung der Staatsaufsicht und die Fälle, in denen bei Akten der Vermögensverwaltung die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich ist, sind in derselben Weise geregelt wie hinsichtlich der einzelnen Kirchengemeinden. Nur fällt da, wo der bischöflichen

[18]) Vgl. Ges. vom 14. Juli 1905 — GS. 1905, S. 281 —, Verordnung vom 23. März 1906 wegen der zuständigen Behörden — GS. 1906, S. 56 —. Ausf.Anw. vom 24. März 1906 — MBl. d. inn. Verw. 1906, S. 121 —. Die Umlagebeschlüsse bedürfen nur außer der Staatsgenehmigung der Genehmigung der bischöflichen Aufsichtsbehörde. Vgl. im übrigen § 220. Wegen Bildung von Gesamtverbänden Ges. vom 29. Mai 1903 und 21. März 1906 — GS. 1903, S. 179; 1906, S. 105 —.

Behörde unmittelbar die Vermögensverwaltung zusteht, naturgemäß die Mitwirkung der kirchlichen und staatlichen Organe bei der Beaufsichtigung fort, und sie wird nur durch die letzteren gehandhabt. Die Bestimmung der Aufsichtsorgane des Staates war einer königlichen Verordnung vorbehalten. Diese, ergangen am 29. September 1876[18]), erklärt in einigen wichtigeren Fällen, in denen die kirchlichen Verwaltungsakte der staatlichen Genehmigung bedürfen, den Kultusminister, zum Teil unter Mitwirkung des Ministers des Innern und des Finanzministers, zur Prüfung gewisser Etats die Oberrechnungskammer, im übrigen den Oberpräsidenten für zuständig.

Die bischöfliche Behörde kann für Diözesanhilfsfonds zu Beihilfen an neu zu errichtende Pfarrgemeinden zwei vom Hundert der Staatseinkommensteuer und ferner für kirchliche Diözesanbedürfnisse bis zu fünf vom Hundert erheben[20]).

In das Ordenswesen der katholischen Kirche hatte die Reichsgesetzgebung auf Grund der dem Reiche bezüglich des Vereins- und Versammlungsrechtes beigelegten Zuständigkeit durch das Jesuitengesetz eingegriffen[21]). Viel weiter ging aber die preußische Landesgesetzgebung mit dem Gesetze vom 31. Mai 1875 betreffend die geistlichen Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche[22]), welches durch die Revisionsnovellen von 1886 und 1887 verschiedene Milderungen erfahren hat, ohne daß jedoch das grundlegende juristische Prinzip ein anderes geworden wäre.

Grundsätzlich sind alle Orden und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche vom Gebiete der preußischen Monarchie ausgeschlossen, die Errichtung von Niederlassungen ist untersagt, die 1876 bestehenden Niederlassungen durften keine neuen Mitglieder mehr aufnehmen und unterlagen der Auflösung innerhalb bestimmter Frist. Das Fortbestehen einzelner Orden ist Ausnahme von der Regel. Das Gesetz vom 31. Mai 1875 kannte

---

19) GS. 1876, S. 401.

20) Ges. vom 29. Mai 1903, 21. Mai 1906 und 26. Mai 1909 — GS. 1903, S. 182; 1906, S. 105; 1909, S. 343 —.

21) Vgl. § 169.

22) GS. 1875, S. 217. Einführung in Lauenburg durch Gesetz vom 25. Februar 1878 — GS. 1878, S. 100 —. Vgl. dazu Giese, Das katholische Ordenswesen nach dem preußischen Staatskirchenrecht in Hirths Annalen 1908, S. 161 ff., 278 ff., 339 ff.

nur eine solche Ausnahme. Die Niederlassungen der Orden und ordensähnlichen Kongregationen, welche sich ausschließlich der Krankenpflege widmeten, blieben erhalten, auch konnten die Minister des Innern und der geistlichen Angelegenheiten die Aufnahme neuer Mitglieder gestatten. Nach den Revisionsnovellen steht der Krankenpflege die Pflege und Unterweisung von Blinden, Tauben, Stummen, Idioten und gefallenen Frauenspersonen gleich. Auch sind wieder Orden zugelassen worden, welche sich der Seelsorge, der Uebung christlicher Nächstenliebe, und der Erziehung der weiblichen Jugend in höheren Schulen und Erziehungsanstalten widmen oder ein beschauliches Leben führen. Den bestehenden oder wieder zugelassenen Orden kann außerdem gestattet werden die Errichtung neuer Niederlassungen, die Ausbildung von Missionaren für den Dienst im Auslande, die Pflege und Unterweisung von noch nicht schulpflichtigen Kindern, die Leitung von Waisen-, Armen-, Rettungsanstalten usw. Den wiedererrichteten Niederlassungen ist ihr vom Staate in Verwahrung genommenes Vermögen wieder zurückzugeben. Die bestehenden Niederlassungen können jederzeit durch königliche Verordnung aufgelöst werden und sind der Aufsicht des Staates unterworfen.

Das Vermögen der aufgelösten Niederlassungen ist nicht vom Staate eingezogen, wohl aber bis zu anderweiter gesetzlichen Bestimmung von ihm in Verwahrung und Verwaltung genommen. Eine solche Bestimmung ist zum Teil durch Zurückgabe des Vermögens an die wieder zugelassenen Orden getroffen worden.

§ 222. Der Staat und die übrigen Religionsgesellschaften.

Das Verhältnis des Staates zu den öffentlich aufgenommenen Religionsgesellschaften ist in den beiden vorhergehenden Paragraphen behandelt. Den nicht mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgesellschaften gegenüber nimmt der Staat, abgesehen von einigen besonderen Beschränkungen, denen alle Religionsgesellschaften unterworfen sind[1]), keine andere Stellung ein als gegenüber jedem erlaubten Privatvereine. Sie kommen also ebenfalls nicht weiter in Betracht. Hier handelt es sich nur um

[1]) Vgl. § 219.

die nicht öffentlich aufgenommenen, aber mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgesellschaften.

Nach Art. 13 der Verfassungsurkunde können die Religionsgesellschaften, welche keine Korporationsrechte besitzen, solche nur auf Grund besonderer Gesetze erlangen. Durch diese Verfassungsbestimmung sind selbstverständlich die Religionsgesellschaften nicht berührt worden, denen bereits vor Erlaß der Verfassungsurkunde durch einseitige königliche Erlasse Korporationsrechte beigelegt waren. Die Bedeutung der Verleihung der Korporationsrechte liegt an sich nur darin, daß die Gemeinde ein selbständiges Rechtssubjekt wird. Die betreffende Religionsgemeinschaft erhält aber durch die Möglichkeit, daß ihre Gemeinden Korporationsrechte erlangen können, die besondere Rechtsstellung, welche der Staat nach verschiedenen Richtungen hin diesen Religionsgesellschaften einräumt. Dagegen fehlen ihnen die besonderen Vorrechte der öffentlich aufgenommenen Gemeinschaften. Sie sind rechtsfähige Privatvereine, die Begründung der Mitgliedschaft und das Verhältnis zu ihren Mitgliedern ist rein privatrechtlich. Ihre Religionsdiener genießen also nicht die Rechtsstellung staatlicher Beamten. In finanzieller Beziehung stehen sie anderen Korporationen gleich, ohne vor diesen irgend welche Vorzüge zu genießen. Ihre vermögensrechtlichen Beziehungen zu ihren Mitgliedern und zu dritten Personen bestimmen sich also durchaus nach den Regeln des Privatrechts. Insbesondere ist, soweit nicht ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen das Gegenteil besagen, die Beitreibung der Abgaben im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens unzulässig[2]).

---

[2]) Dies wird allgemein anerkannt. Vgl. Hinschius in Kochs Landrecht Bd. 4, S. 173 und bei Marquardsen a. a. O. S. 366; Jacobson, Preuß. Kirchenrecht S. 396, N. 18; Boche, Der preuß. legale Pfarrer, 5. Ausg., Braunschweig 1875, S. 72 ff. Fraglich ist dagegen, ob für die Beitreibung der Zivilrechtsweg zulässig ist, oder ob hier jeder staatliche Rechtsschutz fehlt. Die Praxis entscheidet die Frage im ersteren Sinne nach dem Grundsatze, daß für jedes Recht auch das Mittel zur Verwirklichung vorhanden sein muß. Dagegen Hinschius bei Marquardsen S. 258, 366, da keine privatrechtlichen Verhältnisse streitig seien. Allein die auf der freien Willensentschließung des einzelnen beruhende Zugehörigkeit zu einer Korporation und die daraus sich ergebenden vermögensrechtlichen Beziehungen sind an sich rein privatrechtlich. Es findet

Von den einzelnen Religionsgesellschaften kommen hier besonders folgende in Betracht:

1. Den Herrnhutern und Böhmischen Brüdern sind Korporationsrechte bereits durch die Generalkonzession für Schlesien vom 7. Mai, durch die Generalkonzession für die übrigen Landesteile vom 18. Juli 1763 beigelegt worden. Diese Konzessionen gelten natürlich in den später erworbenen Gebieten nicht. Nach den Generalkonzessionen besitzen die Herrnhuter öffentliche Religionsübung und ihre eigene bischöfliche Kirchenverfassung. Sie können Gemeinden mit Korporationsrechten bilden, denen jedoch die besonderen Vorrechte der katholischen und evangelischen Gemeinden nicht zukommen.

2. Die Rechtsstellung der Altlutheraner der alten Provinzen beruht auf der Generalkonzession vom 23. Juli 1845, mit Ergänzung durch Gesetz vom 23. Mai 1908[3]). Sie gestattet den von der Gemeinschaft der evangelischen Landeskirche sich getrennt haltenden Lutheranern die Bildung besonderer Kirchengemeinden und die Vereinigung dieser Gemeinden unter einem gemeinsamen, dem Kirchenregimente der evangelischen Landeskirche nicht untergebenen Vorstande. Die Bildung jeder Gemeinde bedarf der staatlichen Genehmigung durch die Minister der geistlichen Angelegenheiten, des Innern und der Justiz. Mit Erteilung dieser Genehmigung erlangt die Kirchengemeinde die Rechte einer Korporation. Gleicherweise können nach der Novelle vom 25. Mai 1908 Justizminister, Minister des Innern und Kultusminister der Gesamtvereinigung unter dem Oberkirchenkollegium zu Breslau juristische Persönlichkeit beilegen. Die anzustellenden Geistlichen müssen von unbescholtenem Wandel, zu einer bestimmten Gemeinde berufen, von dem Vorstande bestätigt und von einem ordinierten Geistlichen ordiniert sein. Wer binnen sechs Monaten nach dem Zuzuge der für seinen Wohnsitz bestehenden lutherischen Gemeinde durch beglaubigte Erklärung beitritt, wird vom Beginne des folgenden Monats von anderweiten kirchlichen Leistungen frei. Die Bestimmungen der Generalkonzession über Taufen, Konfirmationen,

---

also darüber der Zivilrechtsweg statt, soweit der Staat ihn nicht ausdrücklich ausschließt, und das Verwaltungszwangsverfahren statt dessen zuläßt.

[3]) GS. 1845, S. 516; GS. 1908, S. 155.

Aufgebote, Trauungen und über die Führung der Kirchenbücher sind mit Einführung der Zivilstandsregister gegenstandslos geworden. Seit dem Gesetze vom 23. Mai 1908 können die Altlutheraner auch ihre gottesdienstlichen Gebäude Kirchen nennen und sich der Glocken bedienen.

3. Die korporative Stellung der Mennoniten ist durch Gesetz vom 12. Juni 1874[4]), diejenige der Baptisten durch Gesetz vom 7. Juli 1875[5]) für den ganzen damaligen Umfang der Monarchie geregelt worden. Mennoniten- und Baptistengemeinden können Korporationsrechte erlangen durch gemeinschaftliche Verfügung der Minister der Justiz, des Innern und der geistlichen Angelegenheiten. Die Erteilung ist nur zulässig, darf aber auch dann nicht versagt werden, wenn 1. der Bezirk der Gemeinde geographisch abgegrenzt ist, 2. nach der Zahl und Vermögenslage der dazu gehörigen Mitglieder anzunehmen ist, daß die Gemeinde den von ihr behufs Ausübung des Gottesdienstes nach ihren Grundsätzen zu übernehmenden Verpflichtungen dauernd zu genügen imstande sein wird, 3. in dem Statute der Gemeinde keine Festsetzungen getroffen sind, welche mit den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen im Widerspruche stehen. Aufgehoben sind die Vorschriften, wonach Mennoniten zu persönlichen Abgaben und Leistungen an evangelische oder katholische Kirchensysteme verpflichtet waren, insbesondere das Edikt vom 30. Juli 1789. Dagegen sind die dinglichen Verpflichtungen dieser Art, insbesondere die kraft besonderen Rechtstitels auf bestimmten Grundstücken haftenden oder doch allen Grundstücken einer bestimmten Klasse in dem Bezirke ohne Unterschied des Besitzers obliegenden unberührt geblieben.

4. Die Rechtsverhältnisse der jüdischen Gemeinden sind nur zum kleinen Teile übereinstimmend für das ganze Staatsgebiet, im übrigen für die einzelnen Landesteile verschieden geregelt[6]). Grundsätzlich sind auch die jüdischen Gemeinden nur rechtsfähige Privatvereine. Aber sie ragen nach zwei Richtungen in das öffentliche Recht hinein. Die Mitgliedschaft beruht nicht auf einer besonderen Willenserklärung des einzelnen, sondern auf der Tatsache, daß er Jude ist. Und die Beiträge werden nicht im Zivil-

[4]) GS. 1874, S. 238. [5]) GS. 1875, S. 374.

[6]) Vgl. Makower, Ueber die Gemeindeverhältnisse der Juden in Preußen Berlin 1873.

prozesse, sondern im Verwaltungszwangsverfahren eingezogen. Jeder Jude gehört von Rechtswegen der für seinen Wohnsitz bestehenden Synagogengemeinde an. Für den Austritt gelten dieselben Grundsätze wie für alle mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgemeinschaften. Daneben ist jedoch durch das Gesetz vom 28. Juli 1876 betreffend den Austritt aus den jüdischen Synagogengemeinden[7]) jedem Juden ohne Austritt aus der jüdischen Religionsgemeinschaft der Austritt aus der bisherigen Synagogengemeinde wegen religiöser Bedenken gestattet. Der auf diese Weise ausgetretene hat aber noch in gewissen Umfange zu den Lasten dieser Gemeinde beizutragen. Diese fallen zum Teil fort durch einen nachträglichen Austritt aus dem Judentume.

In den alten Provinzen ist für die jüdischen Kultusverhältnisse maßgebend das Gesetz vom 23. Juli 1847 über die Verhältnisse der Juden[8]) §§ 35 ff. Dessen Hauptgrundsätze sind folgende:

Die Juden sollen nach Maßgabe der Orts- und Bevölkerungsverhältnisse dergestalt in Synagogengemeinden oder Judenschaften vereinigt werden, daß alle innerhalb eines Synagogenbezirks wohnenden Juden einer solchen Gemeinde angehören. Die Bildung und Abänderung der Synagogenbezirke erfolgt durch die Regierungen nach Anhörung der Beteiligten. Die einzelnen Gemeinden erhalten in Bezug auf ihre Vermögensverhältnisse die Rechte juristischer Personen.

Die äußere Gemeindeverfassung ist von Staatswegen geregelt. Jede Gemeinde hat zwei Organe, den Vorstand und die Repräsentanten. Letztere werden von den volljährigen und unbescholtenen Gemeindegliedern, die selbständig und mit ihren Abgaben nicht im Rückstande sind, der Vorstand von den Repräsentanten unter Leitung eines Regierungskommissars, die Vorstandsmitglieder unter Bestätigung der Regierung gewählt. Der Vorstand hat die Vertretung nach außen, die Repräsentanten üben die Aufsicht und haben zu gewissen Verwaltungshandlungen mitzuwirken.

Die staatliche Aufsicht wird durch die Regierungen geführt. Diese haben die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu beauf-

---

7) GS. 1876, S. 353.

8) GS. 1847, S. 263.

sichtigen und Beschwerden einzelner zu entscheiden. Ihre Genehmung ist erforderlich zur Einführung neuer Auflagen, zur Aufnahme von Anleihen und zum Ankaufe von Grundstücken, sowie zur freiwilligen Veräußerung von Grundstücken und Realberechtigungen, in der Provinz Posen außerdem zur Aufnahme von Schulden jeder Art, zur Anstellung von Prozessen und zur Abschließung von Vergleichen über Gerechtsame der Korporation oder über die Substanz des Vermögens der Synagogengemeinde, wie zur Aufstellung des Verwaltungsetats und zu außeretatsmäßigen Ausgaben.

Ueber die im Gesetze nicht geregelten oder statutarischer Regelung vorbehaltenen Gegenstände hat jede Gemeinde ein Statut zu errichten, welches der Bestätigung des Oberpräsidenten unterliegt. Es hat insbesondere zu bestimmen, ob Kultusbeamte angestellt, und wie sie gewählt werden sollen. Die gewählten Kultusbeamten, welche unbescholtene Männer sein müssen, dürfen in ihr Amt nicht eher eingewiesen werden, als bis die Regierung erklärt hat, daß gegen ihre Annahme nichts zu erinnern ist. Zur Annahme ausländischer Juden als Kultusbeamter ist die Genehmigung des Ministers des Innern erforderlich. Streitigkeiten über Kultusangelegenheiten sind von einer durch die Minister der geistlichen Angelegenheiten und des Innern bestellten Kommission zu entscheiden.

Die Kosten zur Deckung der Bedürfnisse der Synagogengemeinden werden nach Maßgabe des Statuts auf die einzelnen Beitragspflichtigen umgelegt und können, nachdem die Heberollen von der Regierung für vollstreckbar erklärt sind, im Verwaltungswege eingezogen werden.

In den Hohenzollernschen Landen sind die Gemeindeverhältnisse der Juden durch ein Gesetz vom 9. August 1837 geregelt.

In den neuen Provinzen ist der Rechtszustand im allgemeinen der aus früheren Zeiten überkommene, also verschieden je nach den einzelnen ehemals selbständigen Staaten oder Staatsteilen. Für Hannover gilt das Gesetz vom 30. September 1842[9]), für Kurhessen die Verordnung vom 30. Dezember 1823 mit einer Novelle

[9]) Hann. GS. 1842, Abt. I, S. 211. Vgl. dazu Bekanntm. vom 19. Januar 1844 — a. a. O. 1844, Abt. I, S. 43 —, sowie Verordnung vom 31. Dezember 1860 — a. a. O. 1860, Abt. I Nr. 47 —.

vom 29. Oktober 1833[10]), für Nassau die Verordnung vom 7. Januar 1852[11]), für das Gebiet von Frankfurt a. M. das Reglement vom 8. März 1839[12]), und Gesetz vom 21. März 1899, für die ehemals großherzoglich hessischen Gebietsteile die Verordnung vom 2. November 1841[13]), für die ehemals bayrischen Landesteile das Judenedikt vom 10. Juni 1813[14]). Endlich in der Provinz Schleswig-Holstein steht für Schleswig eine Verordnung vom 8. Februar 1854[15]), für Holstein ein Gesetz vom 14. Juli 1863 in Kraft[16]).

Am engsten schließt sich an das altpreußische Recht das hannöversche an. Dies gilt namentlich von der notwendigen Zugehörigkeit der Juden zu einer Synagogengemeinde, der Feststellung der Bezirke der einzelnen Gemeinden, denen Korporationsrechte zugestanden sind, der Umlegung der Beitragskosten und der Beitreibung im Verwaltungswege. Als abweichend hervorzuheben ist nur die Einrichtung der Landrabbiner als Aufsichtsorgane für einen größeren Bezirk, wodurch ein rein hierarchisches Element in das Judentum hineingetragen wird. Noch weiter gehen in dieser Beziehung die Ordnungen für Hessen-Nassau und Schleswig-Holstein. Das System der Zwangsgemeinden, wonach jeder Jude einer Synagogengemeinde angehören muß, ist allgemein durchgeführt. In Kurhessen erfolgt die Bestellung der Gemeindeorgane und Kultusbeamten durch die Regierung, die Kultusbeamten sind hierarchisch gegliedert in Gemeinderabbiner, Provinzialrabbiner und Landrabbiner. Ebenso werden in Nassau wenigstens die Gemeindevorsteher vom Landrate ernannt, und die einzelnen Gemeinden unterliegen der Aufsicht der Bezirksrabbiner. In Frankfurt a. M. ist einem Regierungskommissar ein weitgehender Einfluß auf die Gemeindeverwaltung eingeräumt. In Schleswig-Holstein endlich ist die hierarchische Gliederung der Gemeinden

[10]) GS. für Kurhessen 1823, Nr. 12; 1833, Nr. 16.

[11]) Nass. Verordn.Bl. 1852, S. 6.

[12]) Abgedruckt nebst den Ausführungsbestimmungen bei Makower a. a. O. S. 94 ff.; GS. 1899, S. 73.

[13]) Großh. Hess. Reg.-Bl. 1841, S. 637.

[14]) Bayr. Reg.Bl. 1813, S. 921.

[15]) Verordn.-Samml. 1854, S. 124.

[16]) Holst. Ges.-Bl. 1863, S. 167. Vgl. zu beiden Verordnungen der A. E. vom 24. Juni 1867 — GS. 1867, S. 1308 —.

und das staatliche Ernennungsrecht für die geistlichen Aemter mit einander verbunden.

Uebereinstimmend für das ganze Staatsgebiet sind dagegen die Rechtsmittel bezüglich der Geltendmachung von Rechten und Pflichten einzelner gegenüber der Gemeinde geregelt. Nach § 54 des Zuständigkeitsgesetzes vom 1. August 1883 entscheidet der Bezirksausschuß auf die Klagen einzelner wegen der ihnen als Mitgliedern einer Synagogengemeinde oder auf Grund des Gesetzes vom 28. Juli 1876 betreffend den Austritt aus den Synagogengemeinden zustehenden Rechte und obliegenden Verpflichtungen zu Abgaben und Leistungen. Dieser Verwaltungsrechtsweg findet nach den allgemeinen Grundsätzen auch in den Fällen ausschließlich statt, in denen nach der bisherigen Gesetzgebung auf Grund eines besonderen Rechtstitels der ordentliche Rechtsweg zugelassen war.

Kap. II. Das Unterrichtswesen*).

§ 223. Staat, Kirche und Schule in geschichtlicher Entwicklung [1]).

Das deutsche Unterrichtswesen vor der Reformation stand im engsten Zusammenhange mit der Kirche. Während die höheren

*) Vgl. Klüber §§ 499 ff.; Zöpfl, Bd. 2 § 480; Grotefend §§ 132 ff.; Meyer, Deutsches Staatsrecht, a. a. O.; Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1; v. Stengel, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 319; Gneist, Art. Schulaufsicht, Schulbauten, Schullehrer, Schulzwang, Unterrichtswesen in v. Holtzendorffs Rechtslexikon Bd. 3, S. 599 ff., 938 ff.; v. Rönne, Pr. StR. Bd. 2, S. 442 ff., Bd. 4, S. 677 ff.; H. v. Schulze-Gaevernitz, Pr. StR. Bd. 2, S. 339 ff.; v. Rönne, Das Unterrichtswesen des preußischen Staates, 2 Bände, Berlin 1855; L. v. Stein, Verwaltungslehre, Teil V: Das Bildungswesen, 2. Aufl., 2 Teile, Stuttgart 1883; Gneist, Die konfessionelle Schule, ihre Unzulässigkeit nach preußischen Landesgesetzen und die Notwendigkeit eines Verwaltungsgerichtshofs, Berlin 1869; Gneist, Ueber das Schulaufsichtsgesetz, eine Rede, Berlin 1872; Bierling, Die konfessionelle Schule in Preußen und ihr Recht, Gotha 1885; v. Gneist, Die staatsrechtlichen Fragen des preußischen Volksschulgesetzes, Berlin 1892.

[1]) Vgl. Bornhak, Das preußische Unterrichtswesen als Staatsinstitut in rechtsgeschichtlicher Entwicklung im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4 (1889), S. 101 ff.; H. Heppe, Geschichte des deutschen Volksschulwesens, 5 Bände, Gotha 1858—1860. Von vorwiegend geschichtlich-politischem Inhalte sind auch die obenerwähnten Schriften von Gneist. Weitere Literaturangaben s. in den folgenden Noten.

Unterrichtsanstalten durchgängig mit Klöstern und geistlichen Anstalten verbunden waren, galt für das Volksschulwesen überall der Satz c. 3 X. de vita et honest. cleric. 3,1: „ut quisque presbyter, qui plebem regit, clericum habeat, qui secum cantet et lectionem legat et qui possit scholas tenere". Das Unterrichtswesen bildete gleich anderen, über den bloßen Rechtsschutz hinausgehenden Kulturzwecken keine Aufgabe des Staates, sondern einen Zweig der großen, dem Staate nicht untergeordneten, sondern nebengeordneten kirchlichen Verwaltung. Es ist daher kein Gegenstand des Staatsrechts, sondern des Kirchenrechts.

Durch die Reformation wurde zunächst nur das Verhältnis des Staates zur Kirche ein anderes. Die Kirche verlor ihre Selbständigkeit und wurde dem Staate einverleibt, alle kirchliche Verwaltung wurde Staatsverwaltung. Mittelbar wurde hierdurch auch die Schule betroffen.

Das Schulwesen wurde deshalb, weil es bisher ein kirchliches gewesen war, und der Staat die gesamte kirchliche Verwaltung übernommen hatte, zu einem staatlichen, ohne daß der Charakter des Schulwesens als eines Zweiges der kirchlichen Verwaltung irgend eine Veränderung erfuhr. Das Schulwesen wird daher durch die kirchlichen Ordnungen, in Brandenburg zuerst durch die Visitationsordnung von 1573[2]) geregelt. Ferner gehört das Lehrpersonal zu dem kirchlichen. Auf dem Lande ist der Küster, also ein kirchlicher Beamter, auch der Lehrer, die Schulaufsicht führen der Pfarrer und die geistlichen Inspektoren. Bei den städtischen Knaben- und Mädchenschulen, von denen erstere sämtlich Lateinschulen sind, besteht zwar ein besonderes, von Stadtrat und Pfarrer bestelltes Lehrpersonal, Schulaufsicht und höhere Verwaltung fallen aber auch hier mit der kirchlichen zusammen[3]). Die Unterhaltung der Schulen endlich erfolgt aus kirchlichen Mitteln, außer dem Schulgelde und milden Gaben. Stadtgemeinden und Gutsherren haben auf die Schulen einen Einfluß nur als Kirchenpatrone, das Schulpatronat bildet einen Bestandteil des Kirchenpatronats. Daß die Schulen sämtlich einer bestimmten Konfession angehören mußten, verstand sich bei ihrem kirchlichen Charakter und der konfessionellen Geschlossenheit der deutschen Gebiete von selbst. Schon das

[2]) Mylius, C. C. M. I, 1 Nr. 7.

[3]) Isaacsohn, Gesch. des preuß. Beamtentums Bd. 1, S. 262.

brandenburgische Schulwesen des 16. Jahrhunderts hat daher den Charakter einer Staatsanstalt, aber doch nur um deswillen, weil die Kirche rechtlich nur Staatsanstalt ist.

Während des ganzen 17. Jahrhunderts blieb dieser Charakter des Schulwesens unverändert. Die Tatsache, daß der Landesherr die Gesetzgebung in Glaubenssachen aufgab, und nunmehr verschiedene Bekenntnisse innerhalb des Staates gleichberechtigt waren, übte auf das Schulwesen keinen weiteren Einfluß aus, als daß nunmehr die Schulen der verschiedenen berechtigten Bekenntnisse nebeneinander bestanden. Der Friede von Osnabrück, Art. V § 31 erkennt die Schule ausdrücklich als Zubehör der Kirche an und bestimmt auch für sie den konfessionellen Besitzstand nach dem Normaljahre. Das Landesrecht befindet sich damit in voller Uebereinstimmung. Noch die gegen Ende dieses Zeitabschnittes in Brandenburg-Preußen erlassenen Kirchenordnungen regeln daher auch gleichzeitig das Schulwesen. Insbesondere geschieht dies durch die kleve-märkischen Kirchenordnungen, die reformierte von 1662 und die lutherische von 1687[4]), sowie noch zuletzt durch die für das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme von Kleve-Mark und Ravensberg erlassene reformierte Inspektions-, Presbyterial-, Klassikal-, Gymnasien- und Schulordnung vom 24. Oktober 1713[5]).

Man hat dieses Schulwesen, welches nur einen Anhang der Kirche bildet, bezeichnet als kirchliches oder konfessionelles[6]) und als seine Kennzeichen folgende vier angegeben: 1. Hauptgegenstand, in der Volksschule möglicherweise einzigen Gegenstand des Unterrichts bildet die Religion; 2. alle anderen Lehrgegenstände müssen untergeordnet bleiben den höchsten Religionswahrheiten, durchdrungen vom kirchlichen Geiste, untergeordnet dem Erziehungszwecke der kirchlichen Lehre; 3. das Lehrpersonal muß einer einzigen Konfession angehören, da die Anstalt selbst kirchliches Institut

---

[4]) Scotti, Kleve-märkische Gesetzsammlung Bd. 1, S. 391, Nr. 273; S. 595, Nr. 397.

[5]) Mylius, C. C. M. I, 1, S. 447.

[6]) Letzterer Ausdruck ist als zweideutig nicht zu empfehlen. Denn konfessionell bezeichnet auch den Gegensatz von konfessionslos, und durch die Identifizierung von konfessionell und kirchlich wird der Anschein erweckt, als ob der staatliche Charakter der Schule deren konfessionellen Charakter ausschlösse, als ob die Staatsschule konfessionslos sein müßte.

ist; die Oberaufsicht und die Entscheidungsgewalt über streitige Fragen steht der Kirche aus eigenem Rechte zu und erscheint mit der geistlichen Hierarchie als solcher verbunden[7]). Die drei ersten Merkmale sind jedoch während des ganzen 18. und teilweise des 19. Jahrhunderts fortgesetzt dem preußischen Schulwesen eigentümlich gewesen, obgleich für diese Zeit der rein staatliche Charakter der Schule feststeht. Es bleibt daher als Merkmal nur übrig das eigene Recht der Kirche auf Leitung der Schule oder vielmehr, wo wie in den meisten protestantischen Gebieten die Kirche dem Staate einverleibt ist, die organische Verbindung der Schulgesetzgebung und Verwaltung, sowie der Ausstattung mit der kirchlichen in einem einzigen Zweige des staatlichen Verwaltungsrechts.

Diese Verbindung ist in Preußen erst gelöst worden durch eine Jahrhunderte lange Entwicklung, welche unter Friedrich Wilhelm I. beginnt und mit dem Schulaufsichtsgesetze von 1872 abschließt. Das Ziel und das Endergebnis dieser Entwicklung ist nicht die Beseitigung des religiös-konfessionellen Charakters des Schulwesens, wohl aber dessen Erhebung aus einem Zweige der kirchlichen Verwaltung zu einem besonderen staatlichen Verwaltungszweige gewesen.

Zunächst sondert sich unter Friedrich Wilhelm I. die Schulgesetzgebung von der Kirchengesetzgebung, besonders von den Kirchenordnungen, ja sie ergeht bereits, soweit als möglich, unter Zurückdrängung des konfessionellen Gesichtspunktes für die Schulen aller Bekenntnisse. So stellt das Edikt vom 9. Oktober 1717[8]) für das ganze damalige Staatsgebiet und für alle Bekenntnisse die obersten Grundsätze des Elementarschulwesens fest. Es spricht zuerst den Grundsatz der allgemeinen Schulpflicht aus und überträgt dem Prediger die Erteilung des Religionsunterrichts. Der Unterrichtsplan richtete sich meist nach den bisherigen Ordnungen. Nur für die Neumark erging ein besonderes Gesetz vom 26. Dezember 1736[9]). Die regelmäßigen Lehrgegenstände bildeten hier Lesen und Unterricht im Christentume, so daß die Kinder die Bibel aufschlagen lernten und die wichtigsten Sprüche und Lieder aus-

[7]) Gneist, Konfessionelle Schule S. 13.
[8]) Mylius, C. C. M. I, 1, S. 527.
[9]) A. a. O. VI, Nachlese S. 93.

wendig wüßten. Nur mit begabteren Kindern durfte etwas Schreiben und Rechnen getrieben werden.

Weiterhin wurde die Schulausstattung selbständig begründet und von der kirchlichen getrennt. Besonders geschah dies durch die Principia regulativa vom 30. Juli 1736[10]) und die Verordnung vom 2. Januar 1738 für die Kur- und Neumark[11]). Die neue Ausstattung wird zum Teil dadurch geschaffen, daß die politische Gemeinde als solche, auch die Landgemeinde, zu den Schullasten herangezogen wird, teilweise durch Leistungen des Staates, der Kirche, des Patrons, das Schulgeld usw. Dadurch wird die Gemeinde als solche zum ersten Male eine selbständige Trägerin der Schulorganisation, ohne daß dadurch die Schule eine Kommunalanstalt wurde.

Schulgesetzgebung und Schulausstattung sondern sich also von der kirchlichen, während in dem Verwaltungsorganismus von Orts- und Kreisschulinspektion bis zum Ministerium die Verbindung noch erhalten bleibt. Als die Grundlage dieses neuen, von Friedrich Wilhelm I. im Gegensatze zur kirchlichen Schule begründeten Systems hat man bezeichnet: 1. den gesetzlichen Schulzwang, 2. die Parität der anerkannten Kirchen, welche nicht mehr gestattet, den anderen Teil von der Wohlfahrt des öffentlichen Unterrichts auszuschließen, und 3. den Grundsatz der Unterhaltung des Schulwesens von unten herauf als gemeine Last[12]). Der Schulzwang soll das Entscheidende sein, weil es der Gesetzgeber ist, nicht mehr die kirchliche Obrigkeit, die den Zwang ausspricht. Allein da in den protestantischen Gebieten die Kirche als selbständige Rechtsanstalt nicht mehr bestand, gingen auch schon vorher alle Kirche und Schule betreffenden Ordnungen von der staatlichen Gesetzgebung aus. Die Parität der anerkannten Konfessionen kann als neuer selbständiger Grundsatz nicht gelten, da die Parität der Kirchen schon seit Johann Sigismund besteht, und die Anwendung auf das Schulwesen, wonach kein Teil von den öffentlichen Schulen des anderen ausgeschlossen werden kann, nur eine Folge der allgemeinen Schulpflicht ist. Der dritte Grundsatz ist allerdings

---

10) Müller, Preuß. Schulgesetzgebung, Berlin 1854, Anhang.

11) Mylius, C. C. M. Contin. I, 2 Nr. 4.

12) Gneist, Konfessionelle Schule S. 18. Wort für Wort übernommen von v. Rönne in der 3. Aufl. seines Pr. StR. Bd. I b, S. 712 ff.

von Bedeutung, aber nur insofern, als darin die Trennung der Schulausstattung von der kirchlichen ausgesprochen ist.

Durch die Vereinigung großer katholischen Landesteile mit dem preußischen Staate wurde zunächst das Verhältnis von Staat und Kirche ein anderes. Das Territorialsystem erkennt die Kirche wenigstens in den Einzelgemeinden wieder als selbständigen vom Staate verschiedenen Organismus an, der allerdings auch weiterhin noch unter Staatsverwaltung steht. Die Kirche ist also rechtlich nicht mehr bloße Staatsanstalt, sondern eine dem Staate zwar untergeordnete, aber für sich bestehende Einrichtung. Die Bedeutung der Schulpolitik Friedrich Wilhelms I. war es, daß die Schule in Gesetzgebung und Ausstattung von der Kirche getrennt und zu einem selbständigen staatlichen Verwaltungszweige erhoben wurde. Wenn also der Staat jetzt wieder die Kirche als besonderen Organismus anerkannte, so ergab sich aus der Entwicklung der letzten Jahrzehnte, daß die Schule um deswillen nicht aufhörte, Staatsanstalt zu sein. Denn sie war nicht mehr bloßer Anhang der Kirche. War die Schule durch die Reformation Staatsanstalt geworden, weil die Kirche eine solche wurde, so blieb die Schule jetzt Staatsanstalt, obgleich die Kirche es nicht mehr war.

Hiermit steht es nicht im Widerspruche, daß die Schulgesetzgebung der friderizianischen Zeit wieder konfessionell gesondert wird. Die Landschulen waren den Verhältnissen entsprechend fast durchgängig konfessionell, d. h. der Religionsunterricht, an den sich aller übrige Unterricht nur wie ein Anhang anschloß, wurde nur in einem Bekenntnisse erteilt, dem naturgemäß auch der Lehrer angehören mußte. Ebenso waren die Schulbehörden, die noch mit den kirchlichen zusammenfielen, konfessionell gesondert. Nur die katholischen Bischöfe haben niemals, auch nicht als bloße Organe des Staates, eine Schulaufsicht ausgeübt. Unter diesen Umständen mußten natürlich die Schulordnungen, welche den ganzen Unterrichtsplan bestimmten, für die Schulen der verschiedenen Bekenntnisse gesondert erlassen werden, wenn auch das äußere Schulwesen in allen Schulordnungen nach übereinstimmenden Grundsätzen eine Regelung erfuhr. So erging für sämtliche lutherische Landschulen das berühmte Generallandschulreglement vom 2. August 1763[13]), für die katholischen Schulen

[13]) N. C. C. III, 3, S. 263.

in Schlesien das Schulreglement vom 3. November 1765 und das Reglement für die niederen katholischen Schulen vom 18. Mai 1801[14]), für die Landschulen in Minden und Ravensberg die Landschulordnung vom 6. April 1754[15]), für die reformierten Schulen von Kleve-Mark das Reglement vom 10. Mai 1782[16]).

Unbeschadet der fortdauernden Geltung der provinziellen Schulordnungen und Reglements stellt nun das ALR. II, 12: „Von niederen und höheren Schulen" die obersten Grundsätze des preußischen Schulrechts auf, wie sie sich aus den bisherigen Rechtsnormen und aus der Verwaltungspraxis seit Anfang des 18. Jahrhunderts ergeben. Dabei ist jedoch nicht zu vergessen, daß das ALR. nur subsidäre Rechtsnormen enthält. Der Schwerpunkt des Schulrechts liegt nach wie vor in den provinziell und konfessionell verschiedenen Schulordnungen, in denen sich allerdings gewisse, stetig wiederkehrende gemeinsame Grundzüge über den staatlichen Charakter der Schulen finden. Nur diese sind es, welche in das gemeinsame Gesetzbuch aufgenommen werden konnten. Daneben gehen jedoch in den Schulordnungen andere Bestimmungen einher über den konfessionellen Charakter der Staatsschule, der sich ausprägt in der notwendigen Zugehörigkeit des Lehrers zu einem bestimmten Bekenntnisse und in dem konfessionellen Charakter des ganzen Unterrichts. Diese Bestimmungen konnten wegen ihrer provinziellen und konfessionellen Verschiedenheiten in ein allgemeines Gesetzbuch keine Aufnahme finden. Aufgehoben wurden sie jedoch dadurch keineswegs. Insbesondere ist aus dem Schweigen des ALR. nicht der Schluß gerechtfertigt, daß die konfessionelle Schule dem preußischen Landrechte fremd sei. Die Schule des 18. Jahrhunderts ist zwar eine staatliche, aber nichtsdestoweniger eine konfessionelle. Nicht nur die Schlußfolge aus den damaligen Rechtszuständen ergibt dies, es folgt mit noch größerer Notwendigkeit aus dem Unterrichts- und Verwaltungssysteme. Wenn besonders nach dem Generallandschulreglement von 1763 und der Anweisung vom 16. Dezember 1794 die Religion beinahe die Hälfte aller Unterrichtszeit in Anspruch nimmt, alle anderen Fächer vom religiösen Geiste durchdrungen sind, wenn der Verwaltungs-

14) v. Rönne, Preuß. Unterrichtswesen Bd. 1, S. 134 ff.

15) N. C. C. I, Suppl. Nr. 20.

16) Scotti, Kleve-märkische Gesetzsammlung IV, S. 2189, Nr. 2239.

organismus im allgemeinen mit dem kirchlichen zusammenfällt, so ergibt sich die Konfessionalität der Schule auch ohne ausdrückliche Anerkennung im A. L.R. von selbst. Die Simultanschule war nur ein Notbehelf in konfessionell gemischten Gegenden.

Die im 18. Jahrhundert gewonnenen Grundlagen des preußischen Unterrichtswesens sind in der Folgezeit nie wieder verlassen, sie sind dagegen im 19. Jahrhundert weiter ausgebaut worden, indem auch die Verwaltungsorganisation der Schule Stufe für Stufe von der kirchlichen getrennt und selbständig wurde. Zwei Punkte in der Entwicklung des Unterrichtswesens während des 19. Jahrhunderts bedürfen dabei einer besonderen Erörterung, die Schulgesetzgebung und die Schulbehörden.

Bereits die Instruktion für die Konsistorien vom 23. Oktober 1817 § 17 und die Regierungsinstruktion von demselben Tage § 18 hatten an Stelle der bisherigen zersplitterten Rechtsquellen den Erlaß einer allgemeinen Schulordnung in Aussicht gestellt. Sie scheiterte aber an dem Versuche, das Verhältnis der Schule zur Kirche und Gemeinde zu regeln, von denen der Staat die eine aus pädagogisch-religiösen, die andere aus finanziellen Gründen nicht entbehren konnte. Man sucht daher den Schwierigkeiten aus dem Wege zu gehen durch die Beschränkung auf provinzielle Schulordnungen. Eine solche kam jedoch nur für die Provinz Preußen am 11. Dezember 1845 zustande[17]). Die Verfassungsurkunde stellte demnächst in Art. 21 bis 26 einige allgemeine Grundsätze des Unterrichtswesens in teilweise ziemlich unklarer Fassung auf, suspendierte diese jedoch durch Art. 112 bis zum Erlasse eines ebenfalls von ihr verheißenen allgemeinen Unterrichtsgesetzes. Vorarbeiten zu einem solchen sind auch wiederholt gemacht, und die Vorlage des Gesetzes verheißen worden, so unter den Ministern v. Ladenberg 1850, v. Bethmann Hollweg 1860, v. Mühler 1862 und 1869 und Falk 1872, v. Goßler 1890 und 1891 und v. Zedlitz 1892. In vielen Fällen ist es aber nicht einmal zur Einbringung des Entwurfs beim Landtage gekommen, da sich meist schon in den ersten Stadien die größten Schwierigkeiten herausstellten, in einem einzigen Gesetze den verschiedenen widerstrebenden Interessen der Kirchen, der Gemeinden

[17]) Abgedruckt bei Müller, Schulgesetzgebung, S. 111.

usw. gerecht zu werden oder alle diese Schwierigkeiten auf einmal zu überwinden. Die Regierung hat daher in den letzten Jahrzehnten den Weg gewählt, statt des Erlasses eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes, welches voraussichtlich niemals zustande kommen wird, einzelne Gegenstände des Unterrichtswesens durch Sondergesetze zu regeln, auf die in den folgenden Paragraphen zurückzukommen sein wird. Daneben bestehen die älteren Rechtsquellen der einzelnen Landesteile und subsidiär in den landrechtlichen Gebieten die Bestimmungen des A. L.R. II, 12 fort. Bei dieser mangelhaften rechtlichen Regelung ist der freien Verwaltungstätigkeit der Behörden ein größerer Spielraum gelassen als auf jedem anderen Verwaltungsgebiete. Die Verfassungsnovelle vom 10. Juli 1906 — sog. Lex Schiffer — hat dann die Verheißung eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes überhaupt preisgegeben und fordert nur gesetzliche Regelung des Unterrichtswesens.

Die Behördenorganisation löst sich während des 19. Jahrhunderts mehr und mehr von der kirchlichen. Nachdem durch die Steinsche Verwaltungsreform von 1808 die gesamte innere Verwaltung einschließlich der Kirchen- und Schulsachen in den Regierungen vereinigt worden war, blieb ihnen seit 1815 nur die Regelung einiger äußeren kirchlichen Verhältnisse und das Elementarschulwesen. Die Verwaltung des höheren Schulwesens ging dagegen zugleich mit der kirchlichen Verwaltung auf die neubegründeten Konsistorien über. Auch an dieser Stelle vollzog sich die Auseinandersetzung zwischen Kirche und Schule durch die bereits erörterte Scheidung des Konsistoriums in zwei Behörden, Konsistorium und Provinzialschulkollegium[18]). Als oberste Stelle bestand seit 1817 das Ministerium für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten. Demnach war seit 1845 nur noch die Orts- und Kreisschulinspektion der Volksschulen mit der kirchlichen Verwaltung verbunden. Dies war um so bedenklicher, als seit Erlaß der Verfassungsurkunde die Geistlichen als solche den Charakter von Staatsbeamten verloren hatten, und bei der notwendigen Verbindung der Schulinspektion mit dem geistlichen Amte die erstere als ein eigenes Recht der Kirche erschien. Das Schulaufsichtsgesetz vom 11. März 1872[19]) hat hier das Recht des

[18]) § 218.
[19]) GS. 1872, S. 183.

Staates wieder zur vollen Geltung gebracht und auch an diesem letzten Punkte die Schulverwaltung von der kirchlichen getrennt.

§ 224. Das Volksschulwesen[1]).

I Die obersten Rechtsgrundsätze für das preußische Volksschulwesen sind in Art. 21 bis 26 der Verfassungsurkunde niedergelegt. Sie spricht zunächst den Grundsatz der allgemeinen Schulpflicht wieder aus, indem Eltern oder deren Stellvertreter mindestens für den Unterricht der öffentlichen Volksschule sorgen müssen. Dieser Verpflichtung entspricht die des Staates, für öffentliche Schulen in genügender Anzahl zu sorgen (Art. 21). Die Erteilung von Unterricht und die Einrichtung von Unterrichtsanstalten ist nur von dem den zuständigen Staatsbehörden zu führenden Nachweise der sittlichen, wissenschaftlichen und technischen Bildung bedingt (Art. 22). Der Staat nimmt ferner die Aufsicht über alle öffentlichen und Privat-Unterrichts- und Erziehungsanstalten für die von ihm ernannten Behörden in Anspruch und legt den öffentlichen Lehrern die Rechte und Pflichten der Staatsdiener bei (Art. 23). Bei Einrichtung der öffentlichen Volksschulen wird die möglichste Berücksichtigung der konfessionellen Verhältnisse verlangt, und damit die allgemeine Einführung der Simultanschule durch das künftige Unterrichtsgesetz für unzulässig erklärt. Die Leitung des religiösen Unterrichts in der Volksschule soll den betreffenden Religionsgesellschaften zustehen, die der äußeren Angelegenheiten der Volksschule der Gemeinde. Doch nimmt der Staat unter gesetzlich geordneter Beteiligung der Gemeinde das Recht der Ernennung der Volksschullehrer aus der Zahl der dazu Befähigten für sich in Anspruch (Art. 24). Unbeschadet der auf

---

[1]) Vgl. Kirsch, Das deutsche Volksschulrecht, 2. Aufl., 3 Bände, Hamburg 1872; Schneider und v. Bremen, Das Volksschulwesen im preußischen Staate, eine systematische Zusammenstellung der auf seine innere Einrichtung und auf seine Rechtsverhältnisse, sowie auf seine Leitung und Beaufsichtigung bezüglichen Gesetze und Verordnungen, 3 Bde., Berlin 1886—1887; A. Arndt, Ueber die verfassungsrechtlichen Grundlagen des preußischen Unterrichtswesens im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 1 (1886), S. 512 ff.; v. Bremen, Die Volksschule, preußische Gesetze und Verordnungen, Stuttgart 1905; Anschütz, Die Schulaufsicht und die rechtliche Stellung der Volksschullehrer in Preußen in den Festgaben für Gierke, Breslau 1910.

besonderen Rechtstiteln beruhenden Verpflichtungen dritter werden alle Schullasten der Gemeinde auferlegt. Der Staat haftet jedoch ergänzend bei nachgewiesenem Unvermögen der Gemeinde. Er gewährleistet insbesondere den Volksschullehrern ein festes, den örtlichen Verhältnissen angemessenes Einkommen. Dagegen soll der Unterricht in der öffentlichen Volksschule unentgeltlich erteilt werden (Art. 25). Endlich wurde ein besonderes Gesetz zur Regelung des ganzen Unterrichtswesens in Aussicht gestellt (Art. 26). Diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das Unterrichtswesen wurden aber suspendiert, indem nach Art. 112 der Verfassungsurkunde bis zum Erlasse des in Art. 26 vorgesehenen Gesetzes es hinsichtlich des Schul- und Unterrichtswesens bei den geltenden gesetzlichen Bestimmungen sein Bewenden haben soll. Statt dessen ist durch die Verfassungsnovelle vom 10. Juli 1906 für die Zukunft nur gesetzliche Regelung des Unterrichtswesens verheißen. Bis dahin bleiben die bestehenden Bestimmungen in Kraft.

Die frühere Streitfrage, ob die Art. 21 bis 25 der Verfassungsurkunde bis zum Erlasse eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes vollständig suspendiert sind[2]) oder ob eine Suspension nur soweit stattfindet, als die Bestimmungen zu ihrer Verwirklichung eines besonderen Gesetzes bedürfen, ist seit der Verfassungsnovelle von 1906 erledigt. Ein allgemeines Unterrichtsgesetz wird überhaupt nicht mehr verheißen. Die Art. 21 bis 25 haben das ältere Unterrichtsrecht nicht aufgehoben. Soweit eine gesetzliche Regelung noch nicht stattgefunden hat, kann die Regelung auch weiter durch Verordnung erfolgen, die an die Art. 21 bis 25 nicht gebunden ist. Aber die Regelung soll in Zukunft durch Gesetz erfolgen, und ein solches kann nur innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken der Art. 21 bis 25 ergehen[3]).

Bei dem Nichtzustandekommen des allgemeinen Unterrichtsgesetzes und der teilweisen Suspension der das Unterrichtswesen behandelnden Verfassungsartikel sind also die Rechtsquellen für das Volksschulwesen in Preußen im wesentlichen nur partikulare und spezielle. Die letzteren, welche, besonders in neuester Zeit ergangen, einzelne Gegenstände des Schulwesens zu regeln be-

---

[2]) Das war in der 1. Aufl. behauptet.

[3]) So auch Arndt zu Art. 26 VU. in seinem Kommentare.

stimmt sind, werden bei den betreffenden Gegenständen zu erwähnen sein. Hier handelt es sich nur um die partikularen Rechtsquellen, welche das Volksschulwesen in seiner Gesamtheit umfassen.

Von besonderer Wichtigkeit ist für die landrechtlichen Gebietsteile das A. L.R. II, 12: „Von den höheren und niederen Schulen". Es hat aber zum großen Teile nur subsidiäre Geltung, so daß daneben noch provinzielle Gesetze fortbestehen. Für die ehemalige Provinz Preußen, also für die heutigen Provinzen Ost- und Westpreußen, ist am 11. Dezember 1845 eine Schulordnung für die Elementarschulen[4]) ergangen. In der Provinz Schlesien ausschließlich der Oberlausitz gilt das katholische Schulreglement vom 3. November 1765 und das Schulreglement vom 18. Mai 1801 für die niederen katholischen Schulen in den Städten und auf dem platten Lande von Schlesien und der Grafschaft Glatz[5]). Beide Gesetze finden jedoch auf die nicht katholischen Schulen Schlesiens, soweit es sich nicht um die Regelung der Rechtsverhältnisse in den Dörfern gemischten Bekenntnisses handelt, keine Anwendung[6]). Das Generallandschulreglement von 1763 ist als ein allgemeines Landesgesetz für durch das ALR. beseitigt zu erachten[7]). Ebenso sind die früheren partikularen Rechtsquellen in den ehemals französischen, westfälischen und bergischen Landesteilen, sowie in der Provinz Posen aufgehoben, so daß hier, soweit es sich um landrechtliche Gebiete handelt, das ALR. unmittelbare Geltung hat. Für Neuvorpommern und Rügen ist das Regulativ vom 29. August 1831[8]) erlassen worden. In dem ehemals französischen Teile der Rheinprovinz steht das Gesetz vom 13. Messidor X (1. Mai 1802), ergänzt durch Verordnungen des Generalgouverneurs von Nieder-

---

[4]) GS. 1846, S. 1.

[5]) Korn, Schles. Edikten-Samml. Bd. 8, S. 780; Neue Edikten-Samml. Bd. 7, S. 266.

[6]) Die §§ 10—29 des Regl. von 1801 waren durch den Landtagsabschied vom 22. Februar 1829 auch auf die evangelischen Landschulen für anwendbar erklärt worden. Dieser Landtagsabschied hat aber mangels einer gehörigen Verkündigung keine Gesetzeskraft. Vgl. Entsch. des OVG. vom 27. Dezember 1876, Bd. 1, S. 211.

[7]) Uebereinstimmend Entsch. des OVG. vom 27. Dezember 1876, Bd. 1, S. 211.

[8]) v. Kamptz, Ann. Bd. 15, S. 564.

und Mittelrhein vom 6. Mai und 15. Juli 1814[9]), in Kraft. Wichtige Bestimmungen über das evangelische Schulwesen der westlichen Provinzen enthält auch die rheinisch-westfälische Kirchenordnung vom 5. Mai 1835[10]). Das jüdische Schulwesen der alten Provinzen ist geregelt durch das Judengesetz vom 23. Juli 1847[11]).

Von den neuen Provinzen besitzt Hannover ein umfassendes Gesetz betreffend das christliche Volksschulwesen vom 26. Mai 1845 mit Novellen vom 14. Oktober 1848, 5. November 1850 und 9. Oktober 1864[12]). In Schleswig-Holstein ausschließlich Lauenburgs gilt die allgemeine Schulordnung vom 24. August 1814[13]), in Lauenburg die Landschulordnung vom 10. Oktober 1868. In Hessen-Nassau fehlt für die ehemals kurhessischen, großherzoglich hessischen, frankfurter und bayrischen Landesteile ein allgemeines Gesetz, für Nassau ist die Regelung durch das Edikt vom 24. März 1817 betreffend die Einrichtung der öffentlichen Unterrichtsanstalten und drei Schulordnungen vom 6. Dezember 1817[14]), für das ehemalige landgräfliche Amt Homburg durch Edikt vom 9. Oktober 1838 in Verbindung mit der Verordnung vom 19. August 1842[15]) erfolgt. In den Hohenzollernschen Landen endlich ist die Schulordnung für Hohenzollern-Sigmaringen vom 6. November 1809[16]), für Hohenzollern-Hechingen die Schulordnung vom 1. Juni 1833[17]) ergangen.

II. Die Grundlage des preußischen Volksschulrechtes ist die allgemeine Schulpflicht. Sie beruht in den landrechtlichen Gebietsteilen auf den Vorschriften der §§ 43 ff. II, 12 ALR. Die land-

---

9) v. Rönne, Unterrichtswesen Bd. 1, S. 188 ff.

10) v. Kamptz, Ann. Bd. 19, S. 104.

11) GS. 1847, S. 263.

12) GS. für Hannover 1845, Abt. I, S. 465; 1848, Abt. I, S. 301; 1850, Abt. I, S. 203; 1864, Abt. I, S. 439.

13) Chronolog. Samml. 1814, S. 112.

14) Verordn.-Samml. für Nassau Bd. 3, S. 285 ff.

15) Archiv landgräflich hessischer Gesetze S. 269, 376.

16) Sammlung der Gesetze usw. für das Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen Bd. 1, S. 28.

17) Nicht verkündet, mitgeteilt bei J. Baller, Sammlung der Gesetze und Verordnungen über das Elementarschulwesen in den Hohenzollernschen Landen, Sigmaringen 1864.

rechtlichen Bestimmungen über die Schulpflicht sind durch eine Kabinettsorder vom 14. Mai 1825[18]), welche auch auf die im Jahre 1866 erworbenen Provinzen Anwendung findet[19]), auch auf die Gebiete ausgedehnt worden, in denen sonst das ALR. nicht gilt. Desgleichen besteht die allgemeine Schulpflicht in den Hohenzollernschen Landen und im Kreise Herzogtum Lauenburg.

Nach § 43 ALR. II, 12 ist jeder Einwohner verpflichtet, seine Kinder zur Schule zu schicken. Die allgemeine Schulpflicht ist also nicht ein Ausfluß der Staatsangehörigkeit, sondern eine Folge des Wohnsitzes im räumlichen Herrschaftsgebiete der preußischen Gesetzgebung. Der allgemeinen Schulpflicht sind demnach auch Ausländer unterworfen, welche im Inlande ihren Wohnsitz haben, nicht dagegen Inländer, welche im Auslande wohnen, soweit nicht Staatsverträge in dieser Beziehung etwas anderes bestimmen[20]). Eine öffentlichrechtliche Verpflichtung kann selbstverständlich nur handlungsfähigen Personen auferlegt werden. Auch die Schulpflicht ist daher keine solche der schulpflichtigen Kinder, sondern eine solche der Eltern oder ihrer Stellvertreter. Ihr Inhalt besteht in der Verpflichtung, für den nötigen Unterricht der Kinder und Pflegebefohlenen zu sorgen. Die Befolgung dieser Verpflichtung muß nötigenfalls durch Strafen erzwungen werden. Während nun aber für die Rheinprovinz durch die Kabinettsorder vom 20. Juni 1835[21]) und für einen großen Teil der neuen Provinzen[22]) die partikularen Schulordnungen das Straf-

[18]) GS. 1825, S. 149.

[19]) Vgl. Verordnung vom 16. September 1867 — GS. 1867, S. 1515 — Art. IV, Entsch. des Kompetenzgerichtshofs vom 19. Oktober 1872 — JMBl. 1872, S. 338 —.

[20]) Die deutschen Staaten haben sich durch Abkommen vom 13. November 1876 verpflichtet, die in ihrem Gebiete wohnenden Angehörigen anderer deutschen Staaten gleich den Inländern zur Schule heranzuziehen. Vgl. Schneider und v. Bremen Bd. 3, S. 30. Für Preußen wird damit nichts Neues bestimmt.

[21]) GS. 1835, S. 131.

[22]) Für die ehemals nassauischen, hessischen und hessen-homburgischen Gebietsteile Gesetz vom 1. August 1909 — GS. 1909, S. 734 —, für die ehemals kurhessischen und bayrischen Gesetz vom 7. August 1911 — GS. 1911, S. 205 —. Darin werden die bisherigen gesetzlichen Strafen aufgehoben, und die Regierung wird ermächtigt, durch Verordnung Strafen

maß und die zur Festsetzung berechtigte Behörde, meist die Ortspolizeibehörde, bestimmen, fehlt eine ähnliche erschöpfende Vorschrift für die landrechtlichen Gebietsteile. Der § 48 II, 12 ALR.[23]) legt nur den Schulaufsehern die Pflicht auf, unter Beistand der Obrigkeit die säumigen Eltern durch Zwangsmittel und Bestrafung zu ihrer Verpflichtung anzuhalten. Die Praxis half sich durch Polizeiverordnungen und durch polizeiliche Zwangsstrafen. Nachdem diese durch die Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe[24]) mit Recht verworfen sind, da es sich nicht um polizeiliche Angelegenheiten handele, bleiben nur Regierungsverordnungen übrig, die für Hessen-Nassau ausdrücklich gesetzlich anerkannt sind[25]). Im übrigen dürfen die Regierungen nach § 11 der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817, wo das Gebot oder Verbot an sich schon durch Gesetz fest steht, wie hier durch § 48 II, 12 ALR., die Strafe innerhalb der Grenzen des ALR. II, 20 §§ 33, 35 — bis 150 Mk. Geldstrafe oder 6 Wochen Haft — bestimmen und bekannt machen. Diese Regierungsverordnungen sind jetzt der allgemeine Weg zur Erzwingung der allgemeinen Schulpflicht.

Sachlich erstreckt sich die Verpflichtung nur auf denjenigen Unterricht, den die öffentlichen Volksschulen gewähren, seinen Kindern eine höhere Bildung zu verschaffen, ist niemand verpflichtet. Dabei haben die Eltern oder deren Stellvertreter die Wahl, ob sie die Kinder in eine öffentliche Volksschule schicken oder ihnen den erforderlichen Unterricht auf einer höheren Schule oder durch geeignete Privatlehrer erteilen lassen wollen. Die Schulpflicht soll nach dem ALR. II, 12 §§ 43, 46 mit dem zurückgelegten fünften Lebensjahre des Kindes beginnen und so lange fortgesetzt werden, bis es nach dem Befunde seines Seelsorgers, gegenwärtig

---

anzudrohen, die 3 M. oder einen Tag Haft für jeden Tag der Versäumnis nicht überschreiten dürfen.

[23]) Er ist durch Gesetz vom 6. Mai 1886 — GS. 1886, S. 144 — auch in Schlesien, Ost- und Westpreußen, wo die partikularen Rechtsnormen unzureichende Strafbestimmungen enthielten, statt ihrer zur Einführung gelangt, um der Regelung durch Verordnung Platz zu machen.

[24]) Vgl. Entsch. des Kompetenzgerichtshofes vom 14. März 1863 — JMBl. 1863, S. 126 —, des OVG. vom 12. Februar 1881, Bd. 7, S. 215 —; Urteil des Kammergerichtes vom 9. Januar und Bekanntmachung vom 11. Juli 1895 — CBl. der Unterrichtsverw. 1895, S. 721—.

[25]) Vgl. N. 22.

des Schulinspektors, die einem jeden vernünftigen Menschen seines Standes unentbehrlichen Kenntnisse gefaßt hat. Die meisten Provinzialgesetze schieben jedoch den Zeitpunkt des Beginns der Schulpflicht bis zum vollendeten sechsten Lebensjahre hinaus und setzen ein bestimmtes Lebensjahr, in der Regel das vollendete vierzehnte, als Endpunkt fest.

Die Schulpflicht blinder und taubstummer Kinder besteht nach dem Gesetze vom 7. August 1911[26]), gegebenenfalls auf Kosten des fürsorgepflichtigen Kommunalverbandes.

III. Der allgemeinen Schulpflicht entspricht die Verbindlichkeit des Staates, für das Vorhandensein der erforderlichen Schulanstalten zu sorgen, damit seine Einwohner der ihnen auferlegten Verpflichtung zu genügen imstande sind. Veranstaltungen, welche zur Erfüllung einer allgemeinen Untertanenpflicht gegen den Staat dienen, sind aber notwendig staatlicher Natur. Der Grundsatz, daß die Volksschulen Veranstaltungen des Staates sind, ergibt sich also von selbst aus der allgemeinen Schulpflicht. Er gilt daher auch für diejenigen Landesteile, in denen er nicht wie für die landrechtlichen Gebiete durch § 1 II, 12 LR. eine ausdrückliche gesetzliche Anerkennung gefunden hat. Der Staat wird seiner sich aus der allgemeinen Schulpflicht ergebenden Verpflichtung gerecht, indem er die Errichtung und Unterhaltung der zur Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienenden Anstalten besonderen Verbänden oder den Gemeinden auferlegt. Je nachdem das eine oder das andere der Fall ist, ergeben sich zwei verschiedene Systeme für die Tragung der Schullast, das der Schulsozietäten und das der Gemeindeschulen.

Die Schulsozietäten sind besondere, nur für Schulzwecke gebildete Verbände mit Korporationsrechten[27]). Ihre Einrichtung und Verteilung, wo die Ortschaften es wünschen oder örtliche Umstände es nötig machen, liegt nach § 18 der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 den Regierungen ob. Nach den Bestimmungen des ALR. II, 12 §§ 29 ff. umfassen die Schulsozietäten die Hausväter, d. h. die wirtschaftlich selbständigen Personen jedes Orts ohne Unterschied, ob sie Kinder haben oder

[26]) GS. 1911, S. 168.

[27]) Vgl. Entsch. des Ob.-Trib. vom 20. Juni 1853, Bd. 25, S. 301, vom 16. Oktober 1871, Bd. 66, S. 209.

nicht, und ohne Unterschied des Glaubensbekenntnisses, jedoch mit Ausschluß der Gutsherren. Nur wenn für die Einwohner verschiedenen Glaubensbekenntnisses an einem Orte mehrere gemeine Schulen errichtet sind, ist jeder Einwohner allein zur Unterhaltung des Schullehrers seiner Religionspartei beizutragen verpflichtet. Die Schulsozietäten bilden also kommunale Verbände, deren Aufgabe sich auf die Tragung der Schullast beschränkt. Dieses System, früher in den landrechtlichen Gebietsteilen gemeines Recht, besteht seit Inkrafttreten des Volksschulunterhaltungsgesetzes vom 28. Juli 1906 nur noch in der Provinz Posen. Doch kann nach einer feststehenden Praxis die politische Gemeinde mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde die Schullast selbst übernehmen und damit die besondere Schulsozietät beseitigen[28]).

In Westpreußen ist zwar auch das Volksschulunterhaltungsgesetz nicht in Kraft gesetzt worden, doch ist hier schon nach der Schulordnung von 1845 Trägerin der Schullast einzig und allein die politische Gemeinde, so daß besondere Schulsozietäten nicht bestehen.

In Posen und Westpreußen kann auch noch eine Verpflichtung der früheren Gerichtsobrigkeit als Schulpatron in Betracht kommen. Einmal soll nämlich die Gutsherrschaft ihre Untertanen, welche zur Aufbringung des schuldigen Beitrages ganz oder teilweise unvermögend sind, dabei nach Notdurft unterstützen (§ 33 II, 12 ALR.). Außerdem hat sie bei Schulbauten die auf ihrem Gute gewinnbaren Materialien unentgeltlich zu verabfolgen.

Endlich kommen Staatszuschüsse und Schulgeld in demselben Umfange in Betracht wie in den anderen Landesteilen.

Für alle übrigen Landesteile, außer Posen und Westpreußen, ist die Unterhaltung der Volksschule geregelt durch das Volksschulunterhaltungsgesetz vom 28. Juli 1906[29]).

---

[28]) Vgl. Cirk.-Reskr. vom 30. Dezember 1865 — MBl. der inn. Verw. 1866, S. 39 —, Entsch. des OVG. vom 28. November 1877, Bd. 3, S. 125. In den Städten ist die Uebernahme durch die Gemeinde vielfach, auf dem flachen Lande dagegen nur vereinzelt erfolgt.

[29]) GS. 1906, S. 335. Komm. von Schiffer, 2. Aufl., Essen 1908; Lezius, 2. Aufl., Berlin 1908; v. Rohrscheidt, 3. Aufl., Berlin 1908; Ausf.Anw. vom 25. Februar, 2. Juli, 6. November 1907, 14. März 1908 im Centr.Bl. d. Unterrichtsverwaltung 1907, S. 305, 633, 865; 1908, S. 461.

Träger der Schullast, denen die Errichtung und Unterhaltung der öffentlichen Volksschulen obliegt, sind danach die Gemeinden und Gutsbezirke. Sie bilden entweder einen eigenen Schulverband, was bei den Städten die Regel ist, oder werden mit anderen zu einem Gesamtschulverbande vereinigt, können auch mehreren Gesamtschulverbänden angehören. Ueber Bildung, Aenderung und Auflösung der Gesamtschulverbände beschließt bei Zustimmung der Beteiligten nach Anhörung des Kreisausschusses und, wenn eine Stadt beteiligt ist, des Bezirksausschusses die Schulaufsichtsbehörde, auf deren Antrag die mangelnde Zustimmung durch dieselben Beschlußbehörden ergänzt werden kann. Ueber die dabei notwendige Vermögensauseinandersetzung beschließt die Schulaufsichtsbehörde, vorbehaltlich des Verwaltungsstreitverfahrens beim Bezirksausschusse. Auch kann die Schulaufsichtsbehörde gastweise Kinder eines Schulverbandes gegen eine von diesem zu zahlende Vergütung einem anderen Schulverbande zuweisen (§ 1—5 VUG.)

In den Gemeinden werden die Schullasten wie andere Gemeindelasten aufgebracht. Im Gutsbezirke liegen sie an sich dem Gutsbesitzer ob, doch können sie auf seinen Antrag nach Maßgabe eines Statuts, das der Kreisausschuß unter Bestätigung des Bezirksausschusses erläßt, auf die nicht im Arbeits- und Lohnverhältnisse stehenden Einwohner und auf andere Grundbesitzer des Gutsbezirkes unterverteilt werden. In Gesamtschulverbänden erfolgt die Verteilung auf die einzelnen Gemeinden und Gutsbezirke zur Hälfte nach der Zahl der Schulkinder, zur Hälfte nach dem der Kreisbesteuerung zugrunde zu legenden Steuersoll unter Anrechnung der Grund- und Gebäudesteuer zur Hälfte, der Normalsteuersätze in vollem Umfange. Bei Zugehörigkeit einer Gemeinde oder eines Gutsbezirkes zu verschiedenen Gesamtschulverbänden erfolgt die weitere Verteilung nach der Zahl der Kinder. Jeder Schulverband hat einen eigenen Etat und eine eigene Kasse, nur für Gemeinden, die einen eigenen Schulverband bilden, ist das nicht nötig. Kleinere Schulverbände müssen einen Reservefond für Schulbauten zurücklegen (§§ 7—16 VUG.).

Der Staat erstattet den Schulverbänden mit nicht mehr als sieben Schulstellen in der Regel ein Drittel der Baukosten, die 500 Mk. im Jahre auf die Schulstelle übersteigen, bei nachgewiesenem Unvermögen auch Ergänzungszuschüsse, ebenso kleineren un-

vermögenden Schulverbänden dauernde oder vorübergehende Zuschüsse (§§ 17—23 VUG.).

Das frühere Schulpatronat ist beseitigt. Sonstige Rechte und Pflichten Dritter sind unberührt geblieben. Das gilt insbesondere von Gemeinschaftsverhältnissen zwischen Kirche und Schule und von der Verbindung des Volksschulamtes mit einem kirchlichen Amte (§§ 24—32 VUG.).

Die von den verpflichteten Verbänden erhobene Gebühr ist das Schulgeld. Es bildet das Entgelt für eine Leistung des Staates oder der Gemeinden und Schulverbände. Diese Leistung beruht nicht auf einer privatrechtlichen Grundlage, sondern auf der durch das Herrschaftsgebot des Staates geschaffenen allgemeinen Schulpflicht. Demgemäß ist auch das Schulgeld nicht privatrechtliche Gegenleistung, sondern öffentlichrechtliche Gebühr. Schon das ALR. II, 12 § 32 hatte die Schulgeldfreiheit für diejenigen ausgesprochen, welche Schulsteuern zahlten, und Art. 25 der Verfassungsurkunde hatte den Grundsatz ohne letztere Einschränkung wiederholt. Gleichwohl wurde im Widerspruche mit jenen Bestimmungen, von denen die erste nur subsidiäres Recht, die zweite suspendiert war, bis in die neueste Zeit allgemein ein Schulgeld für den Unterricht in der der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienenden Volksschule erhoben. Erst nach dem Gesetze vom 14. Juni 1888 betreffend Erleichterung der Volksschullasten[30]), durch welches den verpflichteten Verbänden bedeutende, später zu erwähnende Staatszuschüsse gewährt wurden, ist die Erhebung von Schulgeld im allgemeinen beseitigt. Grundsätzlich ist das Schulgeld in den der Erfüllung der allgemeinen Schulpflicht dienenden Volksschulen unzulässig. Nur ausnahmsweise kann noch ein Schulgeld erhoben werden, und zwar in zwei Fällen, einmal für nicht in der Gemeinde oder dem Schulverbande einheimische Kinder und zweitens, soweit der Staatsbeitrag das bisher erhobene Schulgeld nicht deckt, oder eine erhebliche Steigerung der Lasten eintreten müßte. Zur Forterhebung des Schulgeldes bedarf es in dem zweiten Falle der von fünf zu fünf Jahren zu erteilenden Genehmigung des Kreisausschusses auf dem Lande, des Bezirksausschusses in den Städten. Das Volksschulunterhaltungsgesetz (§ 7) gestattet nur noch die Erhebung eines Fremdenschulgeldes für nicht reichsangehörige und

[30]) GS. 1888, S. 240.

nicht einheimische Kinder. Die Feststellung der Schulgeldsätze bedarf der Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde mit Beschwerde an den Provinzialrat.

Besonders geregelt und durch das Volksschulunterhaltungsgesetz unberührt geblieben sind in den landrechtlichen Gebieten die Verhältnisse, wenn das Schulhaus gleichzeitig Küsterhaus ist, und demgemäß Schulverband und Kirche bei der Unterhaltung mitwirken[31]).

Der öffentlichrechtlichen Natur der Schulabgaben entspricht es, daß sie der Einziehung im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens unterliegen. Die Kabinettsorder vom 19. Juni 1836[32]) läßt sie zu wegen aller Abgaben, die auf allgemeiner gesetzlichen oder notorischen Orts- oder Bezirksverfassung beruhen, sowie wegen der Schul- und Pensionsgeldforderungen der öffentlichen Schulen für das laufende Jahr und die Rückstände der letzten zwei Jahre. Dagegen wird die Beitreibung gehemmt, wenn der in Anspruch Genommene eine Befreiung behauptet, und die letzten zwei Jahre vom Verfalltermine an sich im Besitze der Freiheit befunden hat.

Während früher nach den Grundsätzen des ALR. II, 14 und des Gesetzes vom 24. Mai 1861 über Schulabgaben in vereinzelten Fällen der ordentliche Rechtsweg zulässig war, ist er jetzt ersetzt durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. Eine Tätigkeit der Verwaltungsgerichts- und Beschlußbehörden findet nach doppelter Richtung hin statt, einmal zur Feststellung der Verpflichtung der Gemeinde- und Schulverbände, und zweitens zur Feststellung der Leistungen der einzelnen.

Die Gesetzmäßigkeit der den öffentlichen Verbänden obliegenden Schulverwaltung wird allgemein erzwungen durch die Zwangsetatisierung. Unterläßt oder verweigert ein Schulverband bei Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, die ihm nach öffentlichem Rechte obliegenden, von der Behörde innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit festgestellten Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen oder zu erfüllen, so verfügt der Landrat und bei Stadtschulen der Regierungspräsident die Eintragung in den Etat oder die Feststellung der außerordentlichen Ausgabe. Der Schulverband hat gegen die

[31]) Vgl. ALR. II, 12 §§ 37, 38. Ges. vom 21. Juli 1846, S. 392 —.
[32]) GS. 1836, S. 198.

Verfügung des Landrats die Klage bei dem Bezirksausschusse, gegen die des Regierungspräsidenten beim Oberverwaltungsgerichte. Soweit der in Anspruch Genommene aus Gründen des öffentlichen Rechts statt seiner einen anderen für verpflichtet erachtet, ist die Klage gleichzeitig gegen diesen zu richten[33]). Zur Vervollständigung der Klage kann die Behörde eine Nachfrist gewähren. Der Fristablauf steht jedoch der Regreßklage gegen einen öffentlichrechtlich Verpflichteten dritten nicht entgegen (§ 48 ZG.). Besonders geregelt ist nur das Verfahren bei Schulbauten, auf das später zurückzukommen sein wird.

Handelt es sich dagegen nicht bloß um die Feststellung dessen, was die Schulverbände gesetzlich zu leisten haben, sondern um neue Anforderungen, so findet mit Ausnahme der Provinz Posen, wo die Schulaufsichtsbehörde zu entscheiden hat, ein besonderes Beschlußverfahren auf Grund des Gesetzes vom 26. Mai 1887[34]) statt. Werden nämlich von den Schulaufsichtsbehörden für eine Volksschule Anforderungen gestellt, welche durch neue oder erhöhte Leistungen der verpflichteten Verbände oder dritter Mitverpflichteter zu gewähren sind, so wird mangels eines Einverständnisses der Verpflichteten die zu gewährende Anforderung, soweit solche innerhalb der gesetzlichen Zuständigkeit nach dem Ermessen der Verwaltungsbehörden zu bestimmen ist, bei Landschulen durch Beschluß des Kreisausschusses, bei Stadtschulen durch Beschluß des Bezirksausschusses, insbesondere mit Rücksicht auf das Bedürfnis der Schule und auf die Leistungsfähigkeit der Verpflichteten festgestellt. Die Einleitung des Beschlußverfahrens erfolgt auf Antrag der Schulaufsichtsbehörde. Gegen die Beschlüsse erster Instanz ist binnen zwei Wochen die Beschwerde an den Provinzialrat mit aufschiebender Wirkung zulässig, nur in den Hohenzollernschen Landen geht die Beschwerde vom Amtsausschusse an den Bezirksausschuß, und letzterer entscheidet bezüglich der Stadtschulen in erster und letzter Instanz.

Endlich beschließt der Kreisausschuß und, sofern es sich um Stadtschulen handelt, der Bezirksausschuß über die Feststellung des Geldwertes der Naturalien und des Ertrages der Ländereien bei amtlicher Festsetzung des Einkommens der Elementarlehrer

[33]) Ueber die Folgen der Unterlassung vgl. § 197.

[34]) GS. 1887, S. 175.

auf Anrufen der Beteiligten. Der Beschluß des Bezirksausschusses in erster und zweiter Instanz ist endgültig (§ 45 ZG.).

Zur Feststellung der Leistungen der einzelnen findet ein besonderes Verfahren statt. Auf Beschwerden und Einsprüche betreffend die Heranziehung zu Abgaben und sonstigen nach öffentlichem Rechte zu fordernden Leistungen für Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, beschließt, ausgenommen den Fall, daß es sich um Bauten handelt, die örtliche Behörde, welche die Ausgaben und Leistungen für die Schule ausgeschrieben hat, also der Vorstand der Schulgemeinde, Schulsozietät, Schulkommune usw. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Kreisausschusse oder hinsichtlich der Stadtschulen beim Bezirksausschusse statt. In gleicher Weise sind Streitigkeiten zwischen den Beteiligten über ihre in dem öffentlichen Rechte begründete Verpflichtung zu Abgaben und Leistungen für Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, zu entscheiden. Einsprüche gegen die Höhe von Zuschlägen für Schulzwecke zu den direkten Staatssteuern, welche sich gegen den Prinzipalsatz der letzteren richten, sind unzulässig (§ 46 ZG.). Dieses Verfahren kann gegenwärtig nur noch für die Provinz Posen in Betracht kommen. Denn soweit das System der Gemeindeschulen besteht, und die Schullasten gleich allen übrigen Kommunallasten aufgebracht werden, kann selbstverständlich von besonderen Schulabgaben nicht die Rede sein, und dem zu Abgaben Herangezogenen bleiben nur die gleichen Rechtsmittel wie bei den Gemeindesteuern überhaupt.

Bei Schulbauten findet sowohl zur Feststellung der Leistungen des verpflichteten Verbandes wie einzelner Personen ein besonderes, für beide Fälle übereinstimmend geregeltes Verfahren statt. Ueber die Anordnung von Neu- und Wiederherstellungsbauten bei Schulen, welche der allgemeinen Schulpflicht dienen, über die öffentlichrechtliche Verpflichtung zur Aufbringung der Baukosten, sowie über ihre Verteilung auf Gemeinden, Gutsbezirke, Schulverbände und dritte, statt ihrer und neben ihnen Verpflichtete beschließt, sofern Streit entsteht, die Schulaufsichtsbehörde. Gegen den Beschluß findet innerhalb zwei Wochen, welche Frist zur Vervollständigung der Klage verlängert werden kann, die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Kreisausschusse und hinsichtlich

der Stadtschulen beim Bezirksausschusse statt. Die Klage ist, soweit der in Anspruch Genommene zu der ihm angesonnenen Leistung aus Gründen des öffentlichen Rechts statt seiner einen anderen für verpflichtet erachtet, zugleich gegen diesen zu richten. Auch sonst unterliegen Streitigkeiten der Beteiligten darüber, wem von ihnen die öffentlichrechtliche Verbindlichkeit zum Bau oder zur Unterhaltung einer der allgemeinen Schulpflicht dienenden Schule obliegt, der Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren. Für die Verwaltungsgerichte sind dabei die von den Schulaufsichtsbehörden innerhalb ihrer gesetzlichen Zuständigkeit getroffenen allgemeinen Anordnungen über die Ausführung von Schulbauten maßgebend (§§ 47, 49 ZG.).

Die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten der Volksschule erfolgt durch die kommunalen Organe. Da sich aber die äußeren Angelegenheiten der Schulunterhaltung, Verfügung über die Schulräume und Berufung der Lehrer von den inneren des Unterrichtswesens nur schwer trennen lassen, sind die Gemeindeorgane hier auch vielfach als Organe der allgemeinen Landesverwaltung tätig. Daraus ergibt sich insbesondere ein früher bestrittenes Bestätigungsrecht der Aufsichtsbehörde für die betreffenden kommunalen Organe. Im Geltungsgebiete des Volksschulunterhaltungsgesetzes ist die Regelung durch dieses (§§ 43 bis 48) erfolgt.

In den Städten sind die nach den Städteordnungen gebildeten Schuldeputationen die Organe des Magistrates für die Schulverwaltung. Die Schuldeputation besteht in der Regel aus je ein bis drei Mitgliedern des Gemeindevorstandes und der Stadtverordnetenversammlung und ein bis drei des Erziehungs- und Volksschulwesens kundigen Männern, unter diesen mindestens einem Rektor oder Lehrer an einer Volksschule, ferner einem Pfarrer und bei mindestens 20 jüdischen Schulkindern einem Rabbiner. Die Aufsichtsbehörde hat die Mitglieder ausschließlich der Gemeindevorstandsvertreter und des Geistlichen zu bestätigen und kann sie mit Ausnahme der ersteren bei dienstwidrigem Verhalten im Disziplinarwege von der Mitgliedschaft ausschließen. Bei Wiederwahl eines Nichtbestätigten oder nicht erfolgender Ersatzwahl kann die Aufsichtsbehörde ernennen. Der Kreisschulinspektor nimmt als Kommissar der Aufsichtsbehörde an den Sitzungen teil.

Der Bürgermeister kann jederzeit in die Schuldeputation eintreten. Als Organe der Schuldeputation können für eine oder mehrere Schulen Schulkommissionen eingerichtet werden.

Schuldeputationen können auch für Landgemeinden und Gesamtschulverbände mit mehr als 10000, und unter Genehmigung der Aufsichtsbehörde in solchen mit mehr als 3000 Einwohnern eingesetzt werden.

Alle anderen Schulverbände haben Schulvorstände. Sie haben nur für die äußere Ordnung im Schulwesen zu sorgen und die Verbindung zwischen Schule und Elternhaus zu pflegen, haben aber keine Schulaufsichtsbefugnisse. Der Schulvorstand besteht in Landgemeinden und Gutsbezirken aus dem Gemeinde- oder Gutsvorsteher — in Westfalen und der Rheinprovinz auch dem Amtmann oder Bürgermeister — einem Lehrer, einem Pfarrer, bei mindestens 20 jüdischen Schulkindern einem Rabbiner und aus zwei bis sechs Einwohnern, die in den Landgemeinden von der Gemeindeversammlung, in Gutsbezirken im Fall der Heranziehung der Gutsinsassen von einer aus diesen gebildeten Gutsvertretung gewählt, sonst vom Gutsvorsteher ernannt werden. Die Bestätigung der gewählten Mitglieder und des Rabbiners, sowie die Ernennung des Vorsitzenden erfolgt durch die Aufsichtsbehörde. Der Ortsschulinspektor ist befugt, an den Sitzungen teilzunehmen. In Gesamtschulverbänden hat der Schulvorstand auch die den Gemeinden vorbehaltenen Angelegenheiten wahrzunehmen. Er ist aus Vertretern der zugehörigen Gemeinden und Gutsbezirke zusammengesetzt, sonst aber wie die Schulvorstände in Landgemeinden eingerichtet.

IV. Für die innere Einrichtung der Volksschule ergibt sich aus der allgemeinen Schulpflicht nur, daß der Zutritt in die öffentlichen Schulen niemandem versagt werden kann, welchem Glaubensbekenntnisse er auch angehören mag. Andererseits ergibt sich aus der Gewissensfreiheit, daß Kinder, die einem anderen Bekenntnisse angehören, als welches in der öffentlichen Schule gelehrt wird, nicht gezwungen werden können, dem Religionsunterrichte in ihr beizuwohnen[35]). Beide an sich selbstverständ-

[35]) Dadurch ist nicht ausgeschlossen, daß beim Bestehen mehrerer konfessionellen Schulen an einem Orte jedes Kind nur Anspruch auf Zulassung in der Schule seiner Konfession hat. Da sich die allgemeine

lichen Grundsätze werden ausdrücklich anerkannt in dem ALR. II, 12 §§ 10, 11, der erstere auch in § 34 des VUG. Dagegen enthält das ALR. und die spätere allgemeine Gesetzgebung bis 1906 nichts über die für die innere Einrichtung der Volksschule grundlegende Frage, ob die preußische Volksschule eine konfessionelle oder eine simultane ist.

Unter der Konfessionalität der Schule ist zu verstehen die rechtliche Notwendigkeit, daß der Lehrer einem bestimmten Bekenntnisse angehört, in der auch allein der Religionsunterricht erteilt wird. Nicht notwendig, aber natürlich und herkömmlich ist es dabei, daß auch der übrige Unterricht im Geiste dieses Bekenntnisses erteilt wird. Bei der simultanen oder paritätischen Schule ist dagegen das religiöse Bekenntnis des Lehrers, soweit nicht die Erteilung des Religionsunterrichts in Betracht kommt, gleichgültig, der Religionsunterricht wird in allen denjenigen Bekenntnissen erteilt, welche unter den Schulkindern in hinreichend starker Anzahl vertreten sind. Aus diesem Verhältnisse ergibt sich, daß bei Erteilung des übrigen Unterrichts von konfessionellen Gesichtspunkten in dem Maße abgesehen werden muß, als dies bei dem notwendig religiösen Charakter des gesamten Volksschulunterrichts überhaupt möglich erscheint.

Die preußische Volksschule war schon nach ihrer geschichtlichen Entstehung aus der Kirchenschule und nach der Verwaltungspraxis konfessionell. Das erkannten für die alten Provinzen zwei Kabinettsorders vom 4. Oktober 1821 und vom 23. März 1829[36])

Schulpflicht auch auf den Religionsunterricht erstreckt, kann Befreiung von ihm nur dann gefordert werden, wenn für ihn anderweit gesorgt ist. Das Kammergericht hat daher in ständiger Rechtsprechung angenommen, daß die Dissidentenkinder, bei denen dies nicht der Fall ist, trotz des § 10 II, 12 ALR. den Religionsunterricht der öffentlichen Volksschule besuchen müssen. Vgl. besonders Entsch. vom 17. April 1893 — Johow und Küntzel, Bd. 14, S. 368 — und 4. April 1901 — a. a. O. Bd. 22, S. 75 —.

[36]) v. Kamptz, Ann. Bd. 6, S. 381 und v. Rönne, Pr. Unterrichtswesen Bd. 1, S. 651. Der Zweifel an der Rechtsverbindlichkeit der Kabinettsorders, den Gneist, Konfessionelle Schule, S. 26, 58 wegen mangelnder Verkündigung in der GS. erhebt, ist unbegründet. Denn die Kabinettsorders bedurften zu ihrer Verbindlichkeit nach damaligem Staatsrechte überhaupt keiner Verkündigung, da sie nicht unter den Gesetzesbegriff der §§ 7, 10 Einl. ALR. fielen. Vgl. Bd. 1, §§ 77, 78.

ausdrücklich an. Nur in einigen konfessionell gemischten Gegenden bestand seit der Zeit Friedrichs des Großen, um die Erhaltung doppelter Schulsysteme zu ersparen, die Simultanschule. Nicht viel anders war es in den neuen Provinzen, nur in Nassau war die Simultanschule gesetzlich festgelegt.

Das Volksschulunterhaltungsgesetz hat in dem sogen. Schulkompromisse im wesentlichen den bestehenden Zustand gesetzlich festgestellt. Die konfessionelle Schule soll die Regel bilden, aber daneben die Simultanschule noch möglich bleiben. In der Regel sind die öffentlichen Volksschulen so einzurichten, daß der Unterricht evangelischen Kindern durch evangelische, katholischen durch katholische Lehrkräfte erteilt wird. Durchgängig soll es bei der Besetzung der Lehrstellen nach dem bisherigen Bekenntnisse verbleiben. Bei einer bestimmten Anzahl von Kindern anderen Bekenntnisses soll für sie eine besondere Schule oder wenigstens ein besonderer Religionsunterricht eingerichtet werden. Für besondere jüdische Schulen bleibt es bei den Bestimmungen des Judengesetzes vom 23. Juli 1847, die in dieser Hinsicht auf den ganzen Staat ausgedehnt werden. Dagegen wird auch die Simultanschule im bisherigen Umfange erhalten. Wo bisher evangelische und katholische Lehrkräfte gleichzeitig angestellt wurden, bleibt es dabei und können auch neue Schulen in einem solchen Schulverbande nur auf derselben Grundlage errichtet werden. Ebenso ist es im früheren Herzogtume Nassau bei den bisherigen Vorschriften geblieben (§§ 33–42 VUG.).

Die äußersten Grenzen der Schulzucht, welche sich mit denen der elterlichen Zucht decken, sind ebenfalls gesetzlich, nämlich durch §§ 50–53 II, 12 ALR. und für die übrigen Landesteile durch die bereits erwähnte Kabinettsorder vom 14. März 1825 festgestellt.

Damit sind die gesetzlichen Bestimmungen über die innere Einrichtung der Schule erschöpft. Im übrigen bleibt diese, namentlich was den Unterrichtsplan anbetrifft, ministeriellen Anordnungen überlassen. Gegenwärtig ist für den Lehrplan der Volksschule maßgebend die allgemeine Verfügung vom 15. Oktober 1872[37])

[37]) MBl. der inn. Verw. 1872, S. 273.

V. Hinsichtlich des Lehrpersonals scheidet sich das Gebiet der Gesetzgebung und der ministeriellen Erlasse im allgemeinen nach dem Gesichtspunkte, daß die Anstellungsbefugnisse und die finanziellen Lasten durch Gesetz, die persönlichen Erfordernisse des Lehrpersonals, insbesondere die Art und Weise der Vorbildung, durch ministerielle Erlasse den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend festgestellt werden.

Die Stellung des Lehrpersonals im allgemeinen, namentlich die Frage ihrer Beamteneigenschaft ist bei der fortdauernden Suspension des Art. 23 der Verfassungsurkunde zwar nirgends gesetzlich festgestellt, ergibt sich aber aus den allgemeinen Grundsätzen des preußischen Volksschulwesens. Aus dem Charakter der Schule als einer staatlichen Veranstaltung folgt mit Notwendigkeit, daß die bei ihr beschäftigten Personen Staatsbeamte sind. Sind sie nun unmittelbare oder mittelbare Staatsbeamte? Es kommt dabei nicht auf den Inhalt der Dienste, sondern darauf an, wem gegenüber das Dienstverhältnis begründet ist. Das ist im allgemeinen der Schulverband, der auch im wesentlichen das Gehalt zu zahlen hat[38]). Doch sind die Lehrer als mittelbare Staatsbeamte nicht Gemeindebeamte im Sinne des Kommunalbeamtengesetzes. Im allgemeinen ist die Frage von geringer Bedeutung, da alle Rechtsverhältnisse der Lehrer besonders geregelt sind.

Darüber, wer die Lehrer anzustellen hat, fehlt es an allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Aus der früheren Verbindung des Schulamtes mit dem Kirchenamte ergab sich als älterer gemeinrechtlicher Grundsatz, daß die Anstellungsbefugnis dem Kirchenpatrone, also für die Regel in den Städten dem Magistrate, auf dem flachen Lande dem Gutsherren zustand. Nach Loslösung der Schule von der Kirche konnte das Recht nicht mehr dem Kirchenpatrone als solchen gebühren, das ALR. II, 12 § 22 bezeichnet daher als Anstellungsberechtigten für die Regel die Gerichtsobrigkeit, während die sonstige preußische Gesetzgebung und die Verwaltungspraxis von einem Schulpatrone spricht[39]). Hiernach ist in den Städten in

---

[38]) Anderer Ansicht Entsch. des Reichsgerichts in Zivilsachen Bd. 80, S. 339 ff.

[39]) Die Entsch. des OVG. vom 16. Mai 1885, Bd. 12, S. 204 verwahrt sich gegen die Bezeichnung „Schulpatronat", da ein solches dem ALR. fremd sei. Allein das ALR. ist doch nicht die einzige Quelle des

der Regel der Magistrat, auf dem flachen Lande der frühere Gutsherr anstellungsberechtigt. Soweit ein Gutsherr nicht vorhanden ist, muß die Anstellung durch den Gemeinde- oder Schulvorstand erfolgen. Aehnliche Bestimmungen bestehen in den neuen Provinzen. Sämtliche Volksschullehrer bedürfen der Bestätigung durch die Regierung, welche in den ehemaligen Domänendörfern die Lehrer unmittelbar anzustellen hat. In der Rheinprovinz erfolgt nach der Verordnung vom 6. Mai 1814 § 8 die Anstellung durch die Regierung auf Vorschlag des Gemeinde- bzw. Schulvorstandes. Besondere Vorschriften sind durch das Gesetz vom 15. Juli 1886[40]), um den Polonisierungsbestrebungen entgegenzuwirken, für die Provinzen Posen und Westpreußen getroffen worden. Die Ernennung gebührt hier allgemein dem Staate, also der Regierung, nach Anhörung des Gemeinde- bzw. Schulvorstandes über Einwendungen gegen die Person des zu Ernennenden. Das bisherige Ernennungssystem ist jedoch bestehen geblieben für die Stadtkreise, für die westpreußischen Städte mit mehr als 10000 Einwohnern, welche dies beantragen, und für die Kreise D.-Krone, Marienburg, Rosenberg und Elbing.

Das Volksschulunterhaltungsgesetz regelt die Lehrerberufung im Anschlusse an das bestehende Recht, wobei bisher schon bestehende weiter gehende Rechte der Gemeinden und Gutsbezirke, die einen eigenen Schulverband bilden, ausdrücklich aufrecht erhalten werden. Die Rektoren und Hauptlehrer werden nach Anhörung der Schulverbandsorgane von der Schulaufsichtsbehörde ernannt. Die Ernennung der übrigen Lehrer erfolgt aus der Zahl der Befähigten durch Wahl der Gemeindebehörde. In Schulverbänden mit 25 oder weniger Stellen geschieht die Wahl aus drei von der Aufsichtsbehörde als befähigt Bezeichneten. In Schulverbänden, die aus einer Gemeinde, aus einem Gutsbezirke oder aus mehreren, demselben Gutsbesitzer gehörenden Gutsbezirken be-

preußischen Schulrechts, und zur Zusammenfassung der dem Gutsherren obliegenden Rechte und Pflichten erscheint das Wort „Schulpatronat" sehr wohl geeignet. Jedenfalls entspricht der landrechtliche Sprachgebrauch, wo von der Gerichtsobrigkeit die Rede ist, den heutigen Verhältnissen noch viel weniger. Uebrigens handelt es sich bei dem gutsherrlichen Schulpatronate um eine absterbende Einrichtung, die nur noch für Posen und Westpreußen in Betracht kommt.

[40]) GS. 1886, S. 185.

stehen, wählen die Gemeindevorstände oder Gutsbesitzer nach Anhörung der Schuldeputationen oder Schulvorstände, in Gemeinden ohne kollegialischen Gemeindevorstand und in Gesamtschulverbänden die Schuldeputationen oder Schulvorstände. Die Gewählten werden durch die Aufsichtsbehörde bestätigt und ernannt. Nach zweimaliger Nichtbestätigung tritt die unmittelbare Ernennung ein. Dasselbe gilt bei disziplinarischer Versetzung im Interesse des Dienstes (§§ 58—62 VUG.).

Angestellt werden können nur solche Personen, welche zu dem Amte eines Volksschullehrers gehörig befähigt sind. Die persönlichen Erfordernisse, namentlich der Bildungsgang und das Prüfungswesen ist durch ministerielle Verfügungen vom 15. Oktober 1872[41]) geordnet. Das Gesetz vom 26. Mai 1909[42]) regelt das Diensteinkommen der Lehrer. Es besteht aus einem Grundgehalte von 1400 (bei Lehrerinnen 1200) Mk., freier Dienstwohnung oder entsprechender Mietsentschädigung und Alterszulagen, die nach siebenjähriger Dienstzeit neunmalig nach je drei Jahren mit 200 und 250 (bei Lehrerinnen 100 und 150) Mk. zu gewähren sind. Das Grundgehalt wird bei dauernder Verbindung der Schulstelle mit einem Kirchenamte entsprechend erhöht, für die einstweilig angestellten und die noch nicht vier Jahre im öffentlichen Schuldienst stehenden Lehrer um $^1/_5$ herabgesetzt. Die Schulverbände können daneben in bestimmten Grenzen Ortszulagen beschließen. Die Leiter von Schulen erhalten besondere Amtszulagen. Die Deckung der Bedürfnisse für die Alterszulagen geschieht durch Alterszulagekassen. Diese werden für die pflichtigen Schulverbände in jedem Regierungsbezirke (außer in Berlin) gebildet und verteilen ihren Bedarf nach der Zahl der angeschlossenen Lehrpersonen auf die Verbände. Die Einkommensbeträge werden von der Regierung festgesetzt. Die Zahlung erfolgt bei endgültig angestellten Lehrern vierteljährlich, bei anderen monatlich im voraus. Die Lehrpersonen können ihre Ansprüche im Rechtswege geltend machen, doch sind bei der richterlichen Beurteilung die Festsetzungen der Regierung zugrunde zu legen. Die Regierung kann die Neugewährung von Alterszulagen bei unbefriedigender Dienstführung

[41]) MBl. der inn. Verw. 1872, S. 286 ff., 292 ff.

[42]) GS. 1909, S. 93. Dazu Ergänzung und Erklärung durch Gesetz vom 5. Juli 1912 — GS. 1912, S. 191 —.

versagen. Der Staat gewährt den Schulverbänden bis zur Höchstzahl von 25 Schulstellen für jede politische Gemeinde feste, nach der Stellenzahl bemessene Beiträge zu den Grundgehältern und Zuschüssen an die Alterszulagekassen. Die Beiträge und Zuschüsse erhöhen sich in Schulverbänden mit nicht mehr als sieben Stellen; sie fallen dagegen bei geringerer Belastung der Gemeinden fort.

Die Pensionierung der Lehrer und Lehrerinnen an öffentlichen Volksschulen erfolgt nach denselben Grundsätzen wie für Staatsbeamte auf Grund des Gesetzes vom 6. Juli 1885 in der Fassung des Gesetzes vom 26. April 1890 mit Novelle vom 10. Juli 1907[43]). Das Ruhegehalt wird bis zur Höhe von 700 M. aus der Staatskasse, darüber aus den ähnlich wie die Alterszulagekassen gebildeten Ruhegehaltskassen gezahlt, deren Bedarf nach dem Stelleneinkommen auf die Schulverbände verteilt wird.

Den Hinterbliebenen gebührt außer dem Sterbemonate das Gnadenvierteljahr. Die weitere Witwen- und Waisenversorgung, die bisher in festen Beträgen aus besonderen für die Regierungsbezirke gebildeten, durch Stellenbeiträge und Staatszuschüsse gebildeten Kassen gewährt wurde, bestimmt sich jetzt nach denselben Grundsätzen wie für die Staatsbeamten, soweit der Lehrer nicht ausdrücklich Mitglied der seitherigen Kasse verblieben ist. Das Witwengeld beträgt 40 v. H. des Pensionsanspruches, mindestens 216, höchstens 2000 M. jährlich, das Waisengeld, wenn die Mutter lebt, $^1/_6$, sonst $^1/_3$ des Witwengeldes. Beide Gelder werden bis zu einer bestimmten Höhe aus der Staatskasse, darüber hinaus aus Bezirks-Witwen- und Waisenkassen gezahlt, die ähnlich den Ruhegehaltskassen eingerichtet sind und verwaltet werden und ihren Bedarf auf die Schulverbände nach dem Diensteinkommen der Schulstellen verteilen.

VI. Der allgemeinen Schulpflicht braucht nicht in den öffentlichen Volksschulen genügt zu werden. Ihre Erfüllung ist auch möglich in Privatunterrichtsanstalten und durch den Unterricht einzelner Privatlehrer. Dieser Freiheit der Unterrichtswahl entspricht aber das Recht des Staates zu prüfen, ob das Privatunterrichtspersonal die nötige Befähigung besitzt, um den allgemeinen Volksschulunterricht zu ersetzen. Während nach Art. 22

[43]) GS. 1885, S. 298, § 11; 1890, S. 89 und 1907, S. 133.

der Verfassungsurkunde sich das Recht des Staates auf diese Prüfung beschränkt, und die Erteilung von Unterricht, sowie die Errichtung von Unterrichtsanstalten nur den Nachweis der sittlichen, wissenschaftlichen und technischen Bildung erfordert, steht das geltende Recht auf einem wesentlich anderen Standpunkte. Es wird dabei unterschieden zwischen Privatunterrichtsanstalten und Privatlehrern[44]).

Privatunterrichts- und Erziehungsanstalten bedürfen einer besonderen staatlichen Genehmigung. Deren Erteilung ist bedingt von dem Nachweise eines vorhandenen Bedürfnisses und der sittlichen und wissenschaftlichen Befähigung des Unternehmers. Ebenso dürfen zum Unterrichte an der Anstalt nur entsprechend befähigte Personen zugelassen werden. Die Zurücknahme der Genehmigung kann erfolgen wegen Unrichtigkeit der Nachweise oder, wenn aus Handlungen oder Unterlassungen des Inhabers der Mangel der erforderlichen Eigenschaften klar erhellt. Die Aufsichtsbehörde hat gegen den Unternehmer wie gegen das Lehrpersonal ein Ordnungsstrafrecht. Im Verhältnisse zum Publikum nimmt der Unternehmer keine andere Stellung ein als der Inhaber jedes sonstigen gewerblichen Unternehmens, die daraus erwachsenden rechtlichen Beziehungen sind also durchaus privatrechtlicher Natur.

Bei den Privatlehrern wird unterschieden zwischen Privatlehrern überhaupt und Hauslehrern. Erstere bedürfen, wenn sie Unerwachsene in Lehrgegenständen unterrichten wollen, die auch in der öffentlichen Schule gelehrt werden, einer besonderen, nur für ein Jahr und nur für einen Ort zu erteilenden Erlaubnis, deren Erteilung von dem Bestehen der Lehrerprüfung und dem Nachweise der sittlichen Tüchtigkeit abhängig ist. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn die betreffende Person in religiöser oder politischer Beziehung Bedenken erregt. Für den Unterricht in

---

[44]) Die Rechtsquellen bilden das ALR. II, 12 §§ 3—8, die Kabinettsorder vom 10. Juni 1834 — GS. 1834, S. 135 — und die Staatsministerialinstruktion vom 31. Dezember 1839 — MBl. der inn. Verw. 1840, S. 94 —, ergänzt durch Reskripte vom 12. April 1842 — a. a. O. 1842, S. 119 — und 22. August 1866 — a. a. O. 1866, S. 211 —. Wegen der Anwendbarkeit dieser Grundsätze in den neuen Provinzen vgl. Verf. vom 18. Februar 1887 — Centr.Bl. der Unterrichtsverwaltung 1887, S. 396 —.

anderen Lehrgegenständen ist die Erteilung der Erlaubnis nur von dem Nachweise der sittlichen Tüchtigkeit abhängig. Geistliche, Lehrer an öffentlichen Schulen und Studenten bedürfen zwar keiner Erlaubnis, haben jedoch ihr Vorhaben der Ortsschulbehörde anzuzeigen, welche ihnen die Erteilung von Unterricht untersagen kann. Hauslehrer, d. h. Personen, welche als Mitglieder des Hausstandes zum Unterrichte der Kinder des Hauses angenommen werden, bedürfen einer für den betreffenden Regierungsbezirk zu erteilenden Erlaubnis. Diese darf jedoch nur denjenigen versagt werden, gegen welche in sittlicher oder politischer Beziehung Bedenken obwalten.

VII. Aus der allgemeinen Schulpflicht und dem staatlichen Charakter des Unterrichtswesens ergibt sich endlich, daß die Aufsicht über das Schulwesen nur dem Staate zustehen kann, daß alle Schulaufsichtsorgane ihr Aufsichtsrecht vom Staate herleiten müssen. Dieser Grundsatz ist sowohl hinsichtlich der öffentlichen wie der Privatschulen bereits im ALR. II, 12 §§ 4, 9 mit völliger Klarheit ausgesprochen. In der praktischen Anwendung wurde er jedoch bis 1872 dadurch verdunkelt, daß das Schulaufsichtspersonal des Staates sich deckte mit dem kirchlichen Personale, daß der Staat sich zur Handhabung der Schulaufsicht nur der kirchlichen Organe bedienen konnte. Dieser Mißstand ist erst beseitigt durch das Gesetz vom 11. März 1872[45]), welches die Schulaufsicht für das ganze Staatsgebiet einheitlich regelt.

An der Spitze steht der Grundsatz, daß die Aufsicht über alle öffentlichen und Privat-Unterrichts- und Erziehungsanstalten ein ausschließliches Recht des Staates ist. Demgemäß handeln alle mit dieser Aufsicht betrauten Behörden und Beamten im Auftrage des Staates. Auch die städtische Schuldeputation handelt dabei als Organ der allgemeinen Landesverwaltung (§ 43 VUG.). Die Ernennung der Orts- und Kreisschulinspektoren und die Abgrenzung ihrer Aufsichtsbezirke gebührt dem Staate allein. Der vom Staate den Inspektoren der Volksschule erteilte Auftrag ist, sofern sie dies Amt als Neben- oder Ehrenamt verwalten, jederzeit widerruflich.

Im Widerspruche mit dem Grundsatze, daß die Schulaufsicht eine rein staatliche ist, hatte nun aber Art. 24 der Verfassungsurkunde die Leitung des religiösen Unterrichts der Volksschule den betreffen-

[45]) GS. 1872, S. 183. Einführung in Lauenburg durch Ges. vom 25. Februar 1878 § 5 — GS. 1878, S. 97 —.

den Religionsgesellschaften eingeräumt. Damit ist aber kein eigenes Recht der Kirche begründet. Der Ministerialerlaß vom 18. Februar 1876[46]), der die Beziehungen der Kirche zur Schule nach Maßgabe des geltenden Rechtes geregelt hat, geht daher ganz richtig davon aus, daß die Schulaufsicht ein Recht des Staates ist. Er bedient sich aber bei der Beaufsichtigung des Religionsunterrichtes der Mitwirkung der Kirche. Die Organe der Religionsgesellschaften sind berechtigt, dem schulplanmäßigen Religionsunterrichte beizuwohnen, den Religionslehrern Ratschläge und Belehrungen zu erteilen, Wünsche und Beschwerden in Bezug auf den Religionsunterricht den staatlichen Aufsichtsbehörden vorzutragen. Die Abstellung liegt nur dem Staate ob. Irgend welche Missio canonica für die Religionslehrer durch die Kirche und die Möglichkeit der Entziehung seitens der Kirche wird vom Staate nicht anerkannt.

§ 225. Das höhere Unterrichtswesen [1]).

Für das höhere Unterrichtswesen fehlt es abgesehen von den vereinzelten Bestimmungen des ALR. II, 12 §§ 54 ff. an einer gesetzlichen Regelung so gut wie ganz. Der ganze Rechtszustand beruht im wesentlichen auf Ministerialerlassen. Die in Art. 26 der Verfassungsurkunde geforderte gesetzliche Regelung bleibt das Ideal für die Zukunft.

Zu unterscheiden sind zwei Arten von Unterrichts- und wissenschaftlichen Anstalten mit wesentlich verschiedener Rechtsstellung, einmal die höheren Schulen und weiterhin die Universitäten, Hochschulen und Akademien.

I. Unter den höheren Unterrichtsanstalten versteht man solche, welche in schulmäßiger Unterrichtsweise eine über den Unterrichtskreis der Volksschule hinausgehende Bildung gewähren. Der Staat zwingt seine Einwohner nicht, ihre Kinder und Pflegebefohlenen in höhere Schulen zu schicken, der Schulzwang greift also auf dem Gebiete des höheren Unterrichtswesens nicht Platz. Nur insofern macht sich der Schulzwang auch hier geltend, als der allge-

---

46) MBl. der inn. Verw. 1876, S. 68.

1) Vgl. L. Wiese, Das höhere Schulwesen in Preußen, 3 Bände, Berlin 1864—1875; Wiese-Kübler, Verordnungen und Gesetze für die höheren Schulen in Preußen, 3. Ausg., Berlin 1886—1888.

meinen Schulpflicht auch durch den Besuch einer höheren Schule genügt werden kann.

Da eine allgemeine Schulpflicht für das höhere Unterrichtswesen nicht besteht, so fehlt auch die entsprechende Verpflichtung des Staates, für höhere Unterrichtsanstalten dem Bedürfnisse gemäß zu sorgen. Im Gegenteile kann es im Interesse der Unterrichtspolitik liegen, die Befriedigung eines ungesunden Bedürfnisses nach höheren Unterrichtsanstalten zu verhindern und, indem der Staat dies tut, handelt er durchaus innerhalb der Schranken der Rechtsordnung. Eben so wenig kann er einer Gemeinde oder einem sonstigen Verbande die Verpflichtung zur Errichtung oder Unterhaltung einer höheren Schule auferlegen. Die Gemeinden, welche Schulen errichten und unterhalten, erweitern vielmehr den Kreis ihrer kommunalen Aufgaben über das vom Staate geforderte Maß. Endlich kann der staatliche Charakter des höheren Schulwesens nicht daraus folgen, daß die Anstalten der Erfüllung einer allgemeinen Pflicht dienen, sondern nur daraus, daß die Veranstaltungen vom Staate oder einer öffentlichen Korporation ausgehen. Für die landrechtlichen Gebietsteile bezieht sich die Erklärung des § 1 II, 12 ALR., daß die Schulen Veranstaltungen des Staates sind, auch auf das höhere Schulwesen, und dasselbe gilt gewohnheitsrechtlich auch außerhalb des landrechtlichen Gebietes.

Die höheren Schulen werden unterhalten entweder vom Staate oder von den Gemeinden oder von sonstigen öffentlichen Korporationen. Je nachdem das eine oder das andere der Fall ist, spricht man von einem königlichen, städtischen usw. Patronate. Bisweilen wirken auch mehrere Träger zusammen entweder in der Form des Kompatronats, so daß die Rechte und Pflichten gleichmäßig verteilt sind, oder derart, daß der eine bloß einen Geldzuschuß zu der unter dem Patronate eines anderen stehenden Schule gewährt. Zur Errichtung jeder höheren Schule ist die Genehmigung des Unterrichtsministers erforderlich. Nach dem Erlasse vom 25. März 1871[2]) wird diese einer Gemeinde erst dann erteilt, wenn zuvor nachgewiesen ist, daß für das Volksschulwesen des Ortes ausreichend gesorgt, und daß es durch die für eine höhere Schule nötigen Aufwendungen in keiner Weise beeinträchtigt wird. Im übrigen wird die Nachweisung einer entsprechenden Aus-

[2]) MBl. der inn. Verw. 1871, S. 199.

stattung und die Vorlegung eines Statuts zur Regelung der rechtlichen Verhältnisse erfordert.

Jede höhere Schule hat im landrechtlichen Gebiete nach § 54 II, 12 ALR., in den übrigen Landesteilen nach einem in der Verwaltungspraxis betätigten Gewohnheitsrechte die Rechte einer juristischen Person, aber nicht als Genossenschaft, sondern als Anstalt, da die Vermögensverwaltung dem übergeordneten Provinzialschulkollegium zusteht.

Der Unterhalt erfolgt in erster Linie aus dem Vermögen der Anstalt und durch die Leistungen etwa auf Grund besonderer Rechtstitel verpflichteter Personen, und demnächst durch den Patron. Besondere Schulabgaben für das Unterrichtswesen gibt es nicht, sondern die Lasten werden in derselben Weise gedeckt wie alle sonstigen Staats- und Kommunalabgaben.

Wohl aber findet die Erhebung von Schulgeld für den Besuch sämtlicher höheren Unterrichtsanstalten statt. Dieses Schulgeld ist aber seinem Charakter nach wesentlich von dem in den Volksschulen erhobenen verschieden. Es bildet nicht das Entgelt für eine staatliche Leistung, welche auf der allgemeinen Schulpflicht beruht, sondern für einen höheren Unterricht, zu dessen Annahme keine Verpflichtung besteht, und den sich jeder ebensowohl auf den staatlichen Anstalten wie bei Privatunternehmern oder Privatlehrern aneignen kann. Das Rechtsverhältnis ist also privatrechtlich und demgemäß auch das Schulgeld nicht öffentlichrechtliche Gebühr, sondern privatrechtliche Gegenleistung, für deren Erhebung es daher auch keiner gesetzlichen Grundlage bedarf. Gleichwohl unterliegt auch das Schulgeld der höheren Unterrichtsanstalten der Einziehung im Verwaltungszwangsverfahren nach der Kabinettsorder vom 19. Juni 1836. Nach dem Gesetze vom 24. Mai 1861[3]), dessen Bestimmungen jetzt nur noch für höhere Schulen gelten, ist in Beziehung auf Abgaben und Leistungen, welche für höhere Schulen oder deren Beamte auf Grund einer notorischen Orts- oder Bezirksverfassung erhoben werden, sowie in Beziehung auf Forde-

[3]) GS. 1861, S. 241. Vgl. auch Bd. 2, § 143. Indem für die Volksschulen der ordentliche Rechtsweg durch die Verwaltungsklage ersetzt wurde, ist das regelmäßige Verhältnis zurückgekehrt, daß der ordentliche Richter nur über privatrechtliche Streitfragen zu erkennen hat.

rungen der öffentlichen Schul- und Erziehungsanstalten an Schul- und Pensionsgeld der Rechtsweg unbedingt gestattet.

Für die innere Einrichtung der höheren Unterrichtsanstalten besteht keine gesetzliche Bestimmung, wonach sie einen bestimmten konfessionellen Charakter haben müßten. Wohl aber war ein solcher stiftungs- oder observanzmäßig den meisten Schulen beigelegt. Da ferner nach der geschichtlichen Entwicklung auch des höheren Schulwesens in Preußen die Konfessionalität allgemein herrschend war, und die Unterrichtsverwaltung bei Neugründung von Schulen stets die Beilegung eines konfessionellen Charakters verlangte, so konnte man sehr wohl behaupten, daß die Konfessionalität des höheren Unterrichtswesens in Preußen auf einem allgemeinen Gewohnheitsrechte beruhe. Infolge der Anfechtungen, welche der Standpunkt der Verwaltung zu erfahren hatte[4]), hat jedoch die Regierung seit 1872 ihre frühere Auffassung preisgegeben und damit das bestehende Gewohnheitsrecht durchbrochen. Es wird seitdem anerkannt, daß die höheren Schulen zwar nicht konfessionell sein müssen, wohl aber konfessionell sein können und zum weitaus überwiegenden Teile auch wirklich sind[5]).

Nach dem Lehrziele, welche die höheren Schulen verfolgen, unterscheidet man Gymnasien, Realgymnasien[6]), Oberrealschulen, Realschulen, höhere Bürgerschulen, höhere Mädchenschulen, Ober-Lyzeen, Lyzeen, Gewerbeschulen und sonstige Fachschulen. Lehrplan und Lehrziel der höheren Schulen beruhen gegenwärtig auf den A.Erlassen vom 29. Mai 1901 und 15./18. August 1908 und den Ministerialerlassen vom 29. Mai 1901 und 12. Dezember 1908[7]). Je nach dem Schulbesuche bezw. der Zurücklegung einer Abgangsprüfung richtet sich die Zulassung zum einjährigen Militärdienste, zum Universitätsstudium und zu verschiedenen Stellungen im Staatsdienste. Mit Rücksicht auf das Recht der Schulen, Befähigungszeugnisse für den einjährigen Militärdienst auszustellen, besteht eine besondere Reichsschulkommission für die Ein-

[4]) Vgl. namentlich Gneist, Konfessionelle Schule S. 49 ff.

[5]) Wiese a. a. O. Bd. 3, S. 18.

[6]) Sofern diese Schulen noch unvollständig sind, spricht man von Progymnasien und Realprogymnasien.

[7]) Centralblatt der Unterr.-Verw. 1901, S. 471; 1908, S. 693, 694, 742.

ordnung und die Beaufsichtigung der berechtigten höheren Lehranstalten[8]).

Im übrigen entzieht sich die innere Einrichtung des höheren Schulwesens der juristischen Erörterung und fällt in das Gebiet der Unterrichtspolitik und Pädagogik.

Die Anstellung des Lehrerpersonals erfolgt durch den Patron der Schule. Sofern die Schule nicht königlichen Patronats ist, bedarf jede Ernennung der staatlichen Bestätigung. Diese Grundsätze ergeben sich für die landrechtlichen Gebietsteile aus §§ 59, 60 II, 12 ALR., für das übrige Staatsgebiet aus einem allgemeinen Gewohnheitsrechte. Die Ernennung oder Bestätigung geschieht bei den Direktoren der Gymnasien und der diesen gleichgestellten Anstalten durch den König, im übrigen je nach der Wichtigkeit der Schule oder der Stellung des Lehrers durch den Unterrichtsminister oder das Provinzialschulkollegium[9]). Die persönlichen Erfordernisse für die Anstellung sind durchweg durch ministerielle Erlasse bestimmt und zwar sind die Anforderungen verschieden, je nachdem die Stellung die Befähigung zum höheren Schulamte[10]) oder nur diejenige eines Volksschullehrers oder eines technischen Lehrers verlangt.

Die allgemeine Rechtsstellung der an höheren Schulen angestellten Lehrer ergibt sich ohne Rücksicht auf die Verschiedenheit ihrer persönlichen Befähigung daraus, daß sie für Veranstaltungen des Staates von diesem oder von öffentlichen Korporationen bestellte Beamte sind. Sie haben daher, wie §§ 65 II, 12 ALR. für die landrechtlichen Gebietsteile ausdrücklich anerkennt, die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten, und es finden die allgemeinen Normen des Beamtenrechts auch auf die Lehrer an höheren Unterrichtsanstalten Anwendung. Damit ist freilich noch nicht entschieden, ob sie unmittelbare oder mittelbare Staatsbeamte sind. Erstere

---

[8]) Vgl. über sie Laband, StR. des Deutschen Reiches Bd. 1, S. 394.

[9]) Vgl. Verordnung vom 9. Dezember 1842 — GS. 1843, S. 1 —, Kabinettsorder vom 10. November 1842 — MBl. der inn. Verw. 1863, S. 6 —, und wegen der neuen Provinzen Erlaß vom 13. März 1867 — a. a. O. 1867, S. 113.

[10]) Prüfungsordnung vom 12. September 1898 — Centr.Bl. der Unterr.Verw. 1898, S. 692 — mit Ergänzungen vom 26. Februar 1901 und 17. August 1906 — a. a. O. 1901, S. 279; 1906, S. 692 —.

Eigenschaft haben nur die Lehrer an den Schulen königlichen Patronates[11]).

Hinsichtlich des Privatunterrichts finden, wenn er sich mit Gegenständen des höheren Unterrichts befaßt, die gleichen Grundsätze statt, wie bei demjenigen, der den Volksschulunterricht zu ersetzen bestimmt ist. Es ist also in dieser Beziehung auf den vorigen Paragraphen zu verweisen.

Daß die Aufsicht über das höhere Schulwesen nur dem Staate zustehen kann, ergibt sich schon aus dem Charakter der Schulen als staatlicher Veranstaltungen und hat für die öffentlichen wie für die Privatschulen durch §§ 4, 9 II, 12 ALR. ausdrückliche gesetzliche Anerkennung gefunden. Einer besonderen Durchführung dieses Grundsatzes bedurfte es jedoch für das höhere Schulwesen nicht mehr, da sich schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Verwaltungs- und Aufsichtsbehörden des höheren Schulwesens von den kirchlichen vollständig gesondert hatten, und daher auch eine Verdunkelung des geltenden Rechtes zu Gunsten der Kirche nicht möglich war. Die Teilnahme der Religionsgesellschaften an der Beaufsichtigung des Religionsunterrichts regelt sich nach denselben Grundsätzen wie beim Volksschulwesen. Die Gemeinden können für die Wahrnehmung der ihnen zustehenden Anstellungsrechte und der Beaufsichtigung der äußeren Schulangelegenheiten besondere Deputationen oder Kommissionen einsetzen oder, wo der Umfang des Gemeindeschulwesens es erfordern sollte, auch besondere Stadtschulräte als technische Magistratsmitglieder bestellen.

II. Die Universitäten und die ihnen gleichstehenden Hochschulen unterscheiden sich grundsätzlich von den höheren Unterrichtsanstalten durch die wissenschaftliche Art des Lehrbetriebes. Sie unterliegen aber auch einer wesentlich abweichenden rechtlichen Ordnung. Den ursprünglichen Typus bilden die aus dem Mittelalter überkommenen Universitäten. Dazu sind später Hochschulen der mannigfachsten Art für besondere Lehraufgaben wie Technische Hochschulen,

[11]) Vgl. Giese, Der Beamtencharakter der Direktoren und Oberlehrer an den nicht vom Staate unterhaltenen höheren Lehranstalten in Preußen, 2. Aufl., Dresden 1911. Daß auch die städtischen Direktoren und Lehrer nicht unter das Kommunalbeamtengesetz fallen, ist selbstverständlich.

Bergakademien, Forstakademien, Landwirtschaftliche Hochschulen, gekommen.

Das ALR. II, 12 §§ 67, 73, 68 erklärt die Universitäten für privilegierte Korporationen und verweist für die Verfassung auf die Privilegien und die vom Staate genehmigten Statuten jeder Universität. Dasselbe gilt gewohnheitsrechtlich auch außerhalb des Geltungsgebietes des ALR. und für andere Hochschulen. Die daneben noch im ALR. enthaltenen Vorschriften für die Studierenden sind veraltet und durch derogatorisches Gewohnheitsrecht beseitigt.

Die Forderung des Art. 26 der Verfassungsurkunde, daß das Unterrichtswesen durch Gesetz zu regeln ist, gilt auch für die Hochschulen. Vorläufig ist aber das ältere Recht noch in Kraft. Dieses ist das Recht des Polizeistaates, in dem die Universitäten stecken geblieben sind. Und nach diesem Vorbilde sind auch die anderen Hochschulen geordnet worden. Die Korporationsverfassung der Universitäten und sonstigen Hochschulen ist daher nicht die der gesetzlich geregelten Selbstverwaltung, sondern die des Polizeistaates[12]).

Das gilt zunächst von den statutarischen Rechtsgrundlagen. Das Statut war ursprünglich die autonome Satzung der Genossenschaft, wodurch diese sich selbst ihre Verfassung gab. Der Polizeistaat hatte dieses Satzungsrecht erst von seiner Genehmigung abhängig gemacht, dann die Genossenschaft auf unmaßgebliche Vorschläge beschränkt und das Satzungsrecht ganz an sich gezogen, wobei nur der Name des Statuts sich erhielt. Dabei ist es geblieben. Das Universitätsstatut ist eine königliche Verordnung, vor deren Erlasse die Organe der Universität nicht einmal gehört zu werden brauchen, das Fakultätsstatut ein Ministerialerlaß, indem das Universitätsstatut den Minister mit der weiteren Ausführung beauftragt. Dasselbe gilt von den Statuten der anderen Hochschulen. Damit steht die ganze Selbstverwaltung zur freien Verfügung von Regierung und Verwaltung, die jederzeit das Statut ändern können.

Die Hochschulen sind juristische Personen. Ihre Verfassung hat zwar einen genossenschaftlichen Anstrich, und das ALR. bezeichnet sie als Korporationen. Soweit aber die Vertretung der

---

[12]) Vgl. Bornhak, Die Korporationsverfassung der Universitäten, Berlin 1910.

juristischen Person in privatrechtlicher Beziehung in Betracht kommt, handelt es sich nach feststehender Verwaltungspraxis um Anstalten. Denn die Vertretung liegt nicht den Organen der Genossenschaft, sondern den Kuratoren, den Kommissaren des vorgesetzten Ministeriums, ob. Im übrigen spielt das eigene Vermögen der meisten Hochschulen eine sehr geringe Rolle. Es ist im wesentlichen Verwaltungsvermögen, bestehend in den Gebäuden, und Zweckvermögen für bestimmte Aufgaben, Stipendien usw. Finanzvermögen, das einen fortlaufenden Ertrag lieferte, spielt nur bei der aus dem Mittelalter überkommenen Universität Greifswald eine erheblichere Rolle. Der Unterhalt der Hochschulen erfolgt daher im wesentlichen aus der Staatskasse nach Maßgabe der Etats.

Für die genossenschaftliche Selbstverwaltung waren die deutschen Universitäten ursprünglich nach dem Muster von Paris begründet als Magister-Korporationen mit Aktivbürgerrecht aller Lehrenden. Im Laufe der weiteren Entwicklung verknöcherte diese Organisation immer mehr. Zunächst wurden in Universität und Fakultät die Privatdozenten, dann auch die außerordentlichen Professoren ausgeschieden, so daß nur noch die ordentlichen Professoren ein Aktivbürgerrecht hatten. Bei dieser Verknöcherung ist es im wesentlichen verblieben. Durch Allerhöchsten Erlaß vom 30. Mai 1910 ist jedoch den etatsmäßigen außerordentlichen Professoren, jedoch höchstens in Zahl der Hälfte der ordentlichen, Teilnahme an der Rektorwahl und für in der Fakultät nicht vertretene Sonderfächer in Angelegenheiten dieses Sonderfaches Sitz und Stimme in der Fakultät eingeräumt.

Die Universität wird vertreten durch Rektor und Senat. Der Rektor wird alljährlich gewählt. Mitglieder des Senates sind außerdem der Rektor des Vorjahres als Prorektor, der Universitätsrichter, die Dekane und alljährlich gewählte Senatoren. Daneben besteht bei einzelnen Universitäten, wie Königsberg und Kiel, ein großes Konzilium aller ordentlichen Professoren für gewisse Angelegenheiten. Die Selbstverwaltung erstreckt sich über gemeinsame Veranstaltungen und Einrichtungen der Universität und Handhabung der Disziplin über die Studierenden. Der Rektor bezieht zum Teil ganz erhebliche Gebühren aus Immatrikulationen usw.

Fakultäten gibt es gewöhnlich vier, die theologische, juristische, medizinische und philosophische. Breslau und Bonn haben je eine

evangelisch-theologische und eine katholisch-theologische Fakultät. In Münster, Kiel und Breslau sind die staatswissenschaftlichen Fächer mit den juristischen in einer rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät verbunden. Mitglieder der Fakultät sind die ordentlichen Professoren. An der Spitze steht der alljährlich von ihnen aus ihrer Mitte gewählte Dekan. Gegenstände der Selbstverwaltung sind die Sorge für die Vollständigkeit des Unterrichtes, Erteilung der akademischen Grade, Vorschläge für Besetzung von Professuren, Zulassung der Privatdozenten und Handhabung der Disziplinargerichtsbarkeit über sie. Dekan wie Fakultätsmitglieder beziehen mannigfache Gebühren.

Das Lyceum Hoseanum in Braunsberg steht im allgemeinen den Universitäten gleich, hat aber nur eine katholisch-theologische und eine philosophische Fakultät.

Die Lehrer[13]) sind zum größten Teile beamtete Lehrer und zwar unmittelbare Staatsbeamte nach dem Disziplinargesetze vom 21. Juli 1852. Hierher gehören die ordentlichen und außerordentlichen Professoren. Letztere hatten ursprünglich ein Warterecht auf die erste frei werdende Professur. Heute unterscheiden sie sich von den ordentlichen Professoren nur durch die geringere Teilnahme an der Selbstverwaltung und geringeres Gehalt. Die beamteten Lehrer sollen in der Regel etatsmäßiges Gehalt beziehen, notwendig ist es aber nicht. Dazu kommen ordentliche und außerordentliche Honorarprofessoren, grundsätzlich ohne Lehrverpflichtung und ohne Gehalt. Doch werden auch außerordentliche Professoren unter Fortbestand ihres Rechtsverhältnisses zu ordentlichen Honorarprofessoren ernannt. Danach sind die Honorarprofessoren zum Teil nicht Beamte, zum Teil Beamte. Die Privatdozenten werden von der Fakultät auf Grund der Habilitationsleistungen zugelassen, haben damit die Venia legendi, aber keine Lehrverpflichtung. Sie sind daher nicht Beamte, unterliegen aber dem Disziplinarrechte nach dem Gesetze vom 17. Juni 1898[14]). Disziplinarbehörde erster Instanz ist die Fakultät, zweiter Instanz das Staatsministerium. Lektoren und Assistenten werden durch Privatvertrag des Staates angenommen.

---

[13]) Vgl. **Bornhak**, Die Rechtsverhältnisse der Hochschullehrer in Preußen, Berlin 1901.

[14]) GS. 1898, S. 125.

Außer dem Gehalte der etatsmäßigen Lehrer beziehen sämtliche Lehrer Honorar von den Zuhörern. Seine Bemessung unterliegt der Staatsaufsicht. Den besoldeten Professoren wird es nach dem Besoldungsgesetze zum Teil vom Staate konfisziert.

Die besondere akademische Gerichtsbarkeit über die Studierenden ist fortgefallen. Doch stehen sie nach dem Gesetze vom 29. Mai 1879[15]) unter der Disziplinargerichtsbarkeit des Universitätsrichters und von Rektor und Senat mit Beschwerde an den Unterrichtsminister. Die in der Praxis übliche Ausdehnung dieser Disziplinargewalt über akademische Vereine widerspricht dem Reichsvereinsgesetze.

Der Rechtszustand der Technischen Hochschulen[16]) ist denen der Universitäten nachgebildet. Doch zerfallen sie nicht in Fakultäten, sondern in Abteilungen mit Abteilungsvorstehern. Aktivbürgerrecht haben in der Regel nur die etatsmäßigen Professoren. An die Stelle der außerordentlichen Professoren treten Dozenten in kündbarem Beamtenverhältnisse.

Akademien sind zum Teil Hochschulen für besondere Fachbildung, wie Bergakademien, Forstakademien, zum Teil höhere wissenschaftliche oder künstlerische Anstalten.

Die Akademie der Wissenschaften zu Berlin[17]) war sowohl nach ihrer Gründung unter Leibniz 1700 wie nach ihrer Erneuerung unter Maupertius 1744 Trägerin französischen Geisteslebens. Neue Satzungen erhielt sie am 24. Januar 1812, 31. März 1831 und endlich am 28. März 1881. Sie bildet eine zur Prüfung des Vorhandenen, wie zu weiterer Forschung auf dem Gebiete der Wissenschaft eingesetzte Gesellschaft von Gelehrten. Sie hat die Rechte einer privilegierten Korporation, besitzt eigenes Vermögen und bezieht einen jährlichen Staatszuschuß. Sie zerfällt in eine physikalisch-mathematische und eine philosophisch-historische Klasse. Die Mitglieder sind ordentliche, außerordentliche und Ehrenmitglieder. Die ordentlichen Mitglieder bilden die eigentliche Ge-

[15]) GS. 1879, S. 389. Dazu Vorschriften des Unterrichtsministers vom 1. Oktober 1879.

[16]) Vgl. Damm, Die Technischen Hochschulen in Preußen, Berlin 1899.

[17]) Vgl. Harnack, Geschichte der kgl. preußischen Akademie der Wissenschaften in Berlin, Berlin 1900.

sellschaft und beschließen unter Vorsitz von vier ständigen Sekretären, insbesondere über die Wahl neuer Mitglieder, welche der Bestätigung des Unterrichtsministers bedarf. Die Akademie gibt Abhandlungen, Monatsberichte und kleinere Mitteilungen heraus, stellt Preisaufgaben und unterstützt wissenschaftliche Unternehmungen.

Die Akademie der Künste zu Berlin, 1699 begründet, beruht jetzt auf dem Allerhöchsten Erlasse und Statute vom 19. Juni 1882, geändert am 3. Februar 1897, 3. Januar und 28. Juni 1906. Sie ist eine zur Förderung der bildenden Künste und der Musik bestehende Staatsanstalt mit juristischer Persönlichkeit. Die Akademie hat einen Präsidenten und umfaßt den Senat, die Genossenschaft der Mitglieder, die in Ehrenmitglieder, ordentliche, einheimische und auswärtige, zerfallen und die akademischen Unterrichtsanstalten.

Die Gesellschaft der Wissenschaften zu Göttingen, 1752 auf Albrecht von Hallers Betrieb gegründet und 1770 umgestaltet, hat jetzt Statuten vom 21. Juni 1893. Sie zerfällt in eine mathematisch-physikalische und eine philologisch-historische Klasse. Jede von ihnen kann 15 ordentliche, 30 auswärtige, 100 korrespondierende und außerdem noch Ehrenmitglieder haben. Sie gibt Abhandlungen und die Göttinger gelehrten Anzeigen heraus und stellt Preisaufgaben.

Die Akademie zu Posen ist eine Veranstaltung des Staates mit den Rechten einer privilegierten Korporation und hat Satzungen vom 28. August 1903. Sie soll das deutsche Geistesleben in den Ostmarken durch ihre Lehrtätigkeit und ihre wissenschaftlichen Bestrebungen fördern. Die sämtlichen Professoren und der Syndikus bilden den Senat, der alle drei Jahre den Rektor wählt. Eine Verwaltungskommission führt die laufenden Geschäfte. Die Lehrer sind Professoren, Honorarprofessoren und Dozenten und werden vom Minister, die Professoren mit Vorschlagsrecht des Senates ernannt. Zweck der Akademie bei ihrer Lehrtätigkeit ist nicht Berufsbildung, sondern wissenschaftliche Fortbildung. Von den Hörern, über deren Zulassung die Verwaltungskommission entscheidet, wird im allgemeinen das Einjährigen-Zeugnis verlangt.

§ 226. Die Unterrichtsbehörden.

Trotz des anerkannt staatlichen Charakters des preußischen Unterrichtswesens im 18. Jahrhundert war doch der Behördenorganismus dafür hinsichtlich der evangelischen Schulen vollständig und hinsichtlich der katholischen wenigstens in den unteren Stellen mit dem kirchlichen derselbe geblieben. Die Ortsgeistlichen, Inspektoren und Erzpriester übten die Orts- und Kreisschulinspektion über die Volksschulen ihrer Konfession. Für das Kammerdepartement bildete die Schulbehörde das Konsistorium, welches zu diesem Zwecke in Landesteilen mit stark katholischer Bevölkerung, wie Schlesien und Westpreußen, durch katholische geistliche Räte verstärkt wurde, oder in den Provinzen mit neu gestalteter Verwaltungsorganisation die Kriegs- und Domänenkammer, auf welche alle Obliegenheiten der Konsistorien übergegangen waren. An der Spitze des Kirchen- wie des Schulwesens standen endlich die etwa für eine Konfession bestellten besonderen obersten Behörden, wie das lutherische Oberkonsistorium, das reformierte Kirchendirektorium, das französische Oberkonsistorium, und über diesen das geistliche Departement des Ministeriums. Nur in einem Punkte wurde dieses Verwaltungssystem, welches in der notwendigen Verbindung der Kirchen- und Schulverwaltung gipfelte, durchbrochen, nämlich durch die zufolge Verordnung vom 22. Februar 1787[1]) erfolgte Bildung eines besonderen Oberschulkollegiums, welches als eine den Provinzialbehörden übergeordnete und dem Könige unmittelbar unterstellte Behörde die oberste Verwaltung des Schulwesens an Stelle des geistlichen Departements führen sollte. Eine Verordnung vom 21. November 1787[2]) nahm aber die reformierten Schulen von seiner Zuständigkeit ausdrücklich aus. Diese nur aus persönlichen Gründen hervorgegangene Bildung[3]) ist jedoch für die Gesamtentwicklung des preußischen Unterrichtswesens ohne jede Bedeutung geblieben.

[1]) N. C. C. VIII, 2 Nr. 25.

[2]) A. a. O. 5, Suppl. Nr. 4.

[3]) Der Aufklärungsminister Friedrichs des Großen, v. Zedlitz, sollte von der Unterrichtsverwaltung verdrängt werden, daher die Beschränkung der Zuständigkeit durch Herausnehmen der reformierten Schulen. Eine systematische Scheidung von Kirchen- und Schulverwaltung hätte auch kaum der Wöllnerschen Politik entsprochen.

Die Stein-Hardenbergische Reformzeit knüpft durchaus an das bisherige Recht an. Die Orts- und Kreisschulinspektion blieb mit dem geistlichen Amte verbunden. An die Stelle der Konsistorien traten nach dem Vorbilde der Provinzen mit reformierter Verwaltung für die Kirchen- und Schulverwaltung allgemein die Regierungen. Die kirchlichen Oberbehörden und das geistliche Departement endlich wurden für das kirchliche Gebiet wie für das Unterrichtswesen durch das Ministerium des Innern ersetzt. Erst seit 1817 beginnt die allmähliche Auseinandersetzung zwischen den kirchlichen Verwaltungsbehörden und denjenigen für das Schulwesen, welche für die Stellen vom Regierungsbezirke aufwärts im Jahre 1845 vollendet ist[4]). In jedem Regierungsbezirke verwaltet die Regierung das Volksschulwesen, daneben besteht zur Verwaltung des höheren Schulwesens für jede Provinz das Provinzialschulkollegium, die oberste Stelle bildet das Ministerium für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten.

Je nach der Stellung der Unterrichtsanstalt gliedert sich nun der Behördenorganismus des Unterrichtswesens und zwar nach dreifacher Richtung.

Die Volks-, sonstigen niederen und Privatschulen werden von den Regierungen verwaltet. Der Kreis der den Regierungen unterstellten Schulen deckt sich nicht vollständig mit dem der der allgemeinen Schulpflicht dienenden. Einerseits stehen alle Privatschulen ohne Ausnahme unter den Regierungen, andererseits beschränkt sich aber auch die Zuständigkeit der Regierungen nicht auf die öffentlichen Volksschulen, sondern erstreckt sich auch auf Mittelschulen mit etwas höherem Lehrziele. Nur die früheren Realschulen zweiter Ordnung, die jetzigen Realschulen, sowie die höheren Bürgerschulen, die früher den Regierungen unterstanden, sind durch Kabinettsorder vom 3. Januar 1872 allgemein den Provinzialschulkollegien überwiesen worden[5]).

Die Aufsicht an Ort und Stelle können die Regierungen durch die ihnen angehörigen technischen Räte, die Regierungs- und Schulräte, als Beauftragte der Regierung ausüben lassen. Es sind ihnen aber außerdem besondere ständige Aufsichtsorgane nach

---

[4]) Vgl. § 218.

[5]) Vgl. Wiese a. a. O. Bd. 3, S. 61 ff.

Maßgabe des Schulaufsichtsgesetzes vom 11. März 1872 unterstellt. Es sind dies die Kreisschulinspektoren für mehrere Schulgemeinden und die Ortsinspektoren für eine einzelne Gemeinde. Tatsächlich ist die Kreisschulinspektion vielfach den evangelischen Superintendenten und den katholischen Erzpriestern, die Ortsschulinspektion den Ortsgeistlichen für die Schulen ihrer Konfession übertragen. Doch ist die Schulinspektion kein Bestandteil des geistlichen Amtes, sondern ein vom Staate verliehenes und in seinem Auftrage auszuübendes Nebenamt, welches jederzeit wieder entzogen werden kann.

An die Stelle der Regierung tritt für die Schulverwaltung in der Stadt Berlin das Provinzialschulkollegium[6]).

Das höhere Schulwesen, soweit es den Regierungen nicht unterstellt ist, wird von den Provinzialschulkollegien verwaltet. Ein solches besteht unter dem Vorsitze des Oberpräsidenten für jede Provinz in der Provinzialhauptstadt. Nur das Provinzialschulkollegium zu Berlin ist gleichzeitig zuständig für die Provinz Brandenburg und dasjenige für die Rheinprovinz zu Koblenz gleichzeitig für die Hohenzollernschen Lande[7]). Die Organisation der aus den zweiten Abteilungen der früheren Konsistorien hervorgegangenen Provinzialschulkollegien beruht auch jetzt noch auf der Verordnung vom 30. April 1815 wegen der äußeren Rechtsverhältnisse und auf der Dienstinstruktion für die Konsistorien vom 23. Oktober 1873 wegen des inneren Geschäftsganges, welche Bestimmungen dann teilweise geändert sind durch die Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825 und die Verordnung vom 27. Juni 1845[8]). Jedes Provinzialschulkollegium besteht als kollegiale Behörde außer dem Oberpräsidenten aus höheren Verwaltungsbeamten, dem Justitiar und technischen Schulräten. Es hat die unmittelbare Verwaltung des höheren Schulwesens, soweit es nicht den Regierungen unterstellt ist, vertritt insbesondere die Schulen als juristische Personen.

Besondere ständige Aufsichtsorgane nach Art der Kreis- und

---

[6]) Vgl. Bd. 2, S. 318. Dies beruht auf der Verordnung vom 21. und der Bekanntmachung vom 28. Dezember 1821 — Amtsbl. der Reg. zu Potsdam, 1822, S. 15 —.

[7]) § 41 LVG., V. vom 7. Januar 1852 — GS. 1852, S. 35 —.

[8]) GS. 1815, S. 85; 1817, S. 237; 1826, S. 5; 1845, S. 440.

Ortsschulinspektoren besitzen die Provinzialschulkollegien nicht. Die Kontrolle an Ort und Stelle wird vielmehr lediglich durch die technischen Räte als Kommissare der Behörde gehandhabt.

Die Gemeinde wirkt bei der Verwaltung mit, soweit sie Trägerin der Schule ist[9]).

Die Universitäten, Hochschulen und Akademien endlich stehen unter keiner Provinzialbehörde, sondern unmittelbar unter dem Unterrichtsministerium, soweit sie nicht als rein fachtechnische Bildungsanstalten dem betreffenden Fachministerium unterstellt sind[10]). Als ständiger Kommissar des Ministeriums wirkt bei jeder Universität ein vom Könige ernannter Kurator.

Ergänzung zu Band 1 §§ 43 und 44

über den Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit.

Der Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit ist neu geregelt durch das Gesetz vom 22. Juli 1913[1]). Die Neuerungen gegenüber dem bisherigen Rechte bestehen im wesentlichen in folgendem.

Das Gesetz erkennt neben der durch Staatsangehörigkeit vermittelten, eine unmittelbare Reichsangehörigkeit ausdrücklich an (§ 1). Da jedoch Elsaß-Lothringen im Sinne des Gesetzes als Bundesstaat gilt (§ 1), wird die unmittelbare Reichsangehörigkeit nur in den Schutzgebieten erworben, während die elsaß-lothringische Staatsangehörigkeit als Recht ohne Inhalt auch bloße Reichsangehörigkeit ist. Daneben kommt unmittelbare Reichsangehörigkeit auch bei Wiederverleihung an ehemalige Deutsche, die sich nicht im Inlande niedergelassen haben, in Betracht (§ 33), sowie bei Reichsbeamten, die als Ausländer angestellt werden und ihren dienstlichen Wohnsitz im Auslande haben (§ 34).

Findelkinder gelten bis zum Beweise des Gegenteiles als Kinder eines Angehörigen des Bundesstaates des Fundortes (§ 4).

---

9) Vgl. § 224.

10) Vgl. Bd. 2, § 134.

1) RGBl. 1903, S. 538 ff., Komm. von Romen, Berlin 1903; Meyer, Berlin 1913.

Die Naturalisation heißt in Zukunft Einbürgerung (§ 8). Sie ist nur zulässig für geschäftsfähige, unbescholtene Personen, die am Orte der Niederlassung Wohnung oder Unterkommen gefunden haben und sich und ihre Angehörigen ernähren können (a. a. O.). Nach wie vor hat niemand auf Einbürgerung ein Recht. Die Einbürgerung in einen Bundesstaat darf jedoch erst erfolgen, nachdem durch den Reichskanzler festgestellt ist, daß keiner der übrigen Bundesstaaten Bedenken dagegen hat. Erhebt ein Bundesstaat Bedenken, weil durch die Einbürgerung das Wohl des Reiches oder eines Bundesstaates gefährdet würde, so entscheidet der Bundesrat. Das gilt jedoch nicht für ehemalige Angehörige des Bundesstaates, bei dem der Antrag gestellt wird, ihre Kinder, Enkel und Adoptivkinder, soweit sie nicht einem ausländischen Staate angehören, sowie für im Deutschen Reiche geborene Ausländer, wenn sie sich in dem Bundesstaate, bei dem der Antrag gestellt wird, bis zum 21. Lebensjahre dauernd aufgehalten haben und die Einbürgerung binnen zwei Jahren nach diesem Zeitpunkte beantragen (§ 9).

Auch die Verleihung des Indigenats an ehemalige Reichsangehörige heißt in Zukunft Einbürgerung. Hier besteht aber ein Recht auf Einbürgerung. Das gilt von der Witwe oder geschiedener Ehefrau eines Ausländers, die zur Zeit der Eheschließung Deutsche war, wenn sie sich in einem Bundesstaate niedergelassen hat (§ 10). Gleicherweise hat das Einbürgerungsrecht ein ehemaliger Deutscher, der als Minderjähriger die Reichsangehörigkeit durch Entlassung verloren hat, in dem Bundesstaate seiner Niederlassung, wenn er, geschäftsfähig, unbescholten, mit Unterkommen und ernährungsfähig, den Antrag binnen zwei Jahren nach der Volljährigkeit stellt (§ 11). Dasselbe gilt von einem Ausländer, der mindestens ein Jahr in Heer oder Marine aktiv gedient hat, wenn seine Einbürgerung nicht das Wohl des Reiches oder eines Bundesstaates gefährdet (§ 12). Endlich kann unter den gleichen Voraussetzungen einem ehemaligen Deutschen, seinen Nachkommen und Adoptivkindern, sofern der Reichskanzler nicht Bedenken erhebt, die Einbürgerung von seinem früheren Bundesstaate erteilt werden, auch wenn er sich nicht im Inlande aufhält (§ 13).

Die Einbürgerung oder Aufnahme durch Anstellung erstreckt

sich auf alle Diener einer von einem Bundesstaate anerkannten Religionsgesellschaft, dagegen nicht auf die Anstellung als Offizier oder Beamter des Beurlaubtenstandes (§ 14).

Die Anstellung eines Ausländers im Reichsdienste gilt als Einbürgerung im Bundesstaate des dienstlichen Wohnsitzes. Besoldete Reichsbeamte mit dienstlichem Wohnsitze im Auslande müssen von dem Bundesstaate eingebürgert werden, bei dem sie es beantragen. Unbesoldete Reichsbeamte im Auslande können nur mit Zustimmung des Reichskanzlers eingebürgert werden (§ 15). Es kann aber auf Antrag auch die unmittelbare Reichsangehörigkeit verliehen werden (§ 34).

Die Entlassung kann für eine Ehefrau nur von ihrem Ehemanne und mit ihrer Zustimmung und, wenn der Mann ein Deutscher ist, nur mit seiner eigenen Entlassung, für eine gewalt-untergebene Person nur von dem gesetzlichen Vertreter mit Zustimmung des Vormundschaftsgerichts beantragt werden (§ 18). Die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit eines Bundesstaates bewirkt gleichzeitig die aus der Staatsangehörigkeit aller anderen Bundesstaaten, soweit nicht bei der Entlassung ein Vorbehalt gemacht und in der Entlassungsurkunde vermerkt ist (§ 20). Die Entlassung muß erteilt werden, wenn der Antragsteller die Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaate besitzt und sich diese vorbehält (§ 21). Im übrigen ist die Entlassung aus der Reichsangehörigkeit überhaupt nur aus Gründen der Wehrpflicht zulässig (§ 22). Die Entlassung erstreckt sich auf Ehefrau und Kinder nur, wenn sie in der Entlassungsurkunde namentlich aufgeführt sind (§ 23).

Ein Deutscher, der im Inlande weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, verliert seine Staatsangehörigkeit mit dem auf seinen oder seines gesetzlichen Vertreters Antrag erfolgten Erwerbe einer ausländischen Staatsangehörigkeit. Doch kann auf Antrag nach Anhörung des Konsuls die zuständige Behörde des Heimatstaates die Beibehaltung der inländischen Staatsangehörigkeit gestatten, soweit nicht der Reichskanzler mit Zustimmung des Bundesrates für gewisse ausländische Staaten Ausnahmen vorsieht (§ 25).

Entziehung von der Wehrpflicht unter Aufgabe des Wohnsitzes oder dauernden Aufenthaltes im Inlande bewirkt von Rechts-

wegen den Verlust der Staatsangehörigkeit für Deutsche, die bis zur Vollendung des 31. Lebensjahres noch keine endgültige Entscheidung über ihre Dienstverpflichtung herbeigeführt oder ihre Zurückstellung bewirkt haben oder fahnenflüchtig sind. Wiedereinbürgerung ist nur nach Anhörung der Militärbehörde zulässig und muß bei mangelndem Verschulden erfolgen (§ 26). Daneben ist die Entziehung durch Beschluß der Landeszentralbehörde für diejenigen bestehen geblieben, die im Falle des Krieges oder der Kriegsgefahr einem kaiserlichen Rückkehrbefehle nicht Folge leisten. Diese Entziehung erstreckt sich auf alle Bundesstaaten (§ 27). Dasselbe gilt vom unerlaubten Eintritte in ausländischen Staatsdienst (§ 28).

Fortgefallen ist dagegen der Verlust durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande.

Register zum dritten Bande.

(Die Zahlen bedeuten die Seiten.)

Abdeckereiberechtigungen 391.
Abfindung für Reallasten 306, 309.
Abgaben 527 ff., Bewilligung 588 ff., A. von Schiffen 4 f.
Abgeordnetenhaus, Nichtzustandekommen des Staatshaushaltsgesetzes 613 ff.
Ablösung der Reallasten 303, 305 ff., Jagdregal 358.
Ablösungsgesetz 305.
Abschieben eines Hilfsbedürftigen 268.
Abschoßgelder 569.
Abstammung, Erwerb des Unterstützungswohnsitzes 264 ff.
Abwesenheit, Verlust des Unterstützungswohnsitzes 266 f.
Abzahlung, Aufsuchen von Warenbestellungen auf A. 415.
Abzeichen, militärische 47.
Abzugsgelder 298, 565.
Advokatie 634, 646 f.
Advokatur, freie 104.
Akademien 730 f., Gerichtsbarkeit 734, A. der Wissenschaften 734, A. der Künste 735, Aufsicht über die A. 739.
Akzise 503 f., 506.
Alimenta naturalia 619.
Almosen 248.
Alter bei Erwerb des Unterstützungswohnsitzes 263 f.
Altersversicherung, Ersatz von Armenunterstützung 282 f.
Altkatholiken 652, 680, 683 f.
Altlutheraner 652, 688 f.
Amortisationsfonds s. Tilgungsfonds.
Aemter als Armenverbände 274 f.
Amtmann 137, Zwangsbefugnisse 156.
Amtsanwaltschaft 100 f.
Amtsausübung, rechtmäßige 73.
Amtsgerichte, Bezirke 86, gemeinschaftliche A. 87 f., Zusammensetzung 89, Zuständigkeit 90.
Amtskammern 588.
Amtsrecht 76.
Amtsverbrechen 73.
Amtsverschwiegenheit der Notare 110.
Amtsvorsteher 137, Zwangsbefugnisse 156, Erlaß von Polizeiverordnungen 160.
Anerkenntnis in Armenstreitsachen 288 f.
Anfechtung polizeilicher Anordnungen 167 ff.
Ankündigungen, öffentliche, des Wandergewerbes 415.

Anlagen, Genehmigung 393, Untersagung 409.
Anleihen des Staats 626 ff.
Anlieger, Beiträge für Straßen 474, Eigentum an Wasserläufen 484.
Anmeldung neu zuziehender Personen 228, A. des Anspruchs auf Erstattung der Armenunterstützung 283.
Anordnungen, polizeiliche 151 ff.
Anschlagwesen 193.
Ansiedelungen, Beschränkungen 240ff., A. in den östlichen Provinzen 310, Enteignung 335.
Anstellung, Unterstützungswohnsitz 267.
Anwaltskammer 104 ff.
Anwaltszwang 105.
Apotheker 397, Tod 408, Zurücknahme der Approbation 409, Taxen 417 f., Kammern 427, Gehilfen und Lehrlinge 427, Ausbildung 432, A.-rat 221.
Approbation 393, 396 f., 405, Zurücknahme 409.
Approportiationsklausel 605.
Arbeiter, ländliche, Koalitionsrecht 186.
Arbeiterausschuß 433.
Arbeiterkolonien 257.
Arbeitgeber, Schutz der Arbeiter gegen die A. 429.
Arbeitsbuch 430.
Arbeitshaus 198 ff., 251, 257.
Arbeitskarte 436.
Arbeitslose, Fürsorge 256 f.
Arbeitsordnung 432 f.
Arbeitsscheue 257, Polizei 197, Wandergewerbe 411.
Arbeitsunfähige, Fürsorge 256, Versagung der Niederlassung 261, Uebernahme 269 f.
Arbeitsverhältnis, Armenunterstützung 268.
Arbeitsverhältnisse, gewerbliche 427 ff.
Armeebefehle 45 f., Verordnungen 45, 48.
Armen- und Bettlerordnung 250 f.
Armenanstalten 251 f., Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 269.
Armenärzte, Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 269.
Armendeputation 272.
Armenhäuser 251, 259, 279.
Armenlast, außerordentliche 279 f., Streitigkeiten über Verteilung 291.
Armenpflege 248 ff., Geschichte der A. 248 ff., A. und Armenpolizei 255 f., Unterstützungswohnsitz 259 ff., Armenverbände 271 f., Armenstreitsachen 280 ff., Aufenthaltsbeschränkungen 204, 260 ff.
Armenpfleger 273.
Armenpolizei 179 f., 255 ff.
Armensachen 105.
Armensteuer 251.
Armenstreitsachen 280 ff., Verwaltungsstreitverfahren 285 ff., schiedsrichterliches Verfahren 290 f.
Armenunterstützung 258 f., Anspruch auf A. 281, auf Rückzahlung irrtümlich gezahlter A. 283 f.
Armenverbände 271 ff., Besserungswesen 199 f., Genehmigung zur Eheschließung 260, Unterstützungspflicht 267 ff., Uebernahmepflicht 269 f., Streitsachen 280 ff., Streit über Organisation und örtliche Abgrenzung der A. 286.
Artillerie- und Ingenieurschule 59.
Artillerieschießschulen 59.
Arzneien, Polizeiverordnung 161, Apothekerrat 221, Verkauf durch Apotheker 398.
Aerzte 397, 405, Zurücknahme der Approbation 409, Vergütung 418, Kammern 426 f.
Assessoren, Dienstaufsicht 128.
Aufenthalt bei Armenunterstützung 253, 262 ff., Unterbrechung des A. 264.

Aufenthaltsbeschränkung von Verbrechern 202 ff., A. im Interesse der Armenpflege 260 ff.
Aufenthaltskarten 228.
Aufkaufen von Waren 407, im Umherziehen 410.
Auflauf, Haftung der Gemeinde für Schaden 147 f.
Auflösung von Versammlungen 186 f.
Aufnahme neu anziehender Personen 203 ff.
Aufruhr, Heranziehung der Truppen 143 f., Preußen 147.
Augsburger Religionsfrieden 635.
Auktionatoren 404.
Auseinandersetzung, gutsherrlich-bäuerliche 300, Verfahren 318 ff., gemeinschaftliche Holzungen 357, Gerichte in A.-sachen 94 f.
Ausfertigung der Bescheide an die Gesandschaften, Vollziehung 12 f.
Ausführungsbestimmungen der Einzelstaaten 7.
Ausführungsverordnungen, militärische 48 f.
Ausgaben siehe Staatshaushalt.
Auskunft an Ortsarmenverbände 275 f.
Auskunftserteilung, gewerbsmäßige 404.
Ausland, Verbot aus dem A. kommender Druckschriften 190, Uebernahme eines hilfsbedürftigen Inländers aus dem A. 270, Uebernahmepflicht des A. 270 f., Gewerbebetrieb durch juristische Personen des A. 392 f.
Ausländer, Vereinsrecht 184, Landesverweisung 202, Aufenthalt im Inlande 226, 228, Armenunterstützung 259, Hausiergewerbe 411, Marktverkehr 450, Einkommensteuer 538, Anstellung im Reichsdienst 742.
Auslieferung von Verbrechern, Verträge der Einzelstaaten 7, Inhalt der Verträge 14.
Ausnahmegerichte 94.
Ausspielung, Umherziehen 415.
Austritt aus der Kirche 654 f.
Auswanderungswesen 403.
Auswärtige Angelegenheiten 1 ff., 134, Zuständigkeit des Reichs und der Einzelstaaten 1 ff., Organe der auswärtigen Verwaltung 10 ff., Staatsverträge 13 ff.
Auswärtiges Amt als preußisches Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten 12.
Ausweisung 198, 202, aus einer Gemeinde wegen Arbeitsunfähigkeit 261 f., A. und Aufenthalt 263, Vollstreckung der armenrechtlichen A. 289 f.
Bäcker, Taxen 417.
Badeanstalten, Betrieb 403 f., Untersagung 409.
Badeorte, Verunstaltung 247.
Bahnpolizeiordnung 492 f.
Balleyen 510.
Bancroftverträge 6.
Bannforsten 357.
Baptisten 652.
Baubeschränkungen 239.
Bauerlaubnis 237 ff., Anliegerbeiträge 474.
Bäuerlicher Besitz 291 ff.
Bauernhufen 297 f.
Baufreiheit 242.
Bauplan, Genehmigung 243 ff.
Baupolizei 178 f., 235 ff., B. als Feuerpolizei 206, 235, Verordnungen 242 ff.
Baurecht, öffentliches, Beschränkung des Grundeigentums 329.
Bauunternehmer, Gewerbebetrieb 403 f.
Bauwesen in der Justizverwaltung 130.
Bayern, Post- und Telegraphenwesen 5, Gesandschaft beim Vatikan 11, Kriegswesen 33 ff., Unterstützungswohnsitz 255, Beschränkungen der Eheschließung 259.

Beamte, schuldhaftes Verhalten 73, Haftung bei Aufhebung polizeilicher Verfügungen und Verordnungen 170 ff., B. als Redakteure 189, Genehmigung zur Eheschließung 260, Unterstützungswohnsitz 260, 267, Verhalten der B. beim Nichtzustandekommen des Staatshaushaltsgesetzes 618 ff.
Bebauungsplan 237 ff.
Beden 499 f.
Befahrungsabgaben 482.
Befähigungsnachweis im Gewerbe 388.
Befehl zur Befolgung der Staatsverträge 31 ff., militärischer B. 37, 43, 45.
Beförsterung 355.
Beglaubigungen 98.
Begnadigungsrecht in Militärstrafsachen 63, in Steuersachen 534.
Begräbnis, Armenunterstützung 258.
Begräbniswesen 217.
Behörden, Verhalten beim Nichtzustandekommen des Staatshaushaltgesetzes 618 ff.
Beihilfen an Ortsarmenverbände 279.
Bekanntmachung der Offiziersernennungen 46 f.
Bekanntmachungen, amtliche, Zwang zum Abdruck 190.
Bekenntnis, religiöses, staatsbürgerliche Rechte 647 f.
Bekleidungsgegenstände, Stoffe bei Herstellung 214.
Belagerungszustand, Heranziehung der Truppen 145 ff., kleiner B. 147, Vereins- und Versammlungsrecht 186.
Belgien, Unterstützung Hilfsbedürftiger 270.
Bergakademien 378.
Bergbau, Enteignung 335, staatlicher Betrieb 519 ff.
Bergbaufreiheit 367 f., 520.
Bergbauhilfskassen 376.
Bergbehörden 378 ff.
Berggesetz, Allgemeines 370, 520.
Berghoheit 369.
Bergleute 377 f.
Bergpolizei 180, 371 f.
Bergrecht 367 ff.
Bergregal 367 ff., 519 f., 565, staatlicher Betrieb 519 ff., 584.
Bergwerksdirektionen 584.
Bergwerkseigentum 375.
Bergwerkssteuer 507.
Berichtigung, preßrechtliche 190.
Berlin, Polizeiverwaltung 138, 178, Polizeiverordnungen 161, Anfechtung 169, Baufluchtlinie 238, Landarmenverband 277, Enteignung 332 ff., gesetzliches Erbrecht 568 f., Steuerverwaltung 577, Oberzolldirektion 582, Stadtsynode 673.
Bernsteinregal 570.
Berufsstände, Beschränkungen der Eheschließung 260.
Berufungskommission bei Einkommensteuer 542 f., bei Ergänzungssteuer 553 f.
Beschlagnahme von Drucksachen 192.
Beschlußverfahren in Polizeisachen 139.
Beschwerde gegen polizeiliche Verfügungen 168 ff.
Besichtigung, militärische 54.
Besitzbefestigungsgesetz 321.
Besitzstand, Gewährleistung des B. durch die Bundesstaaten 1.
Besoldungen der Beamten 610, 618 f.
Besserungspolizei 197 ff., 257, 280.
Bestätigung von Strafurteilen 79 f.
Bestätigungen, gerichtliche, 121, 123.
Bestellungen, Aufsuchen von B. 407, im Umherziehen 410.
Besteuerung, indirekte, Zuständigkeit des Reichs 5, Recht zur B. 499.
Betriebsplan bei gemeinschaftlichen Holzungen 354, bei Bergbau 373 f.
Betteln, Polizei 197, Aufenthaltsbeschränkungen 203, Abwehrmaßregeln 249 ff., 255.

Beurkundungen 121, 123, des Personenstandes 221 ff.
Beurlaubtenstand, Gerichtsbarkeit 61.
Bewahranstalt, Aufenthalt in einer B. bei Erwerb des Unterstützungswohnsitzes 264, bei Verlust 266, Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 268.
Bewässerungen 342 ff.
Bezirkseisenbahnrat 587.
Bezirksvorsteher, Armenpflege 273.
Bierziese 500 f., neues Biergeld 502.
Bischoff 678, Gewalt 634 ff., Besetzung der Stühle 640, Verkehr mit dem Papst 643 f. Wahl des B. 679, Verordnungen des B. 681, Vermögensverwaltung 684 f., Schulaufsicht 698.
Bittgänge 186.
Blankettstrafgesetze 164.
Blinde, hilfsbedürftige 279.
Böhmische Brüder 688.
Börsen 446 ff.
Börsenausschuß 448.
Börsenordnung 448.
Bösliche Verlassung, Unterstützungswohnsitz 265.
Brandenburg, Landarmenverband 277.
Branntwein, Erlaubnis zum Kleinhandel 400, Umherziehen 411, Steuer 506, 531, 573.
Brausteuer 506, 531.
Bremen, preußischer Konsul 3.
Breslau, Landarmenverband 278.
Brücken 472, B.-Geld 475.
Budgetrecht 587 ff.
Bulle De salute animarum 643, 676 ff., Zirkumskriptions-B. 676 f., 679, 682, B. Impensa Romanorum Pontificum 678.
Bundesakte 1.
Bundesamt für das Heimatwesen 284, 286 f.
Bundesfreie Gebiete 1.
Bundesrat, Armenverordnungen 49 f.
Bundesratsbevollmächtigte, Einkommensteuer 538.
Bundesstaat, Pflicht zur Uebernahme von Hilfsbedürftigen aus dem Auslande 270, B. als Landarmenverband 271, 276, Erstattung von Armenunterstützung 284, Doppelbesteuerung 531, Einbürgerung 741 ff.
Bundesstaaten, Verhältnis der B. zu einander 1 f.
Bündnisse, Recht zum Schließen von Bündnissen 4, Inhalt 14.
Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten 71.
Bürgermeister, Polizeiverwaltung 137, Zwangsbefugnisse 156.
Bürgermeistereien als Armenverbände 274 f.
Bürgerschulen, höhere 728.
Bürgersteig 237.
Buße 115.
Büttel 139.
Butter, Nachahmung 215.

Chatullgüter 508 f.
Chausseen 472 f., Chausseegeld 475, Polizei 476 f.
Chef des Truppenteils 53 f.
Contrôleur général 621.
Compagnie de Prusse 523.

Dampfkessel 395.
Dänemark, Unterstützung Hilfsbedürftiger 270.
Darlehnsgeschäfte im Umherziehen 414.
Defektenverfahren 128.
Deichlasten, Ablösbarkeit 306, Baulast 339.
Deichordnungen 340 f.
Deichverbände 339 ff.
Deichwesen 336 ff., 342.
Deklarationspflicht bei Steuer 539 f., 552.
Demeritenanstalten 660.
Deputationen für Armensachen 272, 275.

Dienstaufsicht über die Gerichte 125 ff.
Dienstboten, Koalitionsrecht 186, Polizei 228 ff.
Dienstbücher des Gesindes 233 f.
Dienstmänner 404.
Dienstpflicht der Bauern 292 ff., 298 ff., 303, Ablösung 512 f.
Dienstverhältnis, Armenunterstützung 268, 281.
Diözesanverband 678, 682 ff.
Direktionsprinzip im Bergbau 368 ff., 374.
Disziplin in der Rechtspflege, Beschwerden 83.
Distriktskommissare 137.
Domänen 293, 295 ff., 302, 498, Staatseigentum 504, D.-Recht 507 ff., Veräußerung von D. 510 ff, Art der Benutzung von D. 517 f, Verwaltung der D. 575 ff., Erträge aus D. 592 f., 598, 603, D.-Departement 621, D.-Renten 508, 575, Ablösung 512 f.
Dominium eminens 325.
Domstifter 510.
Doppelbesteuerung 531.
Dörfer, Grundbesitzrecht 292.
Dorfgerichte 98 f.
Dotationsgüter 512.
Dreschgärtner 300.
Drucker, Angabe 189.
Druckschriften, Herausgabe und Verbreitung 188 f., preßpolizeiliche Bestimmungen 189, Beschlagnahme 192, Feilbieten 406 f, im Umherziehen 414.

Ehe, gemischte, Kirchensteuer 672.
Ehefrau, Unterstützungswohnsitz 264 ff., 267, Kirchensteuer 672, Reichs- und Staatsangehörigkeit 742 f.
Ehesachen, Mitwirkung der Staatsanwaltschaft 102.
Ehescheidung, Unterstützungswohnsitz der Kinder 265.
Eheschließungen, Beurkundung 221 ff., polizeiliche Beschränkungen 254, 259 f., Erwerb des Unterstützungswohnsitzes durch E. 264 f.
Ehrengerichte, militärische 63, bei den Rechtsanwälten 107.
Ehrenrechte, militärische 46, der Kontingentsherren 53 f.
Eichungsämter 445.
Eigenjagd 360.
Eigentum, Unverletzlichkeit 324 ff., Schutz durch die Polizei 158, Uebergang des E. bei Enteignung 334, gemeines E. des Staats 562 f., E. bei erblicher Ueberlassung von Grundstücken 310.
Einbürgerung 741 ff.
Eingemeindung, Polizeiverordnungen 162.
Einigungsamt 439.
Einnahmen siehe Staatseinnahmen.
Einzelstaaten und Reich 1 ff., Gesandschaften 2 f., Vertragsfähigkeit 6, vertragsmäßige Abmachungen der E. 7, Zuständigkeit der E. im Kriegswesen 33 ff., Kontingente 39 ff., Kosten der Militärverwaltung 51, Behörden der Militärverwaltung 55, Gerichtsbehörden 85 ff., Münzwesen 442, Doppelbesteuerung 531, Stempelsteuer 560, Reichssteuern 573, Matrikularbeiträge 574, Aufsicht über die Steuerverwaltung der E. 582, Staatsanleihen 627.
Einkommensteuer 507, 530 f., 535 ff., 546 f., Gegenstand 536 f., Steuerpflichtige 537 f., Steuersatz 539, 542, Veranlagung 539 ff., Veränderungen 543 f., Fälligkeit 544 f., Hinterziehung 545, Kosten 545.
Einschätzung zu Steuern 532 ff., 576 ff.
Einziehung bei Verbrechen 569, 584.
Einwohnerrecht bei Eheschließung 260.
Eisenacher Vertrag 262, 270.
Eisenbahnen 486 ff., Enteignung 324 f., 489 f., Arbeiter beim Bau

von E. 435 f., Gesetz über die E.-Unternehmungen 488, Zulassung zum Betrieb 788 ff., Ausübung des Betriebes 491 ff., Verhältnis zu anderen Verwaltungen 496 f., Kleinbahnen 497, E.-Steuer 507, Veräußerung 516, Staats-E. 519, 526 ff., Steuer 558 f., Verwaltung der Staats-E. 585 ff.
Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung 488.
Eisenbahndirektionen 586.
Eisenbahnpolizei 162, 180, 491 ff.
Eisenbahnverbände 494.
Eisenbahnverkehrsordnung 488, 494 f.
Elberfelder System 273.
Elbschiffahrtsakte 96, 481.
Elbzollgerichte 94 ff., polizeiliche Strafverfügungen 173.
Elementarschulwesen 696, 713 f.
England, Abschluß völkerrechtlicher Verträge 17.
Entbindungsanstalten, Privat-, Genehmigung 399, Beginn des Unternehmens 409.
Enteignung bei Fluchtlinienfestsetzung 239 f., das Recht der E. 323 ff., Entschädigungsverfahren 333 ff., Bergbau 375 ff., Beschluß 334 f., Plan 332 f.
Entmündigungssachen, Mitwirkung der Staatsanwaltschaft 102.
Entwässerungen 342 ff.
Epileptische, hilfsbedürftige 279.
Erbleihverhältnisse 311.
Erblose Verlassenschaften 568 f., 584.
Erbpächter 300, 303 f., 309, Domänen 511.
Erbpachtgelder, Ablösung 512 f.
Erbschaftssteuer 507, 572 f., Ueberweisung 573 f., Erhebung 579 f.
Erbuntertänigkeit 294 f., 297, 299, 302 f.
Erbzinsrecht 293, 300, 303 f., 309.
Erfindungspatente, Zuständigkeit des Reichs 5.
Erfüllung der Staatsverträge 31 ff.
Ergänzungssteuer 507, 546 ff., Steuerpflichtige 547 f., 550, Gegenstand 548 f., Satz 550 f., Veranlagung 551 ff., Veränderungen 554 f., Erhebung 555, Hinterziehung 555, Kosten 556, Herabsetzung der Sätze 556 f., kommunale Zuschläge 557.
Erkrankung, vorläufige Armenunterstützung 268.
Erlaubnis zur Eheschließung 260.
Erstattung von Kosten der Armenunterstützung 267 ff., 281 ff., bei der außerordentlichen Armenlast 279 f., Arbeiterversicherung 287 f., Verlust des Anspruchs 270, Ausland 270, Anmeldung des Anspruchs auf E. 283.
Ertragssteuern 507.
Erzbistümer 678.
Erziehungsanstalten 200 ff., 702, 723 f., militärische 59.
Erwerbsunfähige, Fürsorge 256.
Essigsäure 215.
Eßgeschirre, Verkehr 212 f., Blei- u. Zinkgehalt 214, Stoffe bei Herstellung 214.
Etat siehe Staatshaushalt.
Evangelischer Oberkirchenrat 644, 663 ff., 668, 670.
Exequatur 3.
Exerzierplätze 56.
Expropriation siehe Enteignung.
Extraordinarium des Staatshaushalts 606.

Fabrikarbeiter 427 ff., 432 ff.
Fachschulen 728, der Innungen 423.
Fahneneid 43 f., 46.
Fahnenschmiede 58.
Fährbetrieb 403.
Fälschung von Nahrungs- und Genußmitteln 214 f.
Familie, Unterbringung gefährdeter Kinder 201 f.

Familiengemeinschaft, armenrechtliche 265 f.
Farben, Verkehr 212 f.
Feingehalt der Gold- und Silberwaren 446.
Felder, Schutz durch die Polizei 158, 180, 336 f., Feld- und Forstpolizeigesetz 336 f., 350.
Feldmesser 404.
Feldprediger 64 ff.
Festnahme, polizeiliche 195.
Festungen, Baubeschränkungen 242, 335, Jagd 358, 362.
Festungskommandanten, Ernennung 46.
Feuerbestattung 217.
Feuersgefahr, Schutz durch die Polizei 158, 178 f., 206 ff., Baupolizei 235, ländliche Gebäude 246, Löschwesen 463.
Feuerstelle, Anlegung 242.
Feuerversicherung 461 f.
Fideikommißsachen 93, 121 f.
Fideikommißvermögen, Ergänzungssteuer 548 f.
Finanzwesen 498 ff., geschäftliche Entwickelung 498 ff., Organe der Verwaltung 575 ff.
Findelkinder 741.
Fischaufseher 366.
Fischereiberechtigung 363 f.
Fischereigenossenschaften 364 f.
Fischereirecht 363 ff.
Fischereiregal 363 ff., 565.
Fiskus, Domänen 517, Gewerbebetriebe 519, Stempelsteuer 561, herrenlose Sachen 568, Anfallsrecht 568, gesetzliches Erbrecht 568 f., Vereinsvermögen 569, eingezogene Güter, Strafen und Abschoßgelder 569.
Flößereibetrieb 481, Abgaben 482.
Fluchtlinie 236.
Flußbett, Eigentum 484.
Flüsse, öffentliche und private 479 f., gemeinsame 480.
Flußpolizei 480.
Flußzölle 481.
Fondswesen in der Justizverwaltung 130.
Forstberechtigungen 313.
Forstdiebstahl 350, polizeiliche Strafverfügung 173.
Forsten auf Domänen 518, Verwaltung der staatlichen F. 575 f, Jagd 357.
Forstkassen 576.
Forstkultur 350 f.
Forstpolizei 180, 336 f., 350.
Forstregal 349.
Forstschutzbeamte 350.
Forstwirtschaft 348 ff.
Fortbildungsschulen 431.
Frachtverkehr 487, 493 ff., Gewerbebetrieb 488.
Frankensteinsche Klausel 573.
Frankfurt a. M., Landarmenverband 278.
Freiexemplare 193.
Freiheit, persönliche, Beschränkungen 195, 202, 205 f.
Freizügigkeit, Beschränkungen durch die Polizei 203, militärische F. 42, F. und Armengesetzgebung 253 ff., 259 f.
Fremdenbeherbergung, Schutz durch die Polizei 158.
Fremdenpolizei 226 ff.
Fremdenverkehr, Taxen 416 f.
Friedensbewahrung 132.
Friedensschluß 4.
Friedensverträge 26 f.
Fürsorge für Hilfsbedürftige 248 ff., bei Ausweisung 262.

Garantiegesetz 627 f.
Garnisonanstalten 56 f.
Garnisonkirchen 68.
Gastwirtschaft, Erlaubnis 400, Taxen 417, Raumgehalt der Gefäße 445 f., Schutz durch die Polizei 158.

Gebäudesteuer 507, 530.
Gebühren 570 ff., Erhebung 584, gerichtliche G. 570.
Geburten, Beurkundung 221 ff.
Gefahrabwendung durch die Polizei 151 f., 158, 175 ff.
Gefangene, Armenpflege 258.
Gefängnisverwaltung 125, 129 ff.
Gegenzeichnung des Ministers 45, 48.
Geheimer Justizrat 96.
Gehilfen in Handel und Gewerbe 427.
Gehorsamspflicht der Truppen 43 f.
Geisteskranke, Landarmenverband 277, 279.
Geistige Getränke, Feilbieten 406.
Geistliche, Genehmigung zur Eheschließung 260, Verlust des Unterstützungswohnsitzes 267, Ablösung von Abgaben für G. 309 f., Vorbildung, Anstellung und Entlassung der G. 645, 656 f., Disziplin 659 f., G. als Staatsbeamte 661.
Geistliche Gerichtsbarkeit 86, 635.
Geistliche Gesellschaften 641 ff., 649.
Geistliche Güter, Einziehung 509, 512, 562.
Geistliches Amt 657 ff.
Geld 442.
Geldstrafen, Staat 569, 584.
Gemeinde, Polizeiverwaltung 137 f., 142, Haftung für Schaden bei Auflauf 147 f., Schutz der besonderen Interessen der G. durch die Polizei 158, Erlaß von Polizeiverordnungen 160, Feuerlöschwesen 207, Standesämter 225, Armenpflege 249 ff., Genehmigung zur Eheschließung 260, Versagung der Niederlassung 261, Unterstützungswohnsitz 262 ff., G. als Ortsarmenverband 271 ff., als Landarmenverband 277, Waldungen 353 f., Gewerbegerichte 436 f., Kaufmannsgerichte 439, Einkommensteuer 539, 545, Ergänzungssteuer 555 f., Steuererhebung 577, Schulwesen 697, 702 ff., 708, 710 ff., höhere Schulen 726 f.
Gemeindearmenverwaltung 272 f.
Gemeindeangehörigkeit bei Eheschließung 260.
Gemeindegerichte 94.
Gemeindekirchenrat 670, 672.
Gemeindelasten, Ablösbarkeit 306.
Gemeindemitglieder in der Armendeputation 272 f.
Gemeindesteuern 507, Armenverwaltung 273.
Gemeindevertretung 670.
Gemeindevorsteher, Polizeiverwaltung 137, Zwangsbefugnisse 156, gewerbliche Streitigkeiten 439, Jagdvorsteher 361 f.
Gemeindewahlen, Armenverwaltung 273.
Gemeindewege 472 f.
Gemeingefährliche Handlungen, Schutz durch die Polizei 158.
Gemeinheitsteilungen 303 ff., 312 ff.
Gemeinschaftlicher Jagdbezirk 360 f.
Gendarmerie 140 ff.
Genehmigung, Versagung der polizeilichen G. 155.
General-Lotteriedirektion 521 ff., 585.
General-Lotteriekasse 578.
General-Militärkasse 578.
General-Staatsschuldentilgungskasse 578.
Generalauditoriat 60, 64.
Generaldirektorium 621 f.
Generallandschulreglement 698 f., 704.
Generalsynodalordnung 664 ff.
Generale, Ernennung 46.
Generalkommissionen 241 f., 300, 318 ff.
Generalkontrolleur der Finanzen 622.
Generalrechenkammer 621.
Generalstaatsanwalt 101.
Generalstaatskasse 578.
Generalstab 58.
Generalsteuerdirektor 582.

Genußmittel, Verkehr 212 ff.
Gerechtigkeiten, Aufhebung 313.
Gerichte, gemeinsame, vertragsmäßige Abmachungen der Einzelstaaten 7, 87 f., Bildung der G. 85, ordentliche G. 70, 89 ff., besondere 94 ff., Zuständigkeit 85, G. und Staatsanwaltschaft 99, G. und Justizverwaltung 125 ff., G. und Polizei 180, 194 f., Gebühren 570.
Gerichthalten 76 f.
Gerichtsbarkeit, streitige 71 ff., 79, 85, 89, 110 ff., freiwillige 74 ff., 85, 89, 93 f., 118 ff., besondere Gerichte für die freiwillige G. 98 f., Notare 109, G. und Polizei 132, Geldstrafen und eingezogene Güter 569, akademische G. 734.
Gerichtsbehörden, Einrichtung 84 ff
Gerichtsdiener 98.
Gerichtsherr 61, 64.
Gerichtskosten 130.
Gerichtsschreiberei 97.
Gerichtsverfassungsgesetz 71, 85.
Gerichtsvollzieher 98.
Gesamtarmenverband 274 f.
Gesamtschulverbände 710.
Gesandte beim Reich 2, 10, G. Preußens 10 ff., Vollziehung der Ausfertigungen 12, Verkehr mit den G. 13, Einkommensteuer 538.
Geschäftsbetrieb in der Rechtspflege, Beschwerden 83, 129.
Geschworene 91 f.
Gesellenwesen 380 ff., 423.
Gesellschaftsordnung, Sicherung durch die Polizei 180.
Gesetz, Begriff 599, G. und Staatsverträge 32 f., G. zur Ausführung von Staatsverträgen 17.
Gesindedienstzwang 294 ff., 298.
Gesindepolizei 178, 228.
Gestüte 346 f.
Gesundheitskommission 219.
Gesundheitspolizei 158, 178 f., 209 ff., 217 ff., Baupolizei 235.
Getrenntleben der Eheleute, Unterstützungswohnsitz 265.
Gewalten, Teilung 74, 77.
Gewerbe, Begriff 389, 427, stehendes G. 389 ff., Hausier-G. 410 ff.
Gewerbeberechtigungen 380 ff., 387, 391, Taxen 417.
Gewerbebetrieb, Zulassung 392, Genehmigung 393, Ausübung 405 ff., Stellvertreter 407 f., G. des Staats 519 ff., Steuern 557 ff., Verwaltung der G. des Staats 584 ff., Einnahmen daraus 603.
Gewerbefreiheit 385 ff., Beschränkungen 390 f., 416.
Gewerbegerichte 436 ff., polizeiliche Strafverfügungen 173.
Gewerbeordnung, preußische, 387, Reichs-G. 388.
Gewerbepolizei 180.
Gewerberäte 388, 434 f.
Gewerberecht 379 ff., geschichtliche Entwickelung 379 ff., das stehende Gewerbe 389 ff., das Hausiergewerbe 10 ff., polizeiliche Taxen 416 ff., gewerbliche Interessenvertretungen 418 ff., gewerbliche Arbeitsverhältnisse 427 ff.
Gewerbeschein 386, 557.
Gewerbeschulen 728.
Gewerbesteuer 506 f., 530, 546, 557 ff., bei Armenlast 271, G.-Edikt 385.
Gewerbewesen 133, 379 ff.
Gewichtswesen 440, 444 ff.
Gift, Polizeiverordnung 161 f., Erlaubnis zum Handel 402, Rücknahme 409.
Gilden 380, 455 f., Armenpflege 249.
Giltigkeit von Staatsverträgen 27 f.
Glaubensbekenntnis, Ortsarmenverband 271.
Glaubensfreiheit 646 f., 652.
Glücksspiel, Umherziehen 415.
Gnadensachen 129.
Goldwährung 442.

Gothaer Vertrag 262.
Großgrundbesitz 292 ff., 297, 299 ff.
Grund- und Gebäudesteuer 507, 530, 546, bei Armenlast 271.
Grundbesitzrecht 291 ff.
Grundbuchwesen 121 ff.
Grundeigentum, Entziehung 324, 329, 332 f., Regalität 349, Jagdberechtigung 358 ff., Fischereiberechtigung 363 f., Bergberechtigung 367 ff., Entziehung des G. 375 f., Privatflüsse 480, Erwerbungen von G. durch den Staat 508 ff.
Grundsteuer 500, 502 ff., 505 ff., 530, Vorrechte der Rittergutsbesitzer 529 f.
Grundstücke, Handel 404, herrenlose G. 567, 584.
Güterumsatz 446 f.
Güterwagengemeinschaft 494.
Gutachten der Gerichte und Staatsanwaltschaften 129.
Gutsbezirke, Polizeiverwaltung 137 f., Zwangsbefugnisse 156, Unterstützungswohnsitz 253, G. als Ortsarmenverband 271, 273 ff., Schullast 710.
Gutsherrschaft, Armenpflege 249, Gerichtsbarkeit und Polizei 293, Landesheer als G. 293, Schulsozietät 709, Anstellung der Lehrer 719 f.
Gutsherrlich-bäuerliche Verhältnisse, Entwickelung 291 ff., Regelung 305 ff.
Gymnasien 728 f.

Hafenpolizei 161 f., 165.
Haft des Ehemannes, Unterstützungswohnsitz der Frau 265.
Haftbefehl 195.
Haftung der Beamten bei Aufhebung polizeilicher Verfügungen und Verordnungen 170 f.
Hand- und Spandienste 292 ff., 296.
Handel und Gewerbe 389.
Handelsgeschäft, Begriff 427.
Handelskammern 455 ff.
Handelsmakler 448.
Handelsmarine 4.
Handelsrecht, öffentliches 440 ff.
Handelsrichter 91.
Handelssachen, Kammern für H. 90 f.
Handelsverträge, Befugnis zum Abschluß 4, Inhalt 14, Beginn der Wirkung 15, Zustimmung der Volksvertretung 29.
Handlungsgehilfe 427 f., Streitigkeiten 439.
Handwerk 380 ff., Gesetz 388, 419, Kammern 426.
Hannover, Polizeiverwaltung in den Gemeinden 137 f., 178, Haftung der Gemeinden für Schaden bei Aufruhr 149, Erlaß von Polizeiverordnungen 160, Landarmenverband 278, Kirchenverfassung 676, 678 f., 681, Verhältnisse der Juden 691 f., Volksschulwesen 705.
Hauptverwaltung der Staatsschulden 630.
Hauptzollämter 579.
Hausiergewerbe 386 f., 410 ff., 406, 446, Begriff 410, Zulassung 392, Steuer 557 ff., bei Armenlast 271.
Hauslehrer 723 f.
Hausstand, eigener, bei Unterstützungswohnsitz 263.
Haussuchungen bei Polizeiaufsicht 202.
Hausväter 708.
Hebammen 398.
Heer, stehendes 501, 503.
Heeresverfassung, rechtliche Natur 39.
Heeresverwaltung 134, Zuständigkeit 33.
Heilanstalt, Aufenthalt in einer H. bei Erwerb des Unterstützungswohnsitzes 264, bei Verlust 266, Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 268.

Heilkunde, Ausübung im Umherziehen 414.
Heilungskosten, vorläufige Armenunterstützung 268.
Heimatrecht 253 f., 259.
Heimfallrecht 304.
Heirat, Erwerb des Unterstützungswohnsitzes 264 f., Verlust 266.
Heiratsurkunden 221 ff.
Helgoland, Landarmenverband 278, Gewerbeordnung 389.
Herrenhuter 652, 688.
Herrenlose Sachen 562 f., 567, 584.
Hessen-Nassau, Polizeiverwaltung 138, Haftung der Gemeinde für Schaden bei Zusammenrottung 148.
Hilfeleistung bei Feuersgefahr 208.
Hilfsbedürftige, Fürsorge 248, 258.
Hinterbliebenenversicherung, Ersatz von Armenunterstützung 282 f.
Hinterlegungswesen 121.
Hochschulen 730 ff., technische 734.
Hochseefischerei 364.
Höchstkommandierende, Ernennung 46.
Hochwassergefahren 341.
Hochzeitszüge 185.
Hoheitsrechte der Bundesstaaten 1 f.
Hohenzollern, Gerichtsbarkeit für die fürstliche Familie H. 94 f., 97, Einkommensteuer 538, Ergänzungssteuer 548.
Hohenzollern, Polizeiverwaltung 138, Haftung der Gemeinde für Schaden bei Zusammenrottung 148, Polizeiverordnungsrecht 157 f., Landarmenverband 278, Kosten der Landarmenverbände 279, Domänen 513.
Holzungen, gemeinschaftliche 353 ff.
Homagialeid 640.
Hufbeschlag 58, 398 f., Lehrschmiede 59.
Hufen- und Giebelschoß 502.
Hüttenwerke, staatliche 519 ff., 584.
Hypothekenwesen 121 ff.
Idioten, hilfsbedürftige 279.
Impfwesen 210.
Indemnitätsgesetz 620 f.
Inländer, Armenunterstützung 258, 276, Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 268, Uebernahme eines J. 269, aus dem Auslande 270, 277, 279.
Innere Verwaltung siehe Verwaltung, innere.
Innungen 383 ff., 386 ff., 418 ff., 455, Gesetz 388, 419, Armenpflege 249, Schiedsgerichte 438.
Innungsausschuß 423.
Innungsverband 425 f.
Inquisitionsprozeß 114, 116.
Inspizierung siehe Besichtigung.
Intendantur 56 ff.
Interessenvertretungen, gewerbliche 418 ff., kaufmännische 455 ff.
Internationaler Verkehr, Reich und Einzelstaaten 1 ff.
Invalidenhäuser 251.
Invalidenversicherung, Ersatz von Armenunterstützung 282 f.
Inventuren 98.
Irrenanstalten, Privat-, Genehmigung 399, Beginn des Unternehmens 409.
Italien, Unterstützung Hilfsbedürftiger 270.
Jagd auf Domänen 518, fiskalische J. 575.
Jagdbarkeit 359.
Jagdberechtigung 357 ff.
Jagdbezirke 360 ff.
Jagdgenossenschaft 361.
Jagdpolizei 359 ff.
Jagdrecht 357 ff.
Jagdregal 357 f., 565.
Jagdschein 362 f.
Jagdschutzbeamte 350.
Jagdvorsteher 361 f.
Jahrmärkte 448 ff.
Jesuitenorden 187, 685.
Juden, Genehmigung zur Ehe-

schließung 260, Rechtsverhältnisse der Gemeinden 688 ff., Schulwesen 705.
Jugendliche in Vereinen und Versammlungen 186, Fürsorgeerziehung 199 ff., Fürsorge für j. Arbeiter 428, 430, J. in Fabriken 434.
Juristische Personen, Auskunft an Ortsarmenverbände 275 f., Gewerbebetrieb 392 f.
Jus reformandi 646 f., supremae inspectionis 464 f., advocatiae 646 f.
Justiz 69 ff., 134, Grenzen 69 ff., Rechtsprechung und J.-Verwaltung 76 ff., Organismus der Gerichtsbehörden 84 ff., Staatsanwaltschaft 99 ff., Rechtsanwaltschaft u. Notariat 103 ff., streitige Gerichtsbarkeit 110 ff., freiwillige Gerichtsbarkeit 118 ff., Justizverwaltung 124 ff., J. und Polizei 193 ff.
Justizministerium 75, 78 ff., J. und Rechtsprechung 81, Justizverwaltung 125 ff.
Justizverwaltung 124 ff., 75, Gegenstand der J. 82 ff., Tätigkeit 83 f., J. und Rechtsprechung 83 f.

Kabinetsjustiz 78 ff.
Kadettenhäuser 59.
Kaffeebohnen, künstliche 215.
Kaiser, Rechte betr. Gesandte 2 f., betr. Kriegserklärung, Friedensschluß und Abschließen von Bündnissen 4, von Verträgen 4, K. Träger der Militärhoheit 34 f., Träger der Kommandogewalt 38 ff., 43, 46, Fahneneid 43 f., Offiziersernennung 46 f., Armeeverordnungen 48 ff., Ernennung der Reichsanwälte 100, Erklärung des Belagerungszustandes 146 ff., Aufsicht über Zoll- und Steuerwesen 582 f.
Kaligesetz 374 f., 520.
Kameralwissenschaften 135.
Kammergericht 92.
Kammergüter 508 ff., 590 f.
Kanäle 480.
Kanon, Ablösbarkeit 309.
Kapital auf Grundstücken, Kündigung 310.
Kapitulantenschulen 59.
Kasernen 56.
Kassel, Landarmenverband 278.
Kassenwesen in der Justizverwaltung 130.
Katasterverwaltung 577.
Kauffahrteischiffe 4.
Kaufmännische Interessenvertretungen 455 ff.
Kaufmannsgerichte 439.
Kehrbezirke 405, Taxen 418.
Kinder, Betteln, Polizei 197, Zwangserziehung 199 ff., Unterstützungswohnsitz 265, 267, K. in Fabriken 434.
Kirche, Kulturpflege durch die K. 132, 134, Armenpflege 248, Waldungen 352 ff., K. und Staat 633 ff., 694, evangelische K. 636 ff., 645 f., 661 ff., katholische 638 ff., 645, 661 ff., 675 ff., Austritt aus der K. 654 f., Bausachen 669, K., Schule und Staat 693 ff.
Kirchenbücher 221 ff., 669.
Kirchendiener, Disziplin 659 f., Entlassung 660 f., weltliche K. 661.
Kirchengemeinde, Besteuerungsrecht 671 f., katholische K. 677, 683 ff.
Kirchengesellschaften 641 ff., 648 ff.
Kirchengemeinde- und Synodalordnung 664 ff., 675.
Kirchengesetze 673.
Kirchenhoheit 633 ff.
Kirchenlasten, Ablösbarkeit 306, 309.
Kirchenordnungen 664 ff., 667, 695 ff.
Kirchenpatronat 293, 634, 644, 661, 694.
Kirchenregiment, landesherrliches 639 ff., Organisation 674.
Kirchenstaat, Gesandtschaft beim K. 10 f.

Kirchensteuern 671 ff.
Kirchenvorstand 683.
Kirchenzucht 654.
Kirchliche Anstalten als Gutsherren 293, k. Straf- und Zuchtmittel 654, Seminarien 657 f., Konvikte 658, k. Disziplin 659 f., Gerichtshof für k. Angelegenheiten 659 ff., k. Gesetze und Verordnungen 666, 681, statutarische Anordnungen 666 f., Verwaltungsorganisation 667 ff., k. Vermögensverwaltung 667, Steuern 671 f., 684 ff., Orden 685 f.
Kirchliche Vereine, Versammlungen, Prozessionen 186.
Kleinbahnen 497, Steuer 560.
Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus, Erlaubnis 400, mit Abfällen 403 f.
Klassensteuer 506 f., 536.
Klostergüter 509 f.
Knappschaftskassen 376.
Koalitionsrecht ländlicher Arbeiter und Dienstboten 186, gewerblicher Arbeiter 428.
Kochgeschirre, Verkehr 212 f., Blei- und Zinkgehalt 214, Stoffe bei Herstellung 214.
Kohlbrüggianer 652.
Kolonisation, innere 321.
Kommandogewalt 38, 46 f., 54.
Kommenden 510.
Kommunalsteuern 528, 546.
Kommunalverband, Fürsorgeerziehung 200 f., Armenpflege 251, 256, 271, 274 f., K. als Armenverband 277, 280.
Komptabilitätsgesetz 596.
Konfessionen, Gleichberechtigung 637 ff., 697.
Konfiskation siehe Einziehung.
Konflikt 72 f., Verfassungs-K. 606, 613 f.
Kongregationen 186, 685 f.
König, Behinderung 13, Rechte in Preußen mit Bezug auf andere Staaten 25 ff., Kontingentsherr 39, Armeeverordnungsrecht 49 f., Begnadigung in Militärstrafsachen 63, bürgerliche Rechtsstreitigkeiten des K. 71, Rechtsprechung im Namen des K. 81, 86 f., Ernennung der Richter 83, 86 f., Einwirkung auf die Justizverwaltung 83 f., Geheimer Justizrat 97, Ernennung der Staatsanwälte 100, der Gendarmerieoffiziere 141, Einkommensteuer 538, Ergänzungssteuer 548, Stempelsteuer 561, Nichtzustandekommen des Staatshaushaltgesetzes 613 ff., Staatsanleihen 627, Landeskirche 665, 673 f., Kirchengesetze 673, Placet 681.
Konsistorium 662 f., 668, 674, Schulen 700.
Konsumtionssteuer 506.
Konsulatwesen 3, 10.
Kontingentsherren, Befugnisse 4.
Kontingentsherrlichkeit 38 ff.
Kontribution 503 ff.
Konvikte 658.
Körordnungen 346 f.
Korporationen, Auskunft an Ortsarmenverbände 275 f., Waldungen 353, kaufmännische K. 456 ff.
Korporationsrechte der Religionsgesellschaften 687 ff.
Kossäten 296.
Kosten der Armenunterstützung, Erstattung 267 f.
Krankenanstalten, Privat-, Genehmigung 399, Beginn des Unternehmens 409.
Krankenhaus, Unterbringung von Hilfsbedürftigen 258 f., Aufenthalt in einem K. bei Erwerb des Unterstützungswohnsitzes 264, bei Verlust 266, Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 268.
Krankenpflege, vorläufige Armenunterstützung 268.

Krankheiten, gemeingefährliche 215 ff., übertragbare 216.
Kreditwesen 466 f., landwirtschaftliches 347.
Kreisarzt 218 f.
Kreise, Polizeiverwaltung 138, Anfechtung der polizeilichen Anordnungen 168 f., Lasten der Landarmenverbände 278 f., außerordentliche Armenlast 279 f.
Kreisschulinspektion 701, 724, 736 ff.
Kreissynoden 663, Umlagen 671.
Kreisverbände als Landarmenverbände 277.
Kreisvermittelungsbehörde für Auseinandersetzungen 319.
Kreuzbergdenkmal 236.
Kriegsakademie 58.
Kriegsdepartement 621.
Kriegserklärung 4.
Kriegsgerichte 62, 94, bei Belagerungszustand 146.
Kriegshäfen, Rayonbeschränkungen 242.
Kriegskonsistorium 64 f.
Kriegsministerium 56, 58.
Kriegsmarine, Dienstherrlichkeit 41, Ableistung der Wehrpflicht 42.
Kriegsschulen 58.
Kriegssteuern 503.
Kriegswesen 132, Zuständigkeit des Reichs 5, 7, 33 ff., Landesgesetzgebung 35 f., Kosten 36 ff., militärische Befehle und Akte der Militärverwaltung 37, Kontingentsherrlichkeit 39 ff., die Militärverwaltungsbehörden 5 ff., das Militärjustizwesen 59 ff., das Militärkirchenwesen 64 ff.
Kriegszustand, Heranziehung der Truppen 145, Vereins- und Versammlungsrecht 186, Beschränkungen der Preßfreiheit 191, landesgesetzliche Vorschriften 193.
Kronfideikommiß 516 f.
Kronprinz, Veräußerung von Domänen 511.
Kultusministerium 663, 670, 675, 701, 737.
Kunstbutter 215.
Kunststraßen 468, 471 f., 475 ff.
Kuppelei, Polizei 197.
Küster 694, 712.
Küstereilasten, Ablösbarkeit 309.
Kutscher, Taxen 417.

Laden, offener, Name und Firma 392.
Land, flaches, Polizeiverwaltung 137, Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen 160.
Land- und Heerstraßen 472.
Landarme 276, 279.
Landarmenhäuser 277.
Landarmenverband 252 ff., 265, 271, 276 ff., Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 268 f., Uebernahme Hilfsbedürftiger aus dem Auslande 270, Lasten des L. 278 f., außerordentliche Armenlast 279 f., Besserungswesen 199, 280, Staatsaufsicht 280, Armenstreitsachen 281 ff.
Landeseisenbahnrat 587.
Landeshaushalt 499.
Landesherr, Fahneneid 44, Befugnisse der Kontingentsherrlichkeit 44 ff., 54 f., Ernennung der Offiziere 46 f., Armenverordnungen 48 ff., Besichtigungsrecht 54, Kriegsgerichtsbarkeit 59, Abänderung der Rechtsordnung 76, Gerichte als Behörden des L. 77, Einmischung des L. in die Rechtspflege 78 ff., Rechtsprechung im Namen des L. 81, besondere Gerichte 94, auswärtige Angelegenheiten und Heereswesen 134, Polizeiverwaltung 149 ff., Lehnsmannen 292, L. als Gutsherr 293, Forstregal 349, Jagdregal 358, Bergregal 367 f., Münzwesen 440 f., Staatsvermögen und Staatseinnahmen 498 ff., Grund-

besitz 508 ff., Steuern 527 ff., Staatshaushalt 588 f., L. und Kirche 634 ff., 646.
Landeskirche, evangelische 642 ff., 672 f., Besteuerungsrecht 671.
Landeskulturedikt 349.
Landesökonomiekollegium 348.
Landespolizei 177 f., Ueberweisung an die L.-Behörde 196 ff., 202, L.-Ordnungen 134.
Landesstaatsgewalt in der auswärtigen Verwaltung 1 ff.
Landesvertretung, Steuerbewilligung 588 ff., 604 f.
Landesverweisung 198, 202, Beschwerde 170, Bettler und Landstreicher 249 f.
Landesveterinärrat 348.
Landeswasseramt 485.
Landgendarmerie 141.
Landgerichte, Bezirke 85, gemeinschaftliche L. 87 f., Zusammensetzung und Zuständigkeit 90 f.
Landhausmäßige Bebauung 235, Verunstaltung 247.
Landkreis als Landarmenverband 277.
Landrat, Polizeiverwaltung 138, Zwangsbefugnisse 156, Polizeiverordnungsrecht 161.
Landschaft, Verunstaltung 246 f.
Landschaften 347.
Landschulen 698 f.
Landsiedelleihverhältnisse 311.
Landstreichen, Polizei 197, Aufenthaltsbeschränkungen 203, Abwehrmaßregeln 249 f., 255, Wandergewerbe 411.
Landtag, preußischer, Zustimmung zu Staatsverträgen 26 ff., Steuerbewilligung 588 ff., 604 f., Nichtzustandekommen des Staatshaushaltsgesetzes 613 ff., Entlastung der Staatsregierung 624 ff., 632, Mitwirkung bei Kirchengesetzen 667 ff.
Landwirtschaft 336 ff., Polizei 336 ff., Pflege 341 ff., Ministerium 575, 578.
Landwirtschaftskammern 348.
Landwirtschaftsrat 348.
Lärm, polizeiliche Befugnisse 179.
Lassitisches Besitzrecht 300.
Lasten, Auferlegung durch Staatsverträge 29 ff.
Lauenburg, Landarmenverband 278.
Lazarette 56, 58.
Leben, Schutz durch die Polizei 158.
Lebensalter bei Erwerb des Unterstützungswohnsitzes 263 f., bei Verlust 266.
Lebensunterhalt, Armenunterstützung 258.
Legitimationskarte 407.
Lehen 293, Allodifikation 505.
Lehnsmann 292.
Lehnssachen 93, 121 f.
Lehnpferdegelder 505.
Lehrer 694, an Volksschulen 719 ff., an höheren Schulen 729 ff., an Universitäten und Hochschulen 733 f., Genehmigung zur Eheschließung 260, Unterstützungswohnsitz 260, 266.
Lehrlingswesen 380 ff., 423, 426, 431.
Lehrschmieden 59.
Leibeigenschaft 295, 297, 311.
Leichenbegängnisse 185.
Leichenpässe 217.
Lex Huene 546.
Lohnbediente, Taxen 417.
Lohnzahlung in Waren 429.
Lotsen, Prüfung 399, Erlaubnis 402.
Lotterie, staatliche 519, 521 ff., 585, Verbot auswärtiger L. 522 f.
Lotterielose, Handel 404, im Umherziehen 411.
Lübeck, preußischer Konsul 3.
Lustbarkeiten, Erlaubnis 402.
Luxussteuer 506.
Lyzeen 728.
Lyceum Hoseanum 733.

Mädchenschulen, höhere 728.
Magistrat, Polizeiverwaltung 137.
Mahlsteuer 506 f.
Margarine 215.
Marine, Dienstherrlichkeit 41.
Markgenossenschaften 348 f., 357, 367.
Markscheider, Erlaubnis 402.
Marktordnung 454.
Marktort 452.
Marktstandsgeld 453 f.
Marktverkehr 132 f., 392, Schutz durch die Polizei 158, 446, 449 ff., Gegenstände des M. 450, 452 f., Steuer 557.
Maßwesen 440, 444 ff.
Matrikularbeiträge 37, 503 f., 574.
Mecklenburg - Schwerin, preußischer Konsul 3.
Medizinalkollegium 219.
Medizinalwesen 209, 217 ff.
Meister 382 ff., Innungs-M. 422, Prüfung 423.
Meldewesen 178, 226 ff.
Meldungen, militärische 54.
Mennoniten 652, 689.
Messen 446, 449 ff.
Metalle, gewerbsmäßige Feststellung des Feingehalts 404.
Mietspolizei 178, 234 ff.
Militärangelegenheiten, Verwaltung 33 f., Enteignung 325.
Militäranwälte 62.
Militärfiskus 51 ff.
Militärgeistliche 66 ff.
Militärgerichtsbarkeit 55, 59 ff., bei Belagerungszustand 146.
Militärgesetzgebung 35 ff., 40.
Militärhoheit 33 ff., 40 ff., 51.
Militärintendanturen 56.
Militärjustizdepartement 63 f.
Militärjustizwesen siehe Militärgerichtsbarkeit.
Militärkirchengemeinden 68.
Militärkirchenordnung 35 ff., 40, 65.
Militärkirchenwesen 55, 64 ff.
Militärkommando 36, M. und Militärverwaltung 37 f., Erklärung des Belagerungszustandes 146 f.
Militärkonventionen der Einzelstaaten 7, 33 ff., 44, 46.
Militärmedizinalwesen 58, Kaiser-Wilhelm-Akademie 59.
Militärpersonen, polizeiliche Strafverfügungen 173, Teilnahme an Vereinen und Versammlungen 186, M. als Redakteure 189, Genehmigung zur Eheschließung 260, Unterstützungswohnsitz 260, 267, Einkommensteuer 544 f.
Militärreitanstalt 59.
Militärschießschule 59.
Militärstrafgerichtsordnung 61.
Militärstrafgesetzbuch 61.
Militärtechnische Akademie 58.
Militärtransportordnung 497.
Militärverwaltung 37 f., Akte der M. 45, Rechte der M. 46, Handhabung der M. 51, Träger der vermögensrechtlichen Rechte und Pflichten 51 f., Verhältnis der M. zur Eisenbahnverwaltung 496 ff.
Militärverwaltungsbehörden 51, Einrichtung 55 ff.
Militärveterinärwesen 58, Roßarztschulen 59.
Militärwaisenhaus 59.
Minderjährige, Wandergewerbe 415.
Minister, Gegenzeichnung 45, Erlaß von Polizeiverordnungen 161.
Minister des Innern, Polizeiverwaltung 138 f., Außerkraftsetzen von Polizeiverordnungen 165.
Ministerialbaukommission 577, 670.
Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten 12 f.
Miquelsche Steuerreform 507, 546.
Missionen der Einzelstaaten 2.
Mittelstand, ländlicher 298.
Monarchen, Abschluß von Staatsverträgen 16 f., 20, 22, Vertretung des Staats 23 ff., Befehlsrecht 45.

Monopole, staatliche 519.
Montierung 56 f.
Moorschutzgesetz 346.
Mühlenabgaben 308.
Mühlengerechtigkeit 565.
Mündlichkeit des Verfahrens 116 f.
Münzwesen 440 ff.
Musikaufführungen, Erlaubnis 402, Umherziehen 410 f.

Nachbarlicher Verkehr der Einzelstaaten 2.
Nachlaßwesen 121.
Nachhaft, bessernde 198.
Nahrungsmittel, Schutz des Feilhaltens durch die Polizei 158, Verkehr mit N. 212 ff.
Naturalisation siehe Einbürgerung.
Nichtigkeit eines Staatsvertrages 28.
Niederlande, Unterstützung Hilfsbedürftigen 270.
Niederländische Reformierte 652.
Niederlassung, Unterstützungswohnsitz 254, feste N., Gewerbebetrieb 389 ff. Niederlassungsfreiheit, Beschränkungen im Interesse der Armenpflege 260 f.
Normalentschädigung bei gutsherrlich-bäuerlicher Auseinandersetzung 299 ff., 304.
Normaljahr, Reformation 637 f.
Notariat 103, 108 ff.
Notstandsarbeiten 257.
Notverordnung bei Nichtzustandekommen des Staatshaushaltsgesetzes 616.

Obdach, Armenunterstützung 258.
Obdachlosigkeit, Polizei 197.
Oberamtsbezirke 138.
Oberbefehl über das Heer 45.
Oberbergämter 372, 378 f.
Obereigentum 293, 303 f., 325.
Oberfeuerwerkerschule 59.
Oberförstereien 576.
Oberkriegsgerichte 62.
Oberlandesgerichte, Bezirke 85, gemeinschaftliche 88, Zusammensetzung und Zuständigkeit 92 f.
Oberlandeskulturgericht 320.
Oberpräsident, Polizeiverwaltung 138 f., Polizeiverordnungsrecht 161, Beschwerde gegen polizeiliche Verfügungen 170.
Oberrechnungskammer 70, 593 ff., 616, 621 ff.
Oberreichsanwalt 99 ff.
Oberstaatsanwaltschaft 100 ff.
Oberstaatsgewalt, gemeinsame 42.
Oberverwaltungsgericht, Konflikt 73, Einkommensteuer 543, Ergänzungssteuer 554.
Oberzolldirektion 581 f.
Obligationen des Staats 628.
Oeffentliche Versammlungen 185.
Oeffentliches Recht in der Rechtspflege 72 ff.
Oeffentlichkeit des Verfahrens 116 f.
Offiziere, Ernennung 38, 46, Gerichtsbarkeit 61, Ehrengerichte 63.
Oekonomiekommissarien 319.
Orden, geistliche 186 f., 685 f.
Ordinarium des Staatshaushalts 606.
Ordnungspolizei 131 ff., 178 f., 221 ff.
Ortsarmenverband 262 ff., 271 ff., vorläufige Unterstützungspflicht 267 ff., Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 268 f., Aufsicht über die Verwaltung des O. 275 f., O. und Landarmenverband 276, Beihilfen des Landarmenverbandes 279, außerordentliche Armenlast 279 f., Armenstreitsachen 281 ff.
Ortsbild, Verunstaltung 247.
Ortsgerichte 98 f.
Ortspfarrer in der Armendeputation 272.
Ortspolizei 177 f., Verwaltung 137 f., 177 f., Zwangsbefugnisse 156, Schranken des Polizeiverordnungs-

rechts 157 f., Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen 160, Anfechtung der Verfügungen 168 f., Gesindewesen 231.
Ortsschulinspektoren 701, 724, 736 ff.
Oesterreich, Unterstützung Hilfsbedürftiger 270.
Ostpreußen, Landarmenverband 277, 279.

Pairsschub 613.
Papiergeld 440, 444, bei Staatsanleihen 627.
Papst, Gesandschaft beim P. 11, Verkehr der Geistlichkeit mit dem P. 643 f., Besetzung der kirchlichen Stellen 679.
Parlament siehe Volksvertretung.
Parochialverband 652, 661, 682 f.
Parteieid in Armenstreitsachen 286.
Paßwesen 178, 226 ff.
Patentwesen, Regelung 5.
Patrimonialgerichtsbarkeit 86.
Patronat 634, 665, 667, 670.
Person, Schutz durch die Polizei 158.
Personenangelegenheiten der Justizbeamten 127 f.
Personenstandspolizei 178, 221 ff.
Petroleum, Verkehr 212 ff., Beschaffenheit 214.
Pfandleihgeschäft, Erlaubnis 402, Rücknahme 409, Untersagung 409.
Pfändung 337.
Pfarrbezirke 669.
Pfarrer 661, 683, Besoldung 671, 682, Schulaufsicht 694.
Pfarrlasten, Ablösbarkeit 306, 309.
Pferdezucht 346 f.
Pflegeanstalten 279.
Pflichtexemplare periodischer Druckschriften 190.
Pflichtfeuerwehr 208.
Placet, landesherrliches 681.
Plakatwesen siehe Anschlagwesen.
Plätze, Anlegung 236 ff.
Politische Polizei 178, 180 ff., politische Vereine und Versammlungen 184 f.
Polizei, Begriff 133 ff., Verträge der Einzelstaaten mit nichtdeutschen Staaten 2, Verwendung der Truppen zu Zwecken der P. 47, 143., P. und Staatsanwaltschaft 102 f., Sicherheits- und Ordnungs-P. 131 ff., Organe der P.-Verwaltung 136 ff., Verordnung und Verfügung 151 ff. Zwangsbefugnisse der P. 156, Strafverfügungen 172 f., Umfang der P. 173 ff., politische P. 178, 180 ff., Zweige der P. 179, höhere Sicherheits-P. 180 ff., gerichtliche P. 180 ff., 194 ff., Landwirtschafts-P. 336, Wasserrecht 342, Seuchen 346, Jagd 360, 362, Fischerei 366, Bergbau 371 ff., Gewerbe 385 ff., Taxen 416 ff., 419, gewerbliche Arbeitsverhältnisse 427 ff., Marktordnung 454, Feuerversicherung 464, Wege 475 ff., Wasserstraßen 482 f., P. und Kirche 669.
Polizeiaufsicht 197, 202 ff.
Polizeigefängnisse 196.
Polizeigerichtsbarkeit 136, 176.
Polizeikommissare 142.
Polizeilicher Zustand 153, 177 ff.
Polizeistrafgesetze 152, Vorsatz und Fahrlässigkeit 172.
Polizeiverfügungen 149, 151 ff., Anfechtung 167 ff., Haftung der Beamten 170 f., Vereine und Versammlungen 187, Presse 193.
Polizeiverordnungen 149 ff., rechtliche Schranken 157 ff., Träger des Rechts zum Erlaß von P. 160, Strafen 163, Verkündung 164, Inkrafttreten 164, Außerkraftsetzen 165, polizeiliche Anordnung beim Bestehen einer P. 165 f., Prüfung der Rechtsgiltigkeit durch die Gerichte 171 ff., 176, P. über Vereins- und über Preßwesen 182.

Polizeiverwaltung, Organe 136 ff., Formen 149 ff., Umfang 173 ff.
Polizeiverwaltungsgesetze 152.
Polizeiwissenschaften 135.
Pommern, Landarmenverband 277.
Posen, Polizeiverwaltung 137 f., Landarmenverband 278.
Postverkehr, Regelung mit dem Auslande 5.
Porzellanmanufaktur 519, 525 f., 585.
Postregal 565.
Prachtstraßen, Verunstaltung 247.
Prägung 443.
Prämienanleihe 627.
Preisbestimmung von Waren 416 ff.
Presbyterialsystem 664.
Preßdelikte, Verantwortlichkeit 191 f., Verjährung 192.
Preßfreiheit 188.
Preßgewerbebetrieb 188.
Preßpolizei 181, 187 ff.
Preußen bei Ausdehnung der Zuständigkeit des Reichs 8, Ministerium des Auswärtigen 10, 12, Gesandschaften 10 ff., völkerrechtliche Verträge 13, 25, Militärgesetzgebung 35, Kontingentsherrlichkeit 38 f., Armeeverordnungen 49 f., Gerichtsbarkeit 87, gemeinschaftliche Gerichte 87 f., Vorbereitung zum Richteramt 88, besondere Gerichte 95, Belagerungszustand 147, polizeiliche Strafverfügungen 172 f., Uebernahme Hilfsbedürftiger aus dem Auslande 270, Armenverbände 271 f., 276 f., Erstattung der Armenunterstützung 282, Armenstreitsachen 284 ff., 288, 290, schiedsrichterliches Verfahren 290 f., Streitigkeiten über Verteilung der außerordentlichen Armenlast 291, Eisenbahnwesen 487.
Preußische Staatsbank 525.
Principia regulativa 697.
Privatbeamte, Unterstützungswohnsitz 267.
Privateigentum, Entziehung 323 ff., Staat und P. 325 ff., Regalität 349, Wege 471, Wasserläufe 484.
Privatflüsse 479 ff.
Privatgerichtsbarkeit 86.
Privatlehrer 723 f., 730.
Privatlotterien 521 f.
Privatrecht der Einzelstaaten 2, Begriff P. 71 ff., 112 ff., freiwillige Gerichtsbarkeit 121 ff., P. und öffentliches Recht 327 ff.
Privatstrafe 115.
Privatwege 471 ff.
Proviant 56 f.
Provinzialschulkollegium 662, 701, 727, 737 f.
Provinzialsteuerdirektionen 579 ff.
Provinzialsynoden 664, Umlagen 671.
Provinzialverband als Armenverband 277.
Pulverhäuser, militärische 56.
Prozessionen 186.
Prüfung von Nahrungs- und Genußmitteln 213.

Quellenschutz 376.

Raitkammern 588.
Rapporte, militärische 54.
Ratifikation von Staatsverträgen 21.
Raumgehalt der Gefäße 445 f.
Räumungsfristen für Wohnungen 234.
Rayonbeschränkungen 242, 335.
Realgewerberechte 391.
Reallasten 292, rechtliche Natur 306, Ablösung 303, 305 ff., 310 ff.
Realschulen 728.
Realsteuern 507.
Rechnungskontrolle 587 ff., 621 ff.
Rechnungswesen, geschichtliche Entwickelung 587 ff.
Rechtsangelegenheiten, Besorgung fremder R. 404.

Rechtsanwaltschaft 103 ff., Notariat 108 ff.
Rechtsfähigkeit von Vereinen 183.
Rechtshilfe, Verträge von Einzelstaaten über R. 7.
Rechtspflege siehe Justiz.
Rechtsprechung im Reich 7, 76 ff., 81, R. und Justizverwaltung 83 f., 124 f., 132.
Rechtssache 69 ff., 74.
Rechtsschutz 131 f.
Rechtsstreitigkeit 69 ff., 74 ff., 110 ff.
Rechtsweg bei polizeilichen Anordnungen 167, 171, bei Erstattung der Armenunterstützung 282, 284, bei Enteignung 334, in Steuersachen 534, 561, bei Staatsschulden 629 f.
Redakteur, Angabe 189, Verantwortlichkeit 191 f.
Referendare als Gerichtsschreiber 97, Dienstaufsicht 128.
Regalien 349, 357 ff., 364, 367 ff., 440 f., 480, Begriff 498, 562 ff., Gewerbebetriebe des Staats 519 f., Verwaltung der R. 584 ff., Einkünfte 593, 603.
Regierung, Erlaß von Polizeiverordnungen 150 f.
Regierungs- und Schulräte 737 f.
Regierungshauptkasse 576 ff.
Regierungspräsident, Polizeiverwaltung 138, Zwangsbefugnisse 156, Polizeiverordnungsrecht 161, Außerkraftsetzen von Polizeiverordnungen 165, Beschwerde gegen polizeiliche Verfügungen 170.
Registersachen 121 ff.
Regulierungsedikt 300 ff.
Regulierungsgesetzgebung 301 ff., 305 ff., 310 ff.
Reich, staatsrechtliche Natur 2, Zuständigkeit 1 ff., vertragsmäßige Abmachungen der Einzelstaaten 7, Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten 1 ff., im Kriegswesen 33 ff., militärische Dienstherrlichkeit 40 ff., Kosten der Militärverwaltung 51 f., Gerichtsbarkeit 85, Steuern 572 ff., R. und Religionsgesellschaften 647 f.
Reichsangehörigkeit, Wehrpflicht 41 f., Eheschließung 259 f., Hausiergewerbe 411, Besteuerung 531, Erwerb und Verlust 741 ff.
Reichsanwaltschaft 99 ff.
Reichsbanknoten 444.
Reichsbevollmächtigte für Zölle und Steuern 583.
Reichseisenbahnamt 492.
Reichsgericht 85, 93, Reichsanwaltschaft 101 f., Rechtsanwaltschaft 108.
Reichsgesundheitsamt 221.
Reichsheer 39 f.
Reichsjustizgesetze 71.
Reichskasse, Kosten des Militärwesens 36, 51 ff., 55.
Reichskassenscheine 444.
Reichskommissare für Zölle und Steuern 583.
Reichsmilitärgericht 62, 64.
Reichspolizeiordnungen 133 f.
Reichsschulkommission 728 f.
Reichsstaatsgewalt in der auswärtigen Verwaltung 1 ff.
Reichssteuern 532, 572 ff.
Reichsversicherungsordnung, Ersatz von Armenunterstützung 282 f.
Reisende, Paßwesen 226 ff.
Reklamationsverfahren in Steuersachen 533 f.
Reklameschilder 247.
Religionsdiener 651.
Religionsfreiheit 637 f., 641, 647, 652, 656.
Religionsgemeinschaften und Staat 633 ff., 646 ff., 663, Bildung von R. 648 ff., Arten von R. 649 ff., öffentlich aufgenommene R. 650, geduldete 651 f., Beschränkungen im Vermögenserwerb 655 f., evangelische Kirche 661 ff., katholische

675 ff., die übrigen R. 696 ff., religiöser Unterricht 702, 724 f., 730.
Religionsunterricht 690 f., 699 f., 716 ff., 724 f., 730.
Religiöse Vereine und Versammlungen 186, 649 ff.
Rente bei Ablösung der Reallasten 304, 306, 309 f., bei Uebertragung des Eigentums 321.
Rentenbanken 304 f., 306 ff., 309, 321, Rente 321.
Rentenbriefe 307 ff., 321.
Rentengüter 241 f., 305, 310, 321 ff.
Reservatrechte von Einzelstaaten 8, 33, 41.
Rezeß bei Auseinandersetzung 320.
Rheinprovinz, Polizeiverwaltung auf dem Lande 137, Landarmenverband 278.
Rheinschiffahrtsakte 95, 481.
Rheinschiffahrtsgerichte 94 f., polizeiliche Strafverfügungen 173.
Richten 76.
Richter, Unabhängigkeit 70, 78 ff., 111, 120, 124, Anordnungen 76, Ernennung der R. 83, 86 f., 89, Dienstaufsicht 126 ff.
Richteramt, Fähigkeit 88 f.
Richterliche Gewalt, Begriff 83, Ausübung 87.
Rittergutsbesitzer 293, 295, 297, 302, Steuervorrechte 529 f., R. in Posen, Polizeiverwaltung 138.
Rückkaufsgeschäft, Erlaubnis 402, Umherziehen 411.

Sachsen, Militärkonvention 34, Fahneneid 43, Armeeverordnungsrecht 50.
Sachsen, Provinz, Landarmenverband 278.
Sachverständige in Armenstreitsachen 285 f., 290.
Säkularisation der geistlichen Güter 509, 562.
Salinen 373, staatlicher Betrieb 520, 584.
Salz, Abgabe 506, 531, Bergbaufreiheit 520, Seehandlung 523 ff.
Sammlungen, verbotene 191.
Samtgemeinde, Armenverband 271, 274 f.
Sanitätskorps 58, 61.
Sanitätswesen siehe Gesundheitswesen.
Schankwirtschaft, Schutz durch die Polizei 158, Erlaubnis zum Betrieb 400, Beginn 409, Rücknahme der Erlaubnis 409, Raumgehalt der Gefäße 445 f.
Schatzkammern 588.
Schatzscheine 629.
Schauämter 485 f.
Schauspielunternehmungen, Erlaubnis 400 f., Beginn des Unternehmens 409.
Schaustellungen, Erlaubnis 401 f., Umherziehen 420 ff.
Schatullgüter, 508 f.
Scheidemünzen 440 f.
Schenkungen an Religionsgesellschaften 655.
Schiedsgericht unter den Bundesstaaten 1, S. bei Innung 424, 438.
Schiedsmann 117 f.
Schiedsrichterliches Verfahren in Armenstreitsachen 290 f.
Schiffbarkeit der Wasserstraßen 479 f.
Schiffahrtsabgaben 480, 482.
Schiffahrtspolizei 161 f., 165.
Schiffahrtsstraßen 483 f.
Schiffahrtsverträge, Befugnis zum Abschluß 4.
Schiffer, Prüfung 399.
Schlachthauszwang 395.
Schlachttiere, Feilhalten 214.
Schlachtsteuer 506 f.
Schlesien, Landarmenverband 278.
Schleswig-Holstein, Haftung der Gemeinden für Schaden bei Aufruhr 149, Landarmenverband 278.

Schleppmonopol 486.
Schöffen 76 ff., 89, Urliste 91 f.
Schöffengerichte 89.
Schonzeiten für Wild 363.
Schornsteinfeger 404 f., Taxen 417 f.
Schoß 500.
Schulabgaben 712 ff., 727.
Schulanstalten 708.
Schulaufsicht 694, 696, 701 f., 707, 710, 713 ff., 724 ff., 737 ff.
Schulausstattung 697 f.
Schulbauten 714 f.
Schulbehörden 700 ff.
Schuldeputationen 715 f., 724, 730.
Schulen, konfessionelle 698 f., 702, 717, 728, niedere und höhere, 699, 704, höhere 701, 725 ff., Volks-S. 702 ff.
Schulgeld 697, 711, höhere Schulen 727.
Schulgesetzgebung 696 ff., 700 ff.
Schullasten 697, 703, 708 ff., 727, Ablösbarkeit 306, 309, Zwangsetatisierung 702.
Schulordnungen 698 ff., 704.
Schulpatronat 711, 719, 726, 729.
Schulpflicht 696 f., 705 ff., 711, Erfüllung der S. 722 f., Reichs- oder Landessache 42, höhere Schulen 725 f.
Schulsozietäten 708 f.
Schulstrafen 706 f.
Schulverbände 710 f., Zwangsetatisierung 712 f., Zuschüsse 722.
Schulvorstände 716.
Schulwesen 662, 693 ff.
Schulzengüter 293.
Schulzucht 718.
Schutz- und Trutzbündnis 14 f.
Schutzgeld 298.
Schutzmannschaft 142, 174.
Schutzwaldungen 351.
Schweiz, Staatsverträge 23, Unterstützung Hilfsbedürftiger 270.
Schwimmunterricht, Gewerbebetrieb 403 f., Untersagung 409.
Schwurgerichte 91 f.
Seehandlung 519, 523 ff., 585.
Seeschiffe 481.
Seeversicherung 460.
Seminarien, kirchliche 657 f.
Separation siehe Gemeinheitsteilung.
Servismesen 56.
Setzschulzen 293.
Seuchen, Impfpflicht 212, Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten 215 ff.
Seuchenwesen 346 ff., Verbote im Wandergewerbe 415.
Sicherheitspolizei 131 ff., 174, 178 f., höhere 180 ff., Einzel-S. 193 ff.
Sielordnungen 338.
Signalordnung für Eisenbahnen 488.
Simultanschulen 702, 717 f.
Singspiele, Erlaubnis 401, Untersagung 409.
Sittenpolizei 197.
Sondergerichte 94 f.
Sonntagsheiligung, Polizeiverordnungen 165, Vereins- und Versammlungsrecht 186 f., Beschäftigung von Arbeitern 429.
Sparkassenwesen 459, 465 ff.
Spezialkommissionen 319 ff.
Spielwaren, Verkehr 212 f., Stoffe bei Herstellung 214.
Spiritus, Erlaubnis zum Kleinhandel 400, Umherziehen 411.
Sprache in öffentlichen Versammlungen 185 f.
Sprengstoffe, Polizeiverordnung 161 f.
Spritzenverband 207.
Staat, völkerrechtliche Vertretung 23, Entschädigungspflicht bei Enteignung 323 f., S. und Privateigentum 325 ff., Eisenbahnen 487 ff., Vermögen des S. 507 ff., S. als Eigentümer von Domänen 517, Gewerbebetriebe des S. 519 ff., Verwaltung 548 ff., gemeines Eigentum des S. 562 ff., S. und Religionsgemeinschaften 633 ff., 646 ff.,

S. u. Kirche 633 ff., S. u. evangelische Kirche 661 ff., katholische 675 ff., die übrigen 686 ff., S., Kirche und Schule 693 ff.

Staatsangehörige und Staatsverträge 15 f., 19 ff., 25, Auferlegung von Verpflichtungen durch Staatsverträge 29 ff., Befolgungsbefehl 31 ff., Privateigentum 327 f.

Staatsangehörigkeit, Verträge der Einzelstaaten 6, S. und Wehrpflicht 41, Erwerb und Verlust der S. 253, 741 ff., Einkommensteuer 538.

Staatsanwaltschaft 99 f., 75, 194 ff., Justizverwaltung 83, Hilfsbeamte der S. 102, 194, S. und Justizverwaltung 125.

Staatschausseen 472 f.

Staatseinnahmen 498 ff., 588 ff., 597 ff., Bewilligung 603 ff.

Staatshaushalt 528, Feststellung 30, 602, Recht des S. 587 ff., geschäftliche Entwicklung 587 ff., Wesen des S. 596 ff., Voranschlag 599 ff., 603, Einnahmen 498 ff., 588 ff., 597 ff., Ausgaben 605 ff., 617 ff., Ueberschreitungen 594 ff., 605, 610 ff., Absetzung eines Postens 609, Nichtzustandekommen des S. 613 ff., Rechnungskontrolle 621 ff.

Staatskommissare bei den Börsen 448.

Staatslasten, Ablösbarkeit 306.

Staatsoberhaupt und Staatsverträge 16 f., 20, 22 f., in Preußen 25 f.

Staatsordnung, Sicherung durch die Polizei 180.

Staatspapiere, Aufsicht 631 f.

Staatsschuldbuch 627 ff.

Staatsschuldenkommission 630 ff.

Staatsschuldentilgungskasse 631 f.

Staatsschuldenwesen 626 ff.

Staatsschuldverschreibungen 628 f.

Staatssteuern bei Armenlasten 271.

Staatsvermögen 498 ff.

Staatsverträge 13 ff., Verkündung 15 f., Ratifikation 21, Zustimmung der Volksvertretung 17, 20 f., 23 ff., Gültigkeit der S. in Preußen 27 f., Nichtigkeit 28, Erfüllung der S. 31 f., Aufhebung der Wirksamkeit der S. 32.

Städte, Polizeiverwaltung 137 f., Formen 149 ff., Recht zum Erlaß von Polizeiverordnungen 160, Anfechtung der polizeilichen Verfügungen 168 f., Anlegung von Straßen und Plätzen 236, Armenpflege 249, Grundbesitzrecht 292, Marktrecht 448, Wegeunterhaltung 474.

Stadtgericht 133.

Stadtknechte 139.

Stadtkreis als Landarmenverband 277.

Stadtsynode 673.

Stände, Steuerbewilligung 588 ff., 597.

Standesamtsregister 221 ff.

Standesherren, Gerichtsbarkeit 86.

Standgerichte 61 f., 94.

Stapelrechte 480.

Statut wegen Armenverband 273 ff.

Stauanlagen 395.

Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung 297, 300, 385, 737.

Steinkohle 520.

Stellenvermittler 404, 410, Gebühren 418.

Stellvertreter im Gewerbebetrieb 407 f.

Stempelsteuern 506, 530, 560 ff., Befreiungen 561, Erhebung der S. 579 f.

Stempelverteiler 579.

Sterbeurkunden 221 ff.

Steuerämter 579 f.

Steuerbewilligung 588 ff., 596 ff., 604 ff.

Steuererklärung 539 f., 552.

Steuern 527 ff., indirekte 530 ff., Zuständigkeit des Reichs 5, direkte

499 ff., 530 ff., Bevorzugungen 529 ff., Einschätzung 532 f., Hinterziehungen 534, Fälligkeit der S. 534 f., Verjährung 535, Beitreibung 535, 576, S. des Reichs 572 ff., Verwaltung der direkten S. 575 ff., der indirekten 578 ff., ständische S.-Bewilligung, 588 ff., Aufnahme der S. in den Staatshaushalt 601, vorübergehende S. 601 f., Erhöhung der S. 601 f., Kirchen-S. 671 f.
Steuerräte 384, 579.
Steuerreform und Gewerbebetrieb 385 ff.
Steuerverordnungen 595, Gesetze 598 ff., 601 ff., 607 ff., 613.
Stifter, Einziehung 510.
Stiftungen, Ablösbarkeit der Reallasten 309.
Stiftungssachen 93, 121 f.
Strafanstalt, Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 268, militärische S. 56.
Strafen bei Polizeiverordnungen 163.
Strafgerichtsbarkeit 70 ff.
Strafkammern 90 f.
Strafprozeß 71 ff., 114 ff., 195, Verbot vorzeitiger Veröffentlichung von Schriftstücken 191, S.-Ordnung 71, 84.
Strafrecht 71 ff., Polizei-St. 152.
Strafregister 102, 129.
Strafsachen 71 ff., 74 ff., 79, 111 ff.
Strafstatistik 102, 129.
Strafverfolgung 193 ff.
Strafverfügung, polizeiliche 172 ff.
Strafvollstreckung 129 ff.
Strandrecht 570.
Straßen, Anlegung 236 ff., historische S. 74.
Straßenbild, Verunstaltung 247.
Strombauräte 482.
Strombauverwaltung 484 ff.
Strompolizei 161 f., 165, 180, 481.
Stromverbände 482.
Sühneverfahren 117.
Sühneversuch in Armenstreitsachen 290.
Superintendenten 668.
Süßstoffe 215.
Synagogengemeinden 652, 680 ff.

Tabaksteuer 506, 531.
Tafelgüter 509.
Tagelöhner 297 f.
Tantiemesteuer 572.
Tanzlustbarkeiten, Erlaubnis 402.
Tanzunterricht, Gewerbebetrieb 403 f., Untersagung 409.
Tapeten, Verkehr 212 f., Stoffe bei Herstellung 214.
Tarif bei Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 269, bei Eisenbahnen 495, 527.
Taubstumme, Landarmenverband 277, 279.
Taxen 91, polizeiliche 416 ff.
Territorialsystem, Kirche 639 ff., 649, 651 f., 698.
Telegraphenverkehr, Regelung mit dem Auslande 5.
Theatralische Vorstellungen, Erlaubnis 401 f., Umherziehen 410.
Thüringischer Zoll- und Steuerverein 581.
Tiere zum Schlachten, Feilhalten 214.
Tiergartenverwaltung 577.
Tilgungsfonds 307, 309.
Todeserklärungen, Mitwirkung der Staatsanwaltschaft 102.
Todesfälle, Beurkundung 221 ff.
Treaty making power 19.
Treupflicht des Untertanen 44.
Trinkgeschirre, Verkehr 212 f., Blei- und Zinkgehalt 214, Stoffe bei Herstellung 214.
Trödelhandel 403 f., Untersagung 409.
Trucksystem 429.
Trunksüchtige, Wandergewerbe 411 f.
Turnunterricht, Gewerbebetrieb 403 f., Untersagung 409.

Ueberführung des Hilfsbedürftigen 269 f., 290.
Ueberführungswesen, polizeiliches 196.
Uebernahmepflicht von Unterstützungsbedürftigen 261 f., 267 ff., Unterbrechung des Aufenthalts 264, Erstattungsanspruch 285.
Ueberschreitung des Staatshaushalts 594 ff., 605, 610 ff., 624 f.
Ueberschwemmungen 338 f.
Uebertretungen, polizeiliche, Verwaltungsverfahren 172 ff.
Ueberweisungen von Reichssteuern 573.
Uebungsplätze, militärische 57.
Umherziehen, Gewerbebetrieb im U. siehe Hausiergewerbe.
Umschlagsrechte 480.
Uneheliche Kinder, Unterstützungswohnsitz 265.
Unfallverhütungsvorschriften 429.
Ungehorsam, Strafurteile wegen Aufforderung zum U. 73.
Union, kirchliche 674.
Universitäten 730 ff., Aufsicht 739.
Unsittlichkeit, polizeiliche Befugnisse 179.
Unterbrechung des Aufenthalts bei Erwerb des Unterstützungswohnsitzes 264.
Untereigentum 293, 298.
Unterhaltspflicht, Vernachlässigung, Polizei 197, U. und Armenunterstützung 281 f.
Unternehmer bei Enteignung 330, 332 ff.
Unteroffizierschulen 59.
Unterricht, Gewerbebetrieb 403 f., 702, 722 ff., Untersagung 409.
Unterrichtswesen 693 ff., allgemeines Gesetz 701, 703, Volksschulen 702 ff., höheres U. 725 ff., Behörden 736 ff.
Unterstützungswohnsitz, Erwerb und Verlust 253 ff., 259 ff., 266 ff.
Untersuchung von Nahrungs- und Genußmitteln 213 f.
Untertanen siehe Staatsangehörige.
Unzucht, gewerbsmäßige, Polizei 197 f.
Urheberrecht, Staatsverträge 14.
Urteil 110.
Urteilen 76 f.

Vagabunden siehe Landstreicher.
Vatikan, Gesandschaft beim V. 10 f., Konzil 644 f.
Veranlagung zu Steuern 532 ff., zur Einkommensteuer 539 ff., V.-Kommission 541, V. zur Ergänzungssteuer 551 ff.
Verantwortlichkeit, preßrechtliche 191 f.
Verbrauchsabgaben 503 f., 506, 530, 572, Erhebung 579.
Verbrauchsgegenstände, Verkehr 212.
Verbrecher, Verträge der Einzelstaaten über Auslieferung von V. 7, 14, Schutz gegen V. durch die Polizei 193 ff.
Verehelichung, Erwerb des Unterstützungswohnsitzes 264 f., Verlust 266.
Verein, Begriff 183, Vermögen eines aufgelösten V. 569.
Vereinigte Staaten von Nordamerika, Abschluß von Staatsverträgen 19.
Vereinsfreiheit 184.
Vereinspolizei 181 ff.
Vereinszollgesetz 566 f.
Verfassungsänderung im Reich über Zuständigkeit gegenüber den Einzelstaaten 7.
Verfassungskonflikt 606, 615 ff.
Verhandlungsgrundsatz 113 f.
Verkaufsstelle bei Wandergewerbe 415.
Verkehrsmittel, Halten 404, Untersagung 409, Taxen 417 f.
Verkehrspolizei 158, 179 f.
Verkehrsrecht 467 ff.
Verkoppelungen 315 ff.
Verkündung der Polizeiverordnung 154, 164, der Staatsverträge 15 f.
Verleger, Angabe 189.
Vermittlungsgeschäfte, gewerbsmäßige 404, Untersagung 409.

Vermögenssteuer 507, 530 f., 546 ff.
Verpflegungskosten, vorläufige Armenunterstützung 268, Rückzahlung irrtümlich gezahlter V. 283 f.
Verpflichtungen, Auferlegung durch Staatsverträge 29 ff.
Versammlung, Begriff 183, Polizei 181 ff.
Versicherung, öffentliche, Ersatz von Armenunterstützung 282 f., landwirtschaftliche V. 341 f.
Versicherungsagenten 460.
Versicherungsunternehmungen 461 ff.
Versicherungsvertrag 460 ff.
Versicherungswesen 459 ff.
Versteigerung im Umherziehen 415.
Vertragsrecht der Einzelstaaten 1 ff., Vertragsfähigkeit 6., Verhalten bei Vertragsbruch 9.
Verteidigungen vor Gericht 105.
Verunstaltung, Baupolizei 235, 242 f., 246 f.
Verwaltung, innere 131 ff., Sicherheits- und Ordnungspolizei 131 ff., Armenpflege 248 ff., Grundbesitzrecht 291 ff., Gewerberecht 379 ff., öffentliches Handelsrecht 440 ff., Verkehrsrecht 467 ff., V. und Rechtspflege 69 ff.
Verwaltungsbehörde, Vorabentscheidung 72 f., Polizeisachen 138 f.
Verwaltungsgericht, Polizeisachen 138 f.
Verwaltungsgerichtsbarkeit ordentlicher Gerichte 73 f.
Verwaltungssache 69 f.
Verwaltungsstrafverfahren 172 f.
Verwaltungsstreitverfahren bei polizeilichen Anordnungen 167 ff., bei Armensachen 285 f.
Verwahrung, polizeiliche 195 f.
Verzögerungen in der Rechtspflege, Beschwerden 83.
Verzugszinsen bei Erstattung von Kosten der vorläufigen Unterstützung 269.
Veterinärpolizei 346 ff.
Viehhandel 404.
Viehhut 315.
Viehschäden 337.
Viehseuchenpolizei 346.
Visitationsordnung 694.
Vögel, Handel mit lebenden V. 403 f.
Völkerrecht und Bundesstaaten 1 ff., Befugnisse Preußens 10 ff., Staatsverträge 13 ff., Widerspruch zwischen V. und Staatsrecht 17 ff., 22, 25, Vertretung des Staats 23 ff.
Volksgericht 76.
Volksschule 694, 701, V.-Wesen 702 ff., 726, Lehrer 702 f., V. als Staatsanstalt 708, Unterhaltung der V. 708 ff., Verwaltung der äußeren Angelegenheiten der V. 715 f., innere Einrichtung 716 f., konfessionelle V. 717 f., Lehrplan 718, Lehrpersonal 719 ff.
Volksvertretung, Steuerbewilligung 588 ff., 599, 604 ff., 617 f., Absetzung eines Postens 610, Genehmigung zum Ueberschreiten des Voranschlags 610 f., Entlastung der Staatsregierung 624, V. bei Abschluß von Staatsverträgen 17, 20 ff., 23 ff., 27 ff., bei Erfüllung der Staatsverträge 31 f.
Vollziehung, gerichtliche, 121, 123, polizeiliche 139, 143.
Vollstreckungen, gerichtliche 98.
Voranschlag zum Staatshaushalt 599 ff., 603, 608, 612.
Vorbeugende Polizeimaßnahmen 196.
Voreinschätzungskommission 540.
Vorflut 342 ff.
Vorläufige Unterstützungspflicht 267 ff.
Vormundschaftssachen 121 ff.
Vorträge, Erlaubnis 401.
Vorwerksland 299.

Waffengebrauch der Polizeibeamten 142 ff., des Militärs 144 f., der Forst- und Jagdschutzbeamten 350.
Waffentragen in Versammlungen 185.

Wahlvereine 184.
Währung 441 f.
Waisenräte 200.
Wälder, Schutz durch die Polizei 158.
Waldgenossenschaften 351 ff.
Waldschutz 350 ff., W.-Gericht 352 f.
Wallfahrten 186.
Wandergewerbe siehe Hausiergewerbe.
Wandergewerbeschein 411 ff., 558.
Waren, gewerbsmäßige Feststellung der Beschaffenheit usw. 404, Feilbieten, Aufsuchen von Bestellungen, Aufkaufen 407, 410.
Wasserbeirat 485 f.
Wassergenossenschaften 342, 344 ff.
Wasserläufe, Ueberschwemmungen 388 ff., Versandung 351, Arten der W. 483 f., Benutzung 484.
Wasserpolizei 482 ff.
Wasserrecht 342, Gesetz 341.
Wasserregal 364.
Wasserstraßen 479 ff., Gesetz über den Ausbau der W. 482.
Wasserzölle 481.
Wege 467 ff., öffentliche, Enteignung 332, 472, W.-Geld 475, Reinigung öffentlicher W. 476, Einziehung und Verlegung 479.
Wegebaustoffe, Enteignung 334 f.
Wegeordnungen 467 ff.
Wegepolizei 180, 476 ff.
Wegeunterhaltungspflicht 473 f., 476 ff.
Wegeverbände 468.
Wegeverwaltung 476 ff.
Wehrpflicht, Reichs- oder Landessache 41 f., 44.
Weideberechtigungen 313 f.
Wein, Verfälschung 215.
Weinberge, Schutz durch die Polizei 158.
Weinmoststeuer 506.
Wertpapiere, Handel im Umherziehen 411.
Wertzuwachssteuer 574.
Weserschiffahrtsakte 481.
Westfalen, Polizeiverwaltung auf dem Lande 137, Landarmenverband 278.
Westfälischer Frieden 646.
Westpreußen, Landarmenverband 277.
Widerstand gegen die Staatsgewalt 73.
Wiederverkäufer 410.
Wiener Kongreßakte 480, 597.
Wiesbaden, Landarmenverband 278.
Wilde Tiere 357, Jagdbarkeit 359, Schonzeiten 363.
Wildschaden 363.
Witwe, Unterstützungswohnsitz 264 f.
Wochenmärkte 411, 448 ff., Gegenstände der W. 452 f.
Wohlfahrtspolizei 136, 152, 173, 180, 209.
Wohnhäuser, Ansiedelungsgenehmigung 240.
Wohnsitz bei Armenunterstützung 253, 262, W. und Aufenthalt 263, W. bei Besteuerung 531.
Wohnung, eigene, bei Unterstützungswohnsitz 263.
Württemberg, Post- und Telegraphenwesen 5, Kriegswesen 33 f., Fahneneid 43, Armeeverordnungsrecht 50, Kosten der Militärverwaltung 52.
Wüste Hufen 298 f.

Zahlungsmittel, gesetzliche 442.
Zehntverfassung 309 f., Ablösung der Zehnten 512 f., kirchlicher Zehnt 634.
Zeitschriften 189.
Zeitungen 189.
Zensur 182.
Zentralgenossenschaftskasse 466 f.
Zentralturnanstalt 59.
Zeugen in Armenstreitsachen 285 f., 290.
Zeugnis für Arbeiter 430, für Lehrlinge 432.
Zinsleistungen der Bauern 292 ff., 299, 303, Ablösung 512 f.
Zirkumskriktionsbullen 676 f.

Zivilehe 223 ff.
Zivilkammern 90 f.
Zivilprozeß 71, 84, 113 ff.
Zivilsachen 71, 73 ff., 111 ff.
Zivilstandsregister 223 ff.
Zölle 506, 530 f., 572, Regal 565 f., Erhebung 579, Aufsicht 582 f.
Zollverein 566 f., 582 f.
Zollwesen, Regelung 4.
Zuchthengste, Umherziehen 347, 415.
Zuckersteuer 531.
Zuhälterei, Polizei 197.
Zünfte 380 ff., 386.
Zurückbehaltungsrecht bei Miete 234.
Zusammenkünfte, Schutz durch die Polizei 158.
Zusammenlegungen von Grundstücken 305 ff., 315 ff.
Zusammenrottung, Haftung der Gemeinde für Schaden 147 f.
Zuständigkeit des Reichs- und der Einzelstaaten in auswärtigen Angelegenheiten 1 ff., Ausdehnung der Z. durch Verfassungsänderung 7, Z. in Militärangelegenheiten 33 ff., Z. der Gerichte 85, 90, der Polizeibehörden 162.
Zustellungen, gerichtliche 98.
Zuwendungen von Todeswegen an Religionsgesellschaften 655 f.
Zuzugsgeld bei Eheschließung 260.
Zwangs- und Bannrechte 391.
Zwangsbefugnisse der Polizei 156 f., Anwendung eines Zwangsmittels beim Bestehen einer Polizeiverordnung 166, Z. gegen Gesinde 232.
Zwangserziehung 199 ff.
Zwangsinnung 419 f., 424.
Zwangsmittel, völkerrechtliche, der Einzelstaaten 9, Z. bei Nichterfüllung der Staatsverträge 14.
Zwangspässe 228.
Zwangsvollstreckung in Armenstreitsachen 288 f.
Zweckverband, Armeeverband 271.